

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sebelumnya

Cooper (1984) dan Marshall & Rossman (2006) dalam John W. Creswell menyebutkan bahwa tinjauan pustaka memiliki tujuan, yaitu: memberikan informasi secara jujur kepada pembaca tentang poin-poin capaian penelitian lain yang terkait erat dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat itu, menghubungkan penelitian dengan literatur-literatur yang ada, dan mengisi celah-celah dalam penelitian-penelitian sebelumnya.¹

Senada dengan penjelasan di atas, Gay (1976) dalam Consuelo G. Sevilla, *et.al* berpendapat bahwa kajian pustaka meliputi pengidentifikasian secara sistematis, penemuan, dan analisis dokumen-dokumen yang memuat informasi yang berkaitan dengan masalah penelitian.² Dengan demikian, penelitian sebelumnya menjadi penting untuk diuraikan dan diteliti dengan beberapa alasan, yaitu:

- 1) Menjadi salah satu bahan perbandingan dan acuan bagi penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian secara keseluruhan;

¹ John W. Creswell, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, ter. Achmad Fawaid, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), Cet. VI, hlm. 40.

² Consuelo G. Sevilla, dkk., *Pengantar Metode Penelitian*, ter. Alimuddin Tuwu, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2006), hlm. 31.

- 2) Penelitian sebelumnya akan memudahkan penulis dalam menentukan langkah-langkah yang sistematis untuk penyusunan penelitian dari segi teori dan konsep;
- 3) Menghindari plagiarisme yang tidak perlu dan yang tidak disengaja, sehingga tidak ada anggapan adanya unsur kesamaan yang fatal;
- 4) Dengan adanya penelitian sebelumnya sebagai referensi ilmiah dan memiliki relevansi kuat penelitian penulis, hal ini akan berdampak positif bagi kekuatan isi penelitian dan kredibilitas penulis.

Penulis memanfaatkan keahlian yang dikembangkan untuk menggunakan pencarian teoretis dan metodologi kluster untuk mencakup serangkaian literatur yang berbeda di berbagai disiplin ilmu dan basis data. Literatur yang terkait dengan variabel penelitian, seperti pengawasan (*controlling*), ombudsman, pelayanan publik (*public service*), inisiatif partisipasi publik (*public participation*), program bantuan sosial dan administrasi publik (*public administration*); dikumpulkan melalui pengetikan kata kunci, untuk kemudian diteliti, dipilih dan dianalisis secara cermat sehingga mendapatkan sejumlah artikel penelitian yang relevan untuk dapat digunakan oleh penulis sebagai penguatan penelitian.

Penulis mencari artikel ilmiah terkait, melalui beberapa pangkalan data yang terjangkau atau *open access*. Hal ini tentu menjadi satu kekurangan dari penelitian ini. Penulis menyadari betul adanya keterbatasan dalam proses penelusuran artikel ilmiah tersebut. Sehingga diperlukan perbaikan di kemudian hari. Penulis melakukan beberapa putaran pencarian awal-awal krisis

pandemi COVID-19 di tahun 2020, hingga tahun 2021 ketika *New Normal* mulai diterapkan sebagai respons atas menurunnya penyebaran virus. Hal tersebut dilakukan untuk menguji dan menyempurnakan strategi pencarian dan selanjutnya menjalankan pencarian di berbagai pilihan *database* ilmu sosial yang lebih luas. Hal ini penting bagi upaya mendorong kemajuan ilmu administrasi publik yang saat ini sedang ditekuni oleh pribadi penulis.

Berikut adalah tabel 1.1 yang menyajikan perincian hasil penelusuran dan jumlah dokumen yang relevan untuk digunakan dalam penelitian penulis, serta dengan penjelasannya. Tabel tersebut menggambarkan proses penelusuran sejumlah dokumen terdata, sehingga akhirnya memunculkan sebanyak 5 dokumen digunakan, sebagai berikut:

Tabel 2.1

Daftar Nama Pangkalan Data yang Digunakan

No	Pangkalan Data	Kata Kunci	Dokumen Relevan	Dokumen Digunakan
1.	tandfonline.com	TITLE-KEY ("controlling ombudsman", "public service", "public participation", "public administration")	240	2
2.	base-search.net	TITLE-KEY ("controlling ombudsman" AND "covid-19")	199	2
3.	garuda.kemdikbud.g o.id	TITLE-KEY ("pengawasan ombudsman" dan "bantuan sosial")	37	1

Sumber: Hasil kajian penulis, 2022.

Berdasarkan pencarian di <https://www.tandfonline.com/> dengan kata kunci "controlling ombudsman", "public service", "public participation", dan "public administration" didapatkan sebanyak 240 dokumen. Penulis melakukan analisis terhadap dokumen-dokumen tersebut dan beberapa informasi yang relevan dengan penelitian. Dijelaskan sebagai berikut.

1. Penelitian paling mutakhir tentang pengawasan Ombudsman dilakukan oleh Philippa Tomczak dan Sue McAllister yang menyelidiki sejauh mana Ombudsman Lembaga Pemasyarakatan dan Masa Percobaan (*Prison and Probation Ombudsman/PPO*) memenuhi potensinya untuk meningkatkan keamanan di dalam penjara dan masyarakat secara keseluruhan.³

Penelitian ini melaporkan salah satu fase awal, yang mencakup 16 wawancara semi-terstruktur dengan staf Ombudsman, yang mencakup Investigator Senior hingga Manajemen Senior. Relawan peserta direkrut menggunakan sampel purposive. Wawancara dilakukan oleh Philippa Tomczak dan asisten penulis Sara Hyde pada Desember 2019.

Penelitian ini merupakan hasil dari pertemuan akademik (Philippa Tomczak) dan Ombudsman (Sue McAllister) pada Januari 2019 dalam acara Prison Reform Trust Prisoner Policy Network. Tomczak telah meneliti investigasi kematian tahanan di Inggris dan Wales (Tomczak 2018) dan tetap

³ Philippa Tomczak dan Sue McAllister, "Prisoner death investigations: a means for improving safety in prisons and societies?", diterjemahkan penulis, "Investigasi kematian tahanan: sarana untuk meningkatkan keamanan di penjara dan masyarakat?", dalam *Journal of Social Welfare and Family Law*, (Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group, Mei, 2021).

khawatir tentang tingginya tingkat kematian. McAllister baru menjabat dan berusaha meningkatkan dampak investigasi Ombudsman.

Gagasan utama penelitian Tomczak dan McAllister menjadi sangat penting bagi pengawasan Ombudsman, namun juga secara luas berkontribusi pada kemajuan ilmu administrasi publik. Penerapan strategi *Lesson-Learning* yang sudah terbukti meningkatkan keselamatan di industri penerbangan, perawatan kesehatan, dan kepolisian akan juga berkontribusi bagi pengawasan Ombudsman lainnya.

Kemudian Tomczak mengutip Sapers dan Zinger, mengenai peran ganda Kantor Penyelidik Lembaga Pemasyarakatan Kanada (*Federal Prison Ombudsman/Ombudsman Penjara Federal*): memberikan ganti rugi untuk keluhan individu (*accountability*) dan merangsang peningkatan standar (*regulation*):

"Through investigating individual cases, ombudsman may highlight weaknesses [...]. Discovering these weaknesses is of advantage [...] because the resulting improvements in the system provide a generalized benefit. These two roles do not conflict, nor should they be separated. Any office that [...] investigates complaints is only doing half its job if its casework experience is not used to provide comprehensive feedback. [...] Such feedback could [...] lead to improvements when investigations reveal systemic problems or failures".⁴

Secara bebas dapat diterjemahkan sebagai berikut:

"Melalui penyelidikan kasus individu, ombudsman dapat menyoroti kelemahan [...]. Menemukan kelemahan ini merupakan keuntungan [...] karena perbaikan yang dihasilkan dalam sistem memberikan manfaat umum. Kedua peran ini tidak bertentangan, juga tidak boleh dipisahkan. Setiap kantor yang [...] menyelidiki keluhan hanya melakukan setengah dari tugasnya jika pengalaman kerja kasusnya tidak digunakan untuk memberikan umpan balik yang komprehensif. [...] Umpan balik semacam

⁴ *Ibid.*, hlm. 217

itu dapat [...] mengarah pada perbaikan ketika investigasi mengungkapkan masalah atau kegagalan sistemik".

Dengan demikian, mekanisme Respon Cepat Ombudsman (RCO) senyatanya dibutuhkan untuk, bukan sekadar, menyelesaikan setiap laporan/pengaduan masyarakat secara cepat yang memenuhi kriteria, adanya kondisi darurat; adanya kondisi mengancam keselamatan jiwa; dan adanya kondisi mengancam hak hidup, namun diharapkan pula Ombudsman tidak terjebak pada rutinitas yang berfokus pada kerja kasus dan menyelidiki ketidakadilan individu.

Jika itu terjadi, maka Ombudsman dapat kehilangan peluang untuk mewujudkan administrasi publik yang lebih baik. Untuk itu, tidak cukup bagi lembaga Ombudsman untuk hanya bertindak secara responif dan mengejar upaya akuntabilitas saja tanpa strategi pembelajaran diri untuk meningkatkan kemampuan memahami, menganalisis dan menyebutkan secara mendalam dibalik penyimpangan penyelenggara pelayanan publik (maladministrasi) yang terpolo secara struktural.

Penelitian ini juga memberikan kontribusi penting bagi kemajuan teori terkait jenis-jenis pengawasan: pengawasan pencegahan, pengawasan bersamaan, dan terutama jenis pengawasan umpan balik (pengawasan yang berlangsung setelah kejadian). Penelitian ini memeriksa keberhasilan Ombudsman dalam membangun lingkaran pengawasan umpan balik melalui investigasi kematian tahanan.

Strategi pembelajaran pelajaran (*lesson-learning*) didasarkan pada gagasan bahwa kegagalan operasional memberikan kesempatan belajar yang sangat

berharga, baik yang disebabkan oleh salah urus, kemalangan, kekeliruan, atau kesalahan. Strategi ini melibatkan penyelidikan dan analisis yang mengidentifikasi semua faktor yang berkontribusi terhadap kegagalan, daripada menganggap kesalahan manusia, dan kemudian menerapkan pelajaran yang dipetik tersebut.

Dengan demikian, jurnal ilmiah Tomczak ini sangat strategis dalam membantu penulis untuk membangun pemahaman baru terkait pengawasan dan praktiknya di lapangan.

2. Penelitian terbaru tentang konsep partisipasi publik di tengah krisis pandemi COVID-19 muncul dari Susan Baxter, *et.al* di tahun 2022. Dengan menggunakan pendekatan *Ladder of Citizen Participation* (Tangga Partisipasi Warga) milik Sherry R. Arnstein (1969), Baxter menyatakan bahwa inisiatif untuk meningkatkan partisipasi dan pengaruh publik sering kali melibatkan berbagai kegiatan atau bentuk pendekatan yang berbeda, yang dari waktu ke waktu membutuhkan kerja relasional dan politik yang cukup besar dari pihak yang terlibat.

Kemudian Baxter, *et.al* menyarankan bahwa prioritas tindakan dalam sistem pemerintahan terkait pemberdayaan partisipasi masyarakat, adalah: (1) memperlakukan keterlibatan sebagai proses untuk berinvestasi selama beberapa tahun daripada aktivitas satu kali yang terkait dengan program atau inisiatif tertentu; (2) mengembangkan kapasitas masyarakat sebagai hal yang esensial untuk meningkatkan partisipasi dan pengaruh publik; (3) mengembangkan hubungan dan kepercayaan di seluruh dan di dalam organisasi dan komunitas untuk mempromosikan berbagi pengetahuan dan

sumber daya lainnya; (4) menciptakan ruang informal dan formal yang aman, bersama untuk bentuk partisipasi/interaksi dan berbagi pengetahuan yang lebih adil. (5) mengubah budaya kelembagaan dan praktik terkait dengan cara yang menghargai pengetahuan publik yang memungkinkan partisipasi dan pengaruh publik tersebut diterapkan. Ini kemungkinan akan membutuhkan pembelajaran dan pelatihan aktif untuk memungkinkan orang bekerja dengan cara baru.

Dalam penelitian tersebut, Baxter menyebut tiga faktor yang memberikan pengaruh terhadap partisipasi publik, yaitu organisasi, komunitas, dan individu. Temuan penelitian menyarankan perlunya dukungan khusus dan konkret untuk memungkinkan proses perubahan dalam semua prioritas tindakan-tindakan seperti di atas.

Fungsi pemberdayaan ini dapat diberikan misalnya oleh fasilitator yang mendukung pengembangan kapasitas individu dan/atau masyarakat. Namun, refleksi kritis diperlukan pada peran dan dinamika kekuatan terkait dari mereka yang bekerja di lapangan dengan cara ini. Banyak faktor lain yang mempengaruhi partisipasi dan pengaruh dalam tinjauan mencerminkan masalah struktural yang mendalam dalam sistem pemerintahan dan masalah sistemik yang mempengaruhi kapasitas organisasi untuk bekerja secara efektif dengan warga. Yang sangat signifikan adalah asimetri kekuasaan antara profesional/keahlian dan pengetahuan publik/awam.⁵

⁵ Susan Baxter, dkk., "Increasing public participation and influence in local decision-making to address social determinants of health: a systematic review examining initiatives and theories", ter. penulis, "Meningkatkan partisipasi dan pengaruh publik dalam pengambilan keputusan lokal untuk mengatasi determinan sosial kesehatan: tinjauan sistematis yang memeriksa

Meskipun ada potensi untuk membangun momentum partisipasi masyarakat yang muncul dari tanggap darurat komunitas yang bergerak sendiri terhadap pandemi COVID-19, inisiatif mungkin berisiko selama masa sumber daya terbatas: melemahkan kapasitas individu/masyarakat untuk berpartisipasi, dan mengharuskan pemimpin organisasi untuk berpikir/bertindak secara berbeda. Penelitian menyarankan kebutuhan akan dukungan untuk memungkinkan adanya proses perubahan, terutama dalam menanggapi masalah struktural yang mendalam dalam sistem pemerintahan nasional maupun daerah, dan keterlibatan yang lebih eksplisit dengan konsep politik dan kekuasaan.⁶

Berdasarkan dokumen Laporan Tahunan Ombudsman, tergambar secara jelas bahwa partisipasi publik dalam bentuk laporan/pengaduan masyarakat merupakan jantung pengawasan Ombudsman. Artinya, mekanisme RCO, maupun mekanisme lainnya, sangat tergantung dari jumlah laporan yang masuk. Sebagai contoh dapat dilihat pada tahun 2020 Ombudsman RI telah menerima Laporan/Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik sebanyak 7204 Laporan, terdiri dari 6522 Laporan Reguler, 559 Respon Cepat, dan 123 Investigasi Atas Prakarsa Sendiri. Dengan pandangan tersebut, maka penulis menganggap penting dan relevan untuk menganalisis konsep partisipasi publik dan seberapa jauh kaitannya dengan mekanisme RCO.

inisiatif dan teori", dalam *Journal of Local Government Studies*, (Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group, Juni, 2022), hlm. 18-19.

⁶ *Ibid.*

Selanjutnya berdasarkan penelusuran melalui pangkalan data *www.base-search.net* ditemukan sebanyak 199 dokumen terdata. Ada 2 dokumen relevan dan dapat digunakan dalam penelitian. Dapat dijelaskan sebagai berikut.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Ni Nyoman Wisua Wirantini dan I Ketut Sudiarta, keduanya dari Universitas Udayana. Judul penelitian adalah "Pengawasan Ombudsman Terkait Maladministrasi Pada Sistem Pelayanan Publik." Penelitian dimuat dalam *Jurnal Kertha Wicara* volume 10 nomor 9 tahun 2021. Penelitian bertujuan untuk mengetahui konsep dan fungsi pengawasan ombudsman terkait maladministrasi pada sistem pelayanan publik.

Penelitian ini mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku baik di Indonesia. Penelitian ini dapat pula dikatakan sebagai penelitian kepustakaan. Obyek penelitian adalah Ombudsman. Menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan strategi hukum normatif. Terdapat perbedaan yaitu penelitian yang dilakukan ini meski ada kemiripan judul, namun sangat berbeda secara substantif. Perbedaan yang mencolok adalah penggunaan pendekatan hukum normatif yang hanya memaparkan aspek hukum pengawasan Ombudsman tanpa menjelaskan dimensi-dimensi pengawasannya. Hal serupa juga dalam menjelaskan konsep pelayanan publik. Pengumpulan data hanya berdasarkan studi kepustakaan dan perundang-undangan, tanpa ada proses wawancara. Sementara, persamaannya adalah pada obyek penelitian ombudsman.

4. Skripsi tahun 2021 ditulis oleh Irzan Aprinaldi dari UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi dengan judul, "Implementasi Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2009 Tentang Asas Pelayanan Publik di Kelurahan Parit Culum Kabupaten Tanjung Jabung Timur." Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui uraian implemementasi Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Asas Pelayanan Publik dan untuk mengetahui pelaksanaan bansos COVID-19 sesuai dengan prinsip dan standar pelayanan publik atau tidak.

Adapun hasil penelitian ini, yakni: (1) implemementasi Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Asas Pelayanan Publik di Kelurahan Parit Culum I, Kecamatan Sabak Barat, Kabuapten Tanjung Jabung Timur secara keseluruhan sudah berlaku dengan baik, meskipun masih ada beberapa kendala-kendala di lapangan yang masih perlu untuk penyempurnaan dalam pelayanan publik tersebut; (2) pelaksanaan bansos COVID-19 sesuai dengan prinsip atau asas pelayanan publik namun demikian, ada beberapa hal dari prinsip pelayanan publik tersebut yang masih belum tercapai, yaitu: prinsip asas kesamaan hak, prinsip keprofesionalan, dan prinsip ketepatan waktu. Sedangkan pelaksanaan bantuan sosial COVID-19 sebagian besar telah sesuai dengan standar pelayanan publik.

Perbedaan penelitian penulis dengan skripsi Irzal ini meski sama-sama mengamati persoalan penyelenggaraan pelayanan publik tertentu, namun obyek penelitian sangat berbeda. Dengan demikian temuan penelitian menjadi berbeda secara volume dan cakupan wilayah. Sedangkan persamaannya adalah pada metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yakni menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian lapangan dalam pengumpulan data,

penulis menggunakan teknik pengumpulan datanya berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Selanjutnya, hasil penelusuran penulis terkait penelitian sebelumnya selama periode waktu 2017 - 2022 melalui laman *garuda.kemdikbud.go.id* ditemukan sebanyak 37 dokumen dengan kata kunci *pengawasan ombudsman*. Penulis memilih tahun 2017 sebagai awal periode penelusuran dengan argumen bahwa di tahun tersebut mekanisme Respon Cepat Ombudsman (RCO) sudah disusun secara sistematis dan dituangkan ke dalam Peraturan Ombudsman (PO) Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.⁷

Meskipun, RCO sudah dirintis sejak tahun 2012 terkait kondisi pekerja migran atau TKI yang berada dalam kesulitan, seperti ketidaktahuan informasi ketika sampai di bandara pada waktu pemulangan, dimintakan uang oleh oknum tertentu, diperlakukan tidak baik oleh oknum pada waktu pemberangkatan, tidak diberikan kepastian waktu keberangkatan, dan sebagainya. Namun, RCO baru mendapatkan payung hukumnya pada tahun 2017.⁸

Selama rentang waktu lima tahun tersebut 2017 - 2022, tidak ditemukan penelitian yang meletakkan fokusnya pada aspek mekanisme penyelesaian

⁷ Tentang Respon Cepat Ombudsman ini secara umum dijelaskan pada Bagian Keenam Pasal 26 dan 27.

⁸ Sebelumnya menggunakan nama Reaksi Cepat Ombudsman (the Ombudsman Quick Response). Kumpulan kisah awak Ombudsman berjibaku dengan masalah pelayanan publik, yang kesemuanya memiliki unsur kemendesakan dan kesegeraan, dapat dibaca dalam buku berjudul, "Reaksi Cepat Ombudsman" tahun 2016. Penerbit Ombudsman Republik Indonesia dengan Kata Pengantar dari Prof. Adrianus Meliala, Ph.D.

laporan/pengaduan masyarakat melalui Respon Cepat Ombudsman (RCO). Fokus penelitian didominasi pada aspek pengawasan pelayanan publik sebanyak 11 dokumen, kemudian aspek pelaksanaan tindakan korektif/rekomendasi sebanyak 7 dokumen, pemerintahan 5 dokumen, pungutan liar 5 dokumen, pendidikan 3 dokumen, kemudian partisipasi masyarakat, pengadilan dan komunikasi masing-masing sebanyak 2 dokumen. Sementara, tema penelitian pengawasan Ombudsman yang terkait penerimaan, pemeriksaan dan penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat dengan mekanisme Respon Cepat Ombudsman (RCO) sama sekali tidak ditemukan oleh penulis.

Namun demikian terdapat 1 dokumen relevan yang dapat digunakan penulis dalam penelitian. Skripsi ini menjadi poin kelima dalam penelitian sebelumnya yang menjadi rujukan penulis.

5. Skripsi tahun 2021 berjudul, "Pengukuran Kinerja Program Bantuan Sosial COVID-19 dengan Menggunakan Indikator *Value For Money* Pada Pemerintah Daerah Kota Makasar." Penelitian ditulis oleh Zhalsha Ramadhani Nur Hidayat dari Universitas Muhammadiyah Malang. Penelitian ini menarik karena bertujuan untuk mengukur kinerja Program Bansos COVID-19 oleh Pemerintah Daerah Kota Makasar berdasarkan konsep *Value for Money* (VFM).

Penelitian ini secara meyakinkan dalam temuannya bahwa hasil penelitian menunjukkan kinerja program Bansos COVID-19 mampu menerapkan konsep ekonomi dan efisiensi namun tidak mampu mengoptimalkan efektivitas

kinerjanya. Perbedaannya adalah penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif beserta metode analisis campuran. Sedangkan persamaannya adalah data penelitian diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi. Secara meyakinkan membuktikan bahwa ada masalah serius dalam pendistribusian Bantuan Sosial COVID-19 kepada masyarakat.

Secara lengkap hasil penelusuran pada *garuda.kemdikbud.go.id* dengan menggunakan kata kunci "*pengawasan ombudsman*" dapat dilihat melalui Tabel 2.2 di bawah ini.

Tabel 2.2

Penelusuran Publikasi Ilmiah Terdahulu pada *garuda.kemdikbud.go.id*

No	Tema Umum dalam Penelitian Pengawasan Ombudsman	Dokumen Terdata	%
1.	Pelayanan Publik	11	29,7
2.	Pelaksanaan Tindakan Korektif/Rekomendasi	7	18,9
3.	Pemerintahan	5	13,5
4.	Pungutan Liar	5	13,5
5.	Pendidikan	3	8,1
6.	Partisipasi Masyarakat	2	5,4
7.	Pengadilan	2	5,4
8.	Komunikasi	2	5,4
9.	Mekanisme Penyelesaian Laporan (RCO)	0	0
TOTAL		37	100

Sumber: Hasil kajian penulis, 2022

Untuk memudahkan pemahaman terkait sub-bab penelitian terdahulu dan berdasarkan penelusuran serta uraian di atas dengan menggunakan pangkalan

data terkait, terdapat perbedaan, persamaan, maupun dalam penggunaan teori; kolom judul dan nama jurnal dicantumkan serta temuan penelitian.

Dengan begitu dapat disusun peta pemikiran dan penjelasan penelitian terdahulu ke dalam Tabel 2.3 di bawah ini.

Tabel 2.3

Penelitian Sebelumnya			
No	Nama Penulis	Judul>Nama Jurnal	Temuan
1.	(Philippa Tomczak dan Sue McAllister, 2021)	Prisoner death investigations: a means for improving safety in prisons and societies? <i>Journal of Social Welfare and Family Law</i> , Vol. 43, No. 2, hal. 212-230	Penelitian ini secara meyakinkan menemukan pentingnya strategi pembelajaran pelajaran (<i>lesson-learning</i>) dalam praktik pengawasan Ombudsman.
<p>Perbedaan: Obyek penelitian adalah lembaga pemasyarakatan di Inggris dan Wales. Penelitian ini mengembangkan teori pengawasan Harold Koontz, Cyril O'Donnell dan Heinz Wehrich. Dan lebih banyak menyajikan analisis strategi pengawasan Ombudsman.</p> <p>Persamaan: Terdapat beberapa persamaan, diantaranya adalah pilihan pendekatan penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif. Kontribusi bagi penguatan kelembagaan Ombudsman. Pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumen.</p>			
2.	(Susan Baxter, Amy Barnes, Caroline Lee, Rebecca Mead & Mark Clowes, 2022)	Increasing public participation and influence in local decision-making to address social determinants of health: a systematic review examining initiatives and theories. <i>Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group</i>	Meskipun ada potensi untuk membangun momentum partisipasi masyarakat yang muncul dari tanggap darurat komunitas yang bergerak sendiri terhadap pandemi COVID-19, inisiatif mungkin

			berisiko selama masa sumber daya terbatas.
<p>Perbedaan: Basis teori yang digunakan adalah <i>Ladder of Citizen Participation</i> (Tangga Partisipasi Warga) milik Sherry R. Arnstein yang muncul pada tahun 1969. Menjelaskan 8 tingkat partisipasi warga. Terdapat perbedaan obyek dan lokasi penelitian. Fokus penelitian pada peran partisipasi masyarakat.</p> <p>Persamaan: Batasan waktu penelitian selama pandemi COVID-19. Penggunaan pendekatan kualitatif-deskriptif. Penelitian ini memberikan kontribusi bagi metode pengembangan partisipasi publik dalam konteks pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah.</p>			
3.	(Ni Nyoman Wisua Wirantini & I Ketut Sudiarta, 2021)	Pengawasan Ombudsman Terkait Maladministrasi Pada Sistem Pelayanan Publik. <i>Jurnal Kertha Wicara</i>	Mengetahui konsep dan fungsi pengawasan ombudsman terkait maladministrasi pada sistem pelayanan publik. Penelitian ini mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
<p>Perbedaan: Penelitian yang dilakukan ini meski ada kemiripan judul, namun sangat berbeda secara substantif. Perbedaan yang mencolok adalah penggunaan pendekatan hukum normatif yang hanya memaparkan aspek hukum pengawasan Ombudsman tanpa menjelaskan dimensi-dimensi pengawasannya. Hal serupa juga dalam menjelaskan konsep pelayanan publik. Pengumpulan data hanya berdasarkan studi kepustakaan dan perundang-undangan, tanpa ada proses wawancara.</p> <p>Persamaan: Namun demikian masih terdapat persamaan yaitu obyek penelitian ombudsman.</p>			
4.	(Zhalsha Ramadhani Nur Hidayat, 2021)	Skripsi: Pengukuran Kinerja Program Bantuan Sosial COVID-19 Dengan Menggunakan Indikator <i>Value For Money</i> Pada Pemerintah Daerah Kota Makasar	Menunjukkan kinerja program Bansos COVID-19 mampu menerapkan konsep ekonomi dan efisiensi namun tidak mampu mengoptimalkan efektivitas kerjanya.

<p>Perbedaan: Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif beserta metode analisis campuran. Terdapat perbedaan pada penggunaan teori. Obyek penelitian pada pemerintahan lokal.</p> <p>Persamaan: Data penelitian diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi. Secara meyakinkan membuktikan bahwa ada masalah serius dalam pendistribusian Bantuan Sosial COVID-19 kepada masyarakat.</p>		
5.	(Irzan Aprinaldi, 2021)	<p>Skripsi: Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Asas Pelayanan Publik di Kelurahan Parit Culum Kabupaten Tanjung Jabung Timur</p>
		<p>(1) Impelementasi UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik sudah berlaku dengan baik, meskipun masih ada beberapa kendala-kendala; (2) Pelaksanaan bansos COVID-19 sesuai dengan prinsip atau asas pelayanan publik namun demikian, ada beberapa hal dari prinsip pelayanan publik tersebut yang masih belum tercapai.</p>
<p>Perbedaan: Meski sama-sama mengamati persoalan pelayanan publik, namun obyek penelitian sangat berbeda. Dengan demikian temuan penelitian menjadi berbeda secara volume dan cakupan wilayah.</p> <p>Persamaan: Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yakni menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian lapangan dalam pengumpulan data, penulis menggunakan teknik pengumpulan datanya berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi.</p>		

Sumber: Hasil kajian penulis, 2022

Berdasarkan hasil penelusuran publikasi ilmiah terdahulu pada tiga pangkalan data resmi *tandfonline.com*, *base-search.net*, dan *garuda.kemdikbud.go.id*, dokumen terdata menunjukkan bahwa hasil pencarian untuk kata kunci *pengawasan Ombudsman* yang kemudian dipersempit lagi

dengan menggunakan kata kunci *Respon Cepat Ombudsman*, sama sekali belum ditemukan.

Dengan demikian, fungsi pelaksanaan pengawasan dengan menggunakan model mekanisme penyelesaian laporan dalam bentuk Respon Cepat Ombudsman (RCO) yang hendak diteliti dalam skripsi ini dapat mengisi *riset gap* atau celah penelitian dalam studi administrasi publik yang dikhususkan pada fungsi pengawasan Ombudsman selama krisis pandemi COVID-19 berlangsung.

2.2 Kerangka Teori

Secara umum, teori mempunyai tiga fungsi, yaitu untuk menjelaskan (*explanation*), meramalkan (*prediction*), dan pengendalian (*control*).⁹ Sedangkan Cooper & Schindler seperti dikutip oleh Sugiyono (2020:85), menyebutkan lima kegunaan teori dalam penelitian, yaitu: 1) membatasi ruang lingkup penelitian; 2) memberikan saran terkait penggunaan pendekatan penelitian yang digunakan; 3) memberi saran terkait teknik klasifikasi data; 4) memberikan panduan teknik merangkum data; dan 5) memprediksi fakta yang akan didapatkan.

Uraian tentang fungsi teori dalam suatu penelitian seperti di atas membimbing penulis untuk mengkaji teori-teori yang relevan sehingga dapat menemukan definisi operasional yang berguna untuk memahami, menghubungkan, dan sekaligus membandingkannya dengan fakta-fakta obyektif yang terjadi di lapangan, seperti penjelasan sebagai berikut:

⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2020), hlm. 85.

2.2.1 Pengawasan

a) Pengertian Pengawasan

Pengertian pengawasan klasik dijelaskan oleh Henry Fayol yang menyatakan, bahwa:

*"Control consists in verifying whether everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has objective to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence. Control is operated on all things, objects, people, activities."*¹⁰

Secara bebas dapat diterjemahkan sebagai berikut:

"Dalam sesuatu usaha, pengawasan yang dilaksanakan ialah untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, instruksi yang diberikan dan prinsip yang dianut. Tujuan pengawasan ialah untuk menemukan kelemahan dan kesalahan untuk diperbaiki dan mencegah pengulangnya. Pengawasan dioperasikan terhadap semua hal, benda-benda, orang-orang, kegiatan-kegiatan."

Fayol meletakkan pondasi kokoh bagi para ahli manajemen selanjutnya, khususnya tentang pengertian dan tujuan dari fungsi manajerial pengawasan (*controlling*). Bahwa pengawasan merupakan setiap usaha untuk memastikan semua pekerjaan sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya. Jika ditemukan kelemahan dan kesalahan selama pengawasan berlangsung, harus segera dilakukan tindakan perbaikan sehingga tidak terjadi pengulangan kesalahan di masa depan.

Sedikit berbeda dengan pandangan Fayol. Menurut Duncan yang dikutip oleh Saputra dalam Nur Aedi bahwa pengawasan merupakan usaha yang

¹⁰ Henry Fayol, *General and Industrial Management*, (New York: Pitman Publishing Corporation, 1949), hlm. 107.

dilakukan oleh pengawas untuk memberikan bantuan kepada individu dalam memperbaiki kinerjanya.¹¹

Definisi ini berbeda dengan Fayol yang berpandangan bahwa tujuan pengawasan untuk menemukan kelemahan dan kesalahan. Duncan menitikberatkan pengawasan pada upaya *supporting* dalam bentuk tertentu seperti *advice, recommendation, decision making*, koreksi, perbaikan dan sebagainya agar individu pelaksana pekerjaan dapat meningkatkan kinerja atau memenuhi standar kinerja yang telah ditetapkan.

Sementara George R. Terry secara sederhana, dalam pandangannya pengawasan hanyalah sebuah proses dasar, serupa saja di manapun ia terdapat dan apapun yang diawasi. Meski demikian, pengawasan juga dimaksudkan untuk membuat manajer lebih waspada terhadap persoalan-persoalan yang berpotensi serius dikemudian hari.¹²

Sedangkan, Robert J. Mockler dalam Stoner, dengan pandangan lebih menyeluruh menyebutkan manajemen pengawasan adalah serangkaian upaya sistematis untuk menetapkan standar kinerja dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan-balik informasi, membandingkan kinerja faktual dengan standar yang terlebih dahulu ditetapkan, menentukan apakah ada penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua

¹¹Nur Aedi, *Pengawasan Pendidikan: Tinjauan Teori dan Praktik*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 4.

¹²George R. Terry dan Leslie W. Rue, *Dasar-Dasar Manajemen*, ter. G.A. Ticoalu, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), Cet. Ketiga, hlm. 232.

sumber daya perusahaan yang digunakan berjalan efektif dan efisien guna tercapainya sasaran perusahaan.¹³

Di sini Mockler menegaskan bahwa pengawasan dimulai dari penetapan standar pelaksanaan. Dengan begitu, pengawasan terintegrasi dengan kegiatan perencanaan.

Secara lebih tegas dan gamblang, Harold Koontz mengatakan fungsi manajerial pengawasan adalah mengukur dan mengoreksi prestasi kerja bawahan guna memastikan, bahwa tujuan organisasi di semua tingkat dan rencana yang didisain untuk mencapainya, sedang dilaksanakan.¹⁴ Makmur, mendefinisikan pengawasan sebagai suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.¹⁵

Pengawasan adalah salah satu fungsi dasar manajemen "untuk menemukan kelemahan dan kesalahan" yang pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara *das sollen* (standard) dengan *das sein* (situasi kenyataan yang terjadi secara faktual). Setiap kegiatan membandingkan seringkali menemukan penyimpangan-penyimpangan (*gap*). Menurut Winardi

¹³ James A.F. Stoner, *Manajemen*, (Jakarta: Intermedia, 1986), Jilid 2, hlm. 221.

¹⁴ Harold Koontz, Cyril O'Donnell, dan Heinz Wehrich, *Manajemen*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1989), hlm. 195.

¹⁵ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 176.

(1999:181) penyimpangan (*gap*) adalah "*A problem is a deviation from a standard (or from certain objective to be reached)*". Adanya deviasi antara apa yang diinginkan dengan apa yang terjadi.¹⁶

Karena itu, fungsi *controlling* bukan saja mencakup tindakan mengawasi dan menguji fakta adanya penyimpangan tetapi harus ditindaklanjuti dengan tindakan korektif (perbaikan) terhadap deviasi-deviasi yang terjadi. Dari sini akan terbentuk pola pikir dan pola tindakan sehingga sistem umpan-balik informasi dimungkinkan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajerial yang sangat penting dan tidak bisa terpisah jauh dari fungsi manajemen lainnya. Kombinasi dengan fungsi perencanaan (*planning*) dapat dibuat arah dan tujuan secara terukur, struktur organisasi (*organizing*) dapat diciptakan untuk memperlancar tercapainya sasaran secara efisien, dan karyawan dimotivasi melalui kepemimpinan (*leadership*) yang efektif.

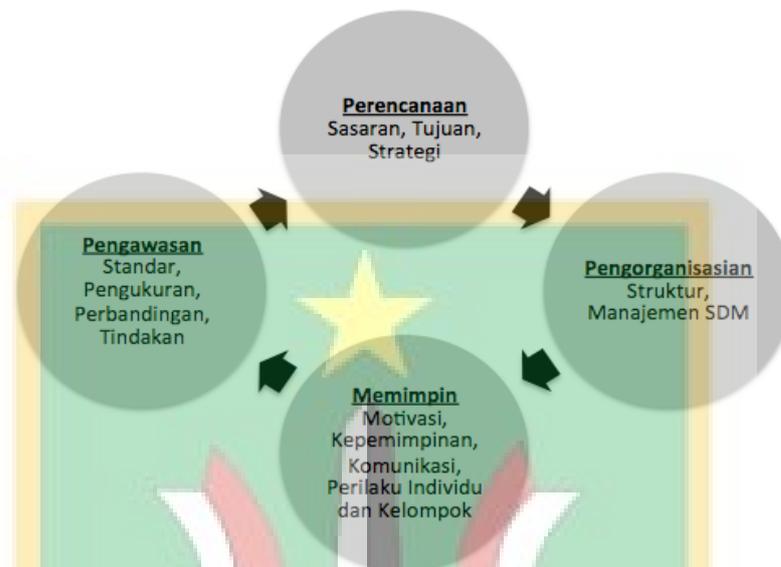
Namun, tidak ada jaminan bahwa kegiatan akan berlangsung seperti rencana dan bahwa sasaran yang dikejar para manajer itu sungguh-sungguh tercapai. Earl P. Strong dan Robert D. Smith dalam Stoner merangkumnya, "*Manajemen yang baik membutuhkan pengawasan yang efektif.*"¹⁷

¹⁶ Winardi, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 181.

¹⁷ Stoner, *op.cit*, hlm. 220.

Gambar 2.1

Keterkaitan antarfungsi manajemen



Sumber: Robbins dan Coulter (2007:235)

Berdasarkan pengertian dan definisi dari para ahli di atas, maka penulis menetapkan teori pengawasan dari Stephen P. Robbins dan Mary Coulter yang menciptakan empat dimensi pengawasan, yaitu: *standars*, *measurements*, *comparisons*, dan *action* untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian secara sistematis dan ilmiah. Menurut Robbins dan Coulter, pengawasan adalah proses memantau kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan itu diselesaikan seperti yang telah direncanakan dan proses mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti.¹⁸ Empat dimensi pengawasan tersebut dapat dijelaskan pada bagian (b) di bawah ini.

¹⁸ Stephen P. Robbins dan Mary Coulter, *Manajemen*, (Jakarta: Indeks, 2007), Edisi bahasa Indonesia, jilid 2, hlm. 232.

b) Dimensi-dimensi Pengawasan

Agar pengawasan dapat terlaksana dengan baik terdapat beberapa dimensi-dimensi pengawasan yang perlu dimengerti dan dipahami terlebih dahulu. Satriadi menyebutkan 5 dimensi pengawasan, yaitu penetapan standar hasil yang ingin ditentukan; penentuan ukuran dari pelaksanaan kegiatan; pelaksanaan kegiatan yang telah diukur; membandingkan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan-penyimpangan; dan mengambil tindakan korektif jika diperlukan atau dibutuhkan.¹⁹

Sementara, Spekle dalam Nur Aedi, membagi pengawasan ke dalam empat dimensi, yaitu: *the allocation of decision rights* atau pembuatan keputusan; *use of standards, rules, and regulations* atau penggunaan standar, aturan dan regulasi; *performance evaluation* atau evaluasi kinerja; dan *rewards and incentives* atau penghargaan.²⁰ Di sini Spekle menambahkan dimensi lain dalam pengawasan, yaitu pengambilan keputusan (*decision right*) dan penghargaan (*rewards and incentives*), biasanya dalam bentuk *Award* sebagai sebuah penghargaan institusional kepada suatu lembaga yang berprestasi pada waktu tertentu.

Seperti penganugerahan berdasarkan kepatuhan standar pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jambi tahun 2021 untuk Pemerintah Kabupaten Bungo.²¹ Penghargaan semacam ini bisa

¹⁹ Satriadi, "Pengaruh Pengawasan Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Guru Pada SD Negeri Binaan Tanjung Pinang", dalam *Jurnal Manajemen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Tanjung Pinang*. (290), 2016, hlm. 288-295.

²⁰ Nur Aedi, *op.cit.*, hlm 84.

²¹ Sumber: <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--pembkab-bungo-raih-penghargaan-predikat-kepatuhan-tinggi-standar-pelayanan-publik-tahun-2021>

menjadi motivasi untuk seluruh penyelenggara pelayanan publik dan organisasi pemerintahan daerah agar lebih baik lagi di tahun-tahun berikutnya terutama dalam hal pelayanan publik.

Menurut Robbins dan Coulter terdapat empat dimensi pengawasan yaitu: menetapkan standar (*standars*), pengukuran (*measurements*), membandingkan (*comparisons*), melakukan tindakan (*action*). Dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dimensi pertama dari pengawasan adalah **standar** (*standars*). Standar adalah sasaran spesifik yang diciptakan selama proses perencanaan yang digunakan sebagai dasar untuk mengukur kemajuan kinerja (Robbins & Coulter, 2007:236). Artinya, sasaran spesifik ini dapat dinyatakan dalam istilah-istilah seperti kuantitas produk, jasa unit jam-kerja, kecepatan, banyaknya penolakan, banyaknya penjualan, harga, belanja modal atau laba. Standar-standar tersebut mungkin dinyatakan pula dalam istilah-istilah kualitatif yang dapat diperiksa kebenarannya atau dengan cara lain yang dapat memberikan indikasi jelas mengenai prestasi kerja.²²

Stoner membedakan jenis standar diantaranya:²³

1. Standar historis, yakni standar yang didasarkan atas catatan-catatan dan informasi yang berkenaan dengan pengalaman-pengalaman masa lampau dari organisasi yang bersangkutan;

²² Harold Koontz, *op.cit.*, hlm. 198.

²³ Stoner, *op.cit.*, hlm. 233-235.

2. Standar eksternal, ialah standar yang berasal dari organisasi lain atau unit-unit lain dalam organisasi yang sama;
3. Standar yang ditetapkan lebih dahulu, yakni standar yang dikembangkan dalam proses perencanaan dan didasarkan pada analisis yang cermat mengenai lingkungan;
4. Standar rekayasa, yakni bertalian dengan kemampuan kapasitas mesin;
5. Standar produktivitas;
6. Standar subyektif, yang didasarkan pada kebijaksanaan manajer/pimpinan. Standar ini lebih tepat digunakan pada tugas-tugas dengan kerumitan tinggi.

Sedangkan, menurut Koontz, jenis-jenis standar, yaitu: standar fisik, bersifat bukan moneter seperti bahan baku, pelayanan, barang-barang, tenaga kerja; standar biaya, berhubungan dengan pengukuran yang bersifat moneter, seperti biaya tenaga kerja, biaya mesin per jam, biaya bahan baku per unit; standar modal (*capital standard*); standar penghasilan, standar ini timbul karena diikatkannya nilai moneter kepada penjualan; standar program, setiap organisasi seperti Ombudsman, misalnya, memiliki standar program dengan variabel anggaran tertentu, program peningkatan kapasitas SDM, program pelatihan, dan sebagainya; standar *intangibel* (tidak dapat diraba), ada kalanya standar tidak dinyatakan secara jelas, seperti tingkat kompetensi petugas pengawas atau kesetiaan pengawas

pada tujuan yang hendak dicapai organisasi, baik atau buruk perilaku pengawas di lapangan; dan terakhir tujuan yang dapat diverifikasi, atau tujuan sebagai standar. Hal ini berkaitan dengan kemungkinan untuk menentukan tujuan yang dapat dipergunakan sebagai standar prestasi kerja.²⁴

2. **Dimensi pengukuran** (*measurements*), yaitu suatu bentuk pengukuran harian, mingguan, dan bulanan yang prosesnya dilakukan berulang-ulang dengan benar dan terus-menerus. Secara umum ada beberapa sumber informasi yang biasa digunakan para pimpinan/manajer untuk mengukur kinerja faktual, yaitu laporan. Menurut Himstreet, (1993:109), laporan adalah pesan yang disampaikan secara sistematis dan objektif yang digunakan untuk menyampaikan informasi dari satu bagian organisasi kepada bagian lain atau lembaga lain untuk membantu pengambilan keputusan atau memecahkan persoalan.²⁵ Laporan dapat berbentuk:
- a. **Laporan statistik.** Menurut Koontz, data statistik yang bersifat historis maupun prediksi. Penyajian data statistik yang mudah dimengerti, baik dalam bentuk tabel atau grafik, digunakan oleh pimpinan dalam pengambilan keputusan.²⁶
 - b. **Laporan lisan dan tertulis.** Kerap menyebutkan bahwa pada hakikatnya format laporan lisan sama dengan laporan tertulis. Bedanya

²⁴ Harold Koontz, *op.cit.*, hlm. 215-217.

²⁵ William C. Himstreet, Wayne Murlin Baty, dan Carol M. Lehman. 1993. "Business Communication: Principles and Methods", (Belmont: Windsworth Publishing Co, 1993), (Diunduh pada <http://repository.ut.ac.id/4123/1/PUST2138-M1.pdf>, 15 Juli 2022), hlm. 109.

²⁶ Harold Koontz, *op.cit.*, hlm. 234.

terletak pada proses penyajian. Dalam penyajian lisan, perlu diperhatikan gerak-gerik, sikap, dan hubungan langsung dengan lawan bicara.²⁷

c. **Laporan khusus dan analisis.** Untuk tujuan pengawasan, laporan khusus dan analisis banyak membantu terutama di tempat, dimana timbul masalah,²⁸

d. **Pengamatan pribadi,** bahwa pengawasan tidak hanya sekadar duduk di belakang meja, membaca data statistik dan laporan-laporan dari bawahan, hal itu tidak dapat dikatakan melaksanakan tugas pengawasan secara baik. Observasi pribadi memberikan banyak informasi yang dapat diperoleh seorang pimpinan, sekalipun ia hanya kadang-kadang mengunjungi obyek pengawasan.²⁹

Pertimbangan lainnya yang berkaitan dengan pengukuran adalah jenis-jenis pengukuran, jumlah pengukuran, wewenang untuk menetapkan ukuran, frekuensi pengukuran.

3. **Dimensi perbandingan** (*comparisons*), yaitu setiap aktivitas yang didalamnya membandingkan atau melakukan komparasi standar yang sudah ditetapkan sebelumnya dengan hasil yang telah dicapai secara faktual. Perbandingan menentukan derajat deviasi antara kinerja sebenarnya dan standar. Sejumlah deviasi kinerja terkadang tidak dapat dihindarkan pada semua program kegiatan, maka dari itu penting sekali

²⁷ Gorys Keraf, *Komposisi (Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa)*, (Ende Flores: Nusa Indah, 1980), hlm. 315.

²⁸ Harold Koontz, *op.cit.*

²⁹ *Ibid.*, hlm. 238.

untuk menentukan kisaran deviasi yang dapat ditoleransi. Jika terjadi penyimpangan yang melampaui kisaran deviasi itu dan tidak bisa ditoleransi lagi, maka harus menjadi perhatian lebih bagi para manajer.

4. **Dimensi tindakan** (*action*). Pada dimensi *action* disini pengawasan mengalami perbaikan jika didalam pengawasan menemukan penyimpangan yang berarti dan diprediksi dapat membahayakan kualitas program atau obyek yang diawasi. Dalam mengambil tindakan manajerial, para manajer dapat memilih tiga tindakan yang mungkin: tidak melakukan apa-apa; mengoreksi kinerja yang sesungguhnya; atau merevisi standarnya.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, maka pada penelitian ini penulis menetapkan dan menggunakan teori pengawasan Robbins dan Coulter untuk menjawab rumusan masalah, yang dapat disimpulkan bahwa ada empat indikator dalam menjelaskan pengawasan yaitu *standards*, *measurement*, *comparisons*, dan *action*.

c) Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Setelah memahami arti penting pengawasan dan faktor-faktor yang mempengaruhi penyimpangan standar, kemudian penjelasan tentang fungsi dan tujuan pengawasan perlu dipaparkan. Menurut Sule dan Saefullah fungsi pengawasan adalah:

1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan;

2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.³⁰

Sedangkan menurut Simbolon, fungsi pengawasan adalah mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan, mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan, melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.³¹

Sumber lainnya, menurut Hanif fungsi pengawasan adalah untuk menilai apakah pengendalian manajemen telah cukup memadai dan dilaksanakan secara efektif; untuk menilai apakah laporan yang dihasilkan telah menggambarkan kegiatan yang sebenarnya secara cermat dan tepat; untuk menilai apakah setiap unit telah melakukan kebijaksanaan dan prosedur yang menjadi tanggung jawabnya; untuk meneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efisien; untuk meneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efektif yaitu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian fungsi pengawasan adalah membantu seluruh manajemen dalam menyelesaikan tanggung jawabnya secara efektif dengan melaksanakan

³⁰ Ernie Trisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, (Banda Aceh: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 12.

³¹ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 62.

analisa, penilaian, rekomendasi dan penyampaian laporan mengenai kegiatan yang diperiksa.³²

Menurut Brantas, pengawasan adalah suatu kegiatan yang bukan hanya untuk mencari kesalahan-kesalahan, tetapi berusaha untuk menghindarinya serta memperbaikinya jika terjadi kesalahan-kesalahan.³³ Pandangan Brantas tersebut sejalan dengan Sondang tentang tujuan pengawasan.

Sondang menyebutkan tujuan pengawasan, yaitu agar proses dalam pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari suatu rencana; melakukan tindakan dari perbaikan (*corrective*), dan jika terdapat beberapa penyimpangan-penyimpangan (*deviasi*); agar tujuan yang dihasilkan berdasarkan dengan rencana yang sudah ditetapkan; menghentikan dan menghapuskan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, dan juga pemborosan, hambatan, terakhir ketidakadilan; mencegah untuk terulangnya kembali suatu kesalahan, penyimpangan, penyelewengan dan pemborosan, masalah, dan juga ketidakadilan; mendapatkan cara yang lebih baik dalam melakukan pembinaan yang lebih baik; membuat suasana keterbukaan, jujur, partisipasi, dan akuntabilitas dalam organisasi; meningkatkan kelancaran operasi dalam suatu organisasi; meningkatkan kinerja dalam suatu organisasi; memberikan opini kepada kinerja organisasi; memberikan arah kepada

³² Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Grasindo, 2007), hlm. 89.

³³ Brantas, *Dasar-dasar Manajemen*, (Bandung: Alfabeta, 2009), hlm. 190.

manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah dalam pencapaian kinerja; menciptakan dan mewujudkan pemerintahan yang bersih.³⁴

d) Proses Dasar Pengawasan

Secara umum pengawasan adalah suatu proses yang mencakup beberapa hal, yaitu:

1. Penetapan tujuan yang akan dicapai;
2. Penetapan tujuan ini yang dijadikan sebagai suatu pedoman salah satunya adalah standar;
3. Penelaahan dan analisis kegiatan yang sedang berjalan;
4. Pengambilan tindakan sebagai suatu langkah koreksi jika dalam kegiatan ternyata tidak sesuai dari rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.³⁵

Menurut Turney, ada tiga langkah dasar dalam melaksanakan kegiatan pengawasan, yaitu menetapkan standar kinerja; memengaruhi kinerja staf; dan melakukan monitoring dan evaluasi kemajuan serta melakukan inisiatif tindakan perbaikan bila kinerja yang ditunjukkan berada di bawah standar yang telah ditetapkan (batas atas dan batas bawah).³⁶ Sejalan dengan pandangan tersebut datang dari Montanary, yang menyebutkan tiga langkah pengawasan,

³⁴ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2003), hlm. 65.

³⁵ Irine Diana Sari Wijayanti, *Manajemen*, (Jogjakarta: Mitra Cendikia, 2008), hlm. 36.

³⁶ Turney, *et.al.*, "The School Manager", (Australia: Allen & Unwin, 1992). Wanzare & Dacosta, "Supervision and Staff Development: Overview of the Literature", (*NASSP Bulletin*, 84 (618), 2000), hlm. 47-54.

yaitu menetapkan standar dan pengukuran kinerja; mengukur kinerja; dan menginterpretasikan informasi dan mengambil tindakan perbaikan.³⁷

Sedangkan Robbins dan Coulter menetapkan proses dasar pengawasan dalam tiga langkah yang meliputi pengukuran kinerja; membandingkan kinerja dengan standar; dan mengambil tindakan manajerial. Proses dasar ini berasumsi bahwa standar kinerjanya sudah ada dan sudah ditentukan sebelumnya.³⁸ Jika standar telah ditetapkan secara tepat dan jika tersedia sarannya untuk mengetahui dengan pasti apa yang sebenarnya sedang dilakukan oleh para bawahan, maka penilaian atas prestasi kerja yang nyata atau yang diharapkan dari mereka, mudah sekali dilakukan.³⁹

Menurut Stoner dalam kaitannya dengan standar, menjelaskan bahwa ada tujuan pokok dalam penetapan standar, yaitu standar digunakan untuk meletakkan dasar-dasar motivasi; dan standar berfungsi sebagai suatu ukuran, parameter atau patokan yang terhadapnya prestasi faktual dapat dibandingkan dan dievaluasi secara obyektif dan proporsional.⁴⁰

Gambar 2.2 di bawah ini memperlihatkan siklus proses dasar pengawasan menurut Robbins dan Coulter, sebagai berikut.

³⁷ John R. Montanary, Cyril P. Morgan, dan JS. Backer, *Strategic Management: A Choice Approach*, (Chicago: The Dryen Press, 1990), hlm. 264.

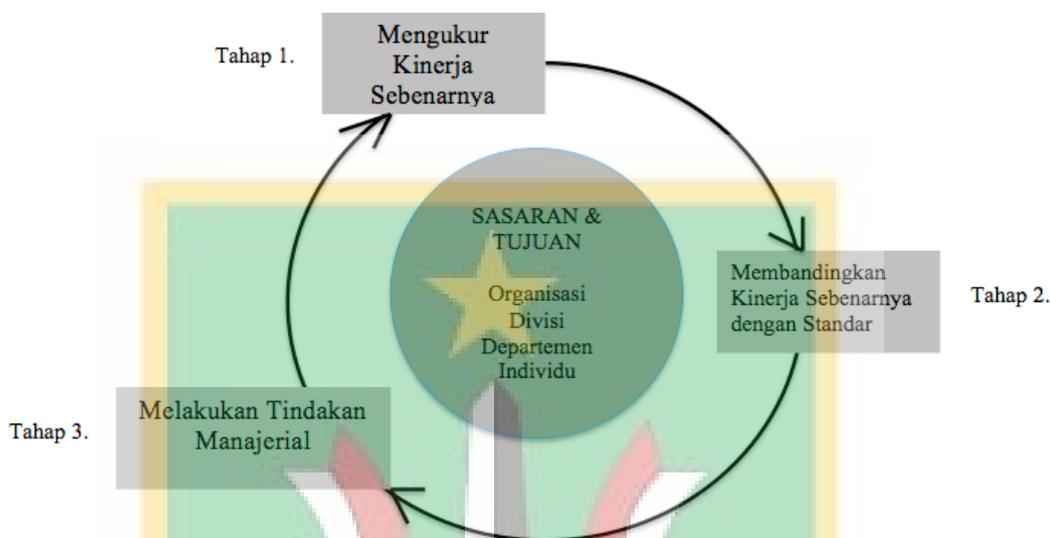
³⁸ Stephen P. Robbins dan Mary Coulter, *op.cit.*, hlm. 236-241.

³⁹ Harold Koontz, *op.cit.*, hlm. 198.

⁴⁰ Stoner, *op.cit.*, hlm. 232.

Gambar 2.2

Siklus Proses Dasar Pengawasan



Sumber: Robbins dan Coulter, 2007:237

Tahap 1 *Measuring actual performance* (mengukur kinerja sebenarnya)

Tahap ini berkaitan dengan bagaimana cara kita mengukur dan apa yang kita ukur. Tahap ini menentukan seperti apa kinerja faktual yang terjadi, atau kalau tidak, mengevaluasi prestasi kerja terhadap standar yang telah ditentukan. Pengukuran prestasi kerja terhadap standar secara ideal hendaknya dilakukan atas dasar pandangan ke depan, sehingga deviasi dapat diprediksi. Jika tidak memiliki kemampuan seperti itu, deviasi harus dapat dideteksi secepatnya.

Ada empat sumber umum informasi untuk mengukur kinerja adalah observasi pribadi, statistik, laporan lisan dan tulisan. Sumber-sumber tersebut memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing, maka manajer harus melengkapi sumber informasinya secara bijak, akurat dan obyektif. Sumber

informasi lainnya yang dimaksud seperti peraturan dan perundang-undangan dapat digunakan.

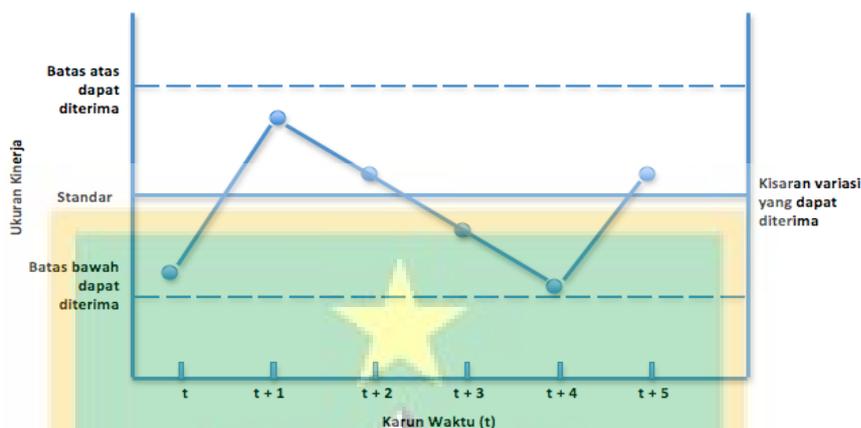
Sejumlah kriteria pengawasan dapat diterapkan pada setiap situasi manajemen. Misalnya, karena semua manajer, menurut definisinya, mengarahkan kegiatan orang lain, kriteria seperti kepuasan karyawan atau tingkat pergantian karyawan dan ketidakhadiran dapat diukur (Robbins dan Coulter, 2007:237). Hal yang lazim dilakukan dalam pengukuran adalah menjaga biaya agar tetap sesuai dengan jumlah anggaran yang sudah ditetapkan. Setiap organisasi pemerintahan pasti memiliki sejumlah estimasi penggunaan biaya yang dituangkan ke dalam APBN/APBD.

Tahap 2 *Comparing actual performance standard* (membandingkan kinerja sebenarnya dengan standar)

Langkah perbandingan (*comparisons*) adalah menentukan derajat variasi (keragaman) antara kinerja sebenarnya dan standar. Pada tahap ini penting sekali untuk menentukan kisaran variasi atau kondisi yang dapat ditoleransi (Lihat Gambar 2.3). Deviasi (penyimpangan) yang melampaui kisaran itu menjadi berarti dan membutuhkan perhatian lebih. Kinerja yang tidak memenuhi target atau masih jauh dari ketetapan target yang sudah ditentukan sebelumnya bermakna bahwa kinerja pengawasan akan mengandung persoalan-persoalan serius dikemudian hari, jika tidak segera ditanggulangi. Dalam tahap perbandingan, para pimpinan sangat memperhatikan besaran dan arah variasi (keragaman) itu. Penentuan kisaran variasi dapat dilihat pada gambar 2.3 di bawah.

Gambar 2.3

Penentuan kisaran variasi yang dapat diterima



Sumber: Robbins dan Coulter, 2007:239

Tahap 3 *Taking managerial action to correct deviations or inadequate standards* (mengambil tindakan manajerial dengan mengoreksi penyimpangan atau standar yang tidak memadai)

Langkah ketiga dan terakhir dalam proses pengawasan adalah mengambil tindakan manajerial. Proses dasar pengawasan akan menjadi kurang lengkap, jika tidak dibarengi dengan aktivitas pengambilan tindakan untuk mengoreksi deviasi yang terjadi.⁴¹ Pada umumnya pengambilan tindakan mencakup tiga skenario tindakan: tidak melakukan apa-apa; mengoreksi kinerja; atau merevisi standar. Pilihan tindakan pertama tidak perlu dibahas, karena "tidak berbuat apa-apa" sudah cukup jelas arti dan maksudnya.

Mengoreksi Kinerja. Jika terdapat temuan kinerja yang tidak memuaskan, pimpinan/manajer akan mengambil tindakan perbaikan berupa perubahan strategi,

⁴¹ Harold Koontz, *op.cit.*, hlm. 199.

struktur, praktik kompensasi, atau program pelatihan; perancangan ulang pekerjaan; atau pergantian personalia. Rekomendasi tindakan disesuaikan dengan tingkat deviasi yang terjadi.

Merevisi Standar. Kondisi tertentu bisa saja variasi tersebut merupakan hasil dari standar yang tidak realistis; artinya sasaran itu mungkin terlampaui tinggi atau terlampaui rendah. Kondisi yang demikian, standar membutuhkan perhatian untuk dikoreksi, bukan kinerjanya.⁴² Penting untuk diperhatikan di sini adalah dalam penetapan standar harus realistis, jujur dan pastikan dapat tercapai, sehingga bawahan tidak memiliki alasan untuk menyalahkan standar yang sudah ditetapkan dengan bermacam dalih.



Sumber: Robbins dan Coulter, 2007:242

⁴² Robbins dan Coulter, *op.cit.*, hlm. 241.

Senada dengan tiga proses pengawasan dari Robbins dan Coulter di atas, menurut Effendi dalam Ningsih, proses dan tahap-tahapan pengawasan yaitu:

1. Penetapan standar pelaksanaan: untuk penilaian hasil, sasaran dan tujuan standar digunakan untuk pengukuran, terdapat tiga bentuk standar yang digunakan yaitu: standar moneter, fisik, dan waktu;
2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan: dalam hal ini penentuan pengukuran dan pelaksanaan kegiatan berdasarkan pada apa pengukuran yang akan dilakukan, periode waktu berapa kali, dan siapa saja yang mempunyai keterlibatan dalam pengukuran;
3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan: pengukuran ini dilakukan dengan berbagai cara secara terus menerus dan berulang-ulang dalam bentuk laporan-laporan, metode-metode otomatis, pengamatan dan pengujian dengan mengambil sampel;
4. Perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan: ini bermaksud pelaksanaan yang sudah direncanakan dan hasil kemungkinan terdapat berbagai penyimpangan dilakukan perbandingan sehingga dapat mengidentifikasi penyebab terjadinya masalah tersebut;
5. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan: cara ini dapat dilakukan dan diperbaiki secara bersamaan mengenai bentuk standar dan pelaksanaan.⁴³

⁴³ Dessy Nindya Ningsih, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Terhadap Penggunaan Dana Desa di Kabupaten Pesawaran", *Skripsi*, (Lampung: Universitas Lampung, 2017), hlm. 22-23.

Dengan menggunakan istilah yang agak berbeda, Granik dalam Komaruddin menyebutkan tentang tiga fase dalam pengawasan, yaitu:

1. Fase Legislatif. Berhubungan dengan pengambilan keputusan dasar, misalnya melakukan formulasi sasaran organisasi dan peraturan yang harus digunakan dalam upaya mencapai tujuan.
2. Fase Administratif. Fase ini berhubungan dengan upaya untuk melancarkan keputusan legislatif dari hari ke hari dengan memotivasi dan komunikasi yang baik.
3. Fase Dukungan. Berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan. Setiap pelaksanaan pengawasan memerlukan dukungan dari banyak unsur, terutama dari pimpinan. Dukungan ini dibarengi dengan motivasi yang kuat.⁴⁴

e) Ruang Lingkup Pengawasan

Sebagaimana dengan fungsi-fungsi manajemen yang lainnya, seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*) dan pengarahan (*actuating*), maka pengawasan (*controlling*) memiliki ruang lingkungannya, yaitu:

1. *Administrative Control*. Pengawasan administratif meliputi seluruh kegiatan pada unit organisasi pada semua tingkat. Maksudnya adalah agar keputusan yang telah dibuat (dalam bentuk rencana) sungguh-sungguh dijalankan sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya. Jika hal ini tidak dilaksanakan, besar kemungkinan akan timbul deviasi dan/atau penyelewengan-penyelewengan yang pada akhirnya akan

⁴⁴ Komaruddin, *Ensiklopedia Manajemen*, Edisi ke-2, (Jakarta: Bina Aksara, 1994), hlm. 165.

berakibat tidak tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Atau, jika tujuan tercapai, tujuan itu akan tercapai setelah pengorbanan yang terlalu besar karena di dalam pelaksanaan terdapat inefisiensi dan pemborosan dalam berbagai bentuk.

2. *Managerial Control*. Pengawasan ini bersifat lebih sempit dan lebih khusus. Khusus di sini adalah dalam artian tidak berlaku bagi seluruh organisasi, tergantung pada tingkat manajemen apa yang melaksanakannya, akan tetapi hanya berlaku untuk suatu unit tertentu, bagian tertentu atau fase tertentu daripada rangkaian keseluruhan. Meskipun ruang lingkup *managerial control* lebih terbatas jika dibandingkan dengan *administrative control*,

Meskipun efisiensi merupakan sasaran terakhir dari pengawasan, ada sasaran-sasaran antara yang perlu dicapai pula. Sasaran-sasaran antara tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bahwa melalui pengawasan, pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan berjalan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencana.
2. Bahwa struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan dalam rencana.
3. Bahwa seseorang sungguh-sungguh ditempatkan sesuai dengan bakat, keahlian, dan pendidikan, serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan keterampilan bawahan dilaksanakan secara berencana, kontinu, dan sistematis.

4. Bahwa penggunaan alat-alat diusahakan agar sehemat mungkin.
5. Bahwa sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis-garis kebijakan yang telah tercermin dalam rencana.
6. Bahwa pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang objektif dan rasional, dan tidak atas dasar personal *likes and dislikes*.
7. Bahwa tidak terdapat penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan, dan terutama keuangan.⁴⁵

f) Sifat-Sifat Pengawasan

Hampir semua ahli bersepakat bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi organik administrasi dan manajemen. Dikatakan bahwa pengawasan termasuk fungsi organik administrasi dan manajemen karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan cepat atau lambat akan mengakibatkan matinya/hancurnya suatu organisasi. Oleh karena itu, agar fungsi pengawasan itu mendatangkan hasil yang diharapkan, pimpinan suatu organisasi harus mengetahui ciri-ciri suatu proses pengawasan dan yang lebih penting lagi, berusaha untuk memenuhi sebanyak mungkin ciri-ciri itu dalam pelaksanaannya. Ciri-ciri itu ialah sebagai berikut.

1. Pengawasan harus bersifat *fact finding* dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi. Terpaut dengan tugas tentunya ada faktor-faktor lain, seperti faktor biaya, tenaga kerja, sistem, dan

⁴⁵ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2016), hlm. 112-113.

prosedur kerja, struktur organisasi dan faktor-faktor psikologis seperti rasa dihormati, dihargai, kemajuan dalam karier, dan sebagainya.

2. Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencaria yang telah ditentukan.
3. Pengawasan diarahkan kepada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan. Penegasan ini sangat penting, karena alasan-alasan yang masih akan penulis bentangkan dalam bab berikut buku ini.
4. Pengawasan hanyalah sekadar alat untuk meningkatkan efisiensi. Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
5. Karena pengawasan hanya sekadar alat administrasi dan manajemen maka pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
6. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien. Jangan sampai terjadi pengawasan malahan menghambat usaha peningkatan efisiensi.
7. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menentukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
8. Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Jelaslah kiranya bahwa pengawasan memainkan peranan yang sangé menentukan dalam usaha pencapaian tujuan. Secara filosofis dapat dikatakan bahwa pengawasan itu mutlak perlu karena manusia bersifat salah, paling

sedikit bersifat khilaf. Manusia dalam organisasi perlu diamati, bukan dengan maksud untuk mencatat kesalahannya dan kemudian menghukumnya, akan tetapi untuk mendidik dan membimbing.

Hal ini kiranya sangat penting untuk diperhatikan karena para pemimpin dalam suatu organisasi sering lupa bahwa seorang pemimpin yang baik adalah seseorang yang dengan ikhlas memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada bawahannya untuk bertindak meskipun kebebasan itu mungkin berakibat pada kesalahan. Tugas pemimpinlah untuk memperbaiki kesalahan tersebut dengan jalan memberikan bimbingan kepada bawahannya untuk tidak mengulanginya kembali.⁴⁶

g) Teknik Pengawasan

Teknik-teknik pengawasan dapat dibedakan atas:

1. *Preventive control*, pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilaksanakan dengan maksud saat dilaksanakan tidak akan terjadi penyimpangan-penyimpangan. *Preventive control* ini adalah pengawasan yang terbaik karena pengawasan ini dilakukan saat sebelum terjadi kesalahan. Pengawasan *preventive control* ini dilakukan dengan cara saat mulai ditetapkannya proses pelaksanaan pekerjaan; membuat peraturan pelaksanaan; menjelaskan teknis pelaksanaan; mengorganisir semua macam kegiatan; menentukan jabatan bagi setiap karyawan; menetapkan dan mengkoordinasi laporan dan pemeriksaan; menetapkan sanksi bagi karyawan yang melakukan pelanggaran.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 114-115

2. *Repressive control*, adalah pengawasan yang dilakukan pada saat kesalahan telah terjadi saat kegiatan sudah berlangsung, pengawasan ini dimaksudkan agar tidak lagi terjadi kesalahan dan mendapatkan hasil sesuai dengan rencana. Pengawasan ini dilakukan dengan cara membandingkan antara perencanaan dan hasil faktual; analisis dampak dan solusi; *assesment* atau penilaian atas pelaksanaan pekerjaan; peninjauan atas prosedur; memeriksa laporan yang telah dibuat mengenai kebenaran laporan tersebut; meningkatkan kemampuan melalui *training* atau pelatihan; evaluasi dan monitoring.
3. *Pengawasan berkala* yaitu pengawasan yang dilakukan perminggu, perbulan, persemester.
4. *Pengawasan mendadak* adalah pengawasan secara mendadak untuk mengetahui pelaksanaan dan aturan yang telah ditetapkan dilaksanakan atau tidak. Pengawasan ini perlu sekali-kali dilakukan agar karyawan dapat disiplin.
5. *Pengawasan melekat* (*waskat*) adalah pengawasan yang dilakukan dari sebelum kegiatan dilaksanakan, pada saat kegiatan berlangsung dan sesudah kegiatan.

h) Jenis-jenis Pengawasan

Situmorang dan Juhir,⁴⁷ dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989, menyebutkan jenis-jenis pengawasan, yaitu:

⁴⁷ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 29-65.

1. Pengawasan Melekat (Waskat)

Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.

3. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

4. Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif merupakan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Berdasarkan pendapat-pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa secara umum jenis

pengawasan dibedakan menjadi dua yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Sejalan dengan penjelasan di atas, pada Pasal 35 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur bahwa pengawas pelayanan publik terbagi menjadi 2 (dua) yaitu pengawasan internal dan eksternal, dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengawasan Internal

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik membagi pengawasan internal, yaitu: pengawasan oleh atasan langsung dan pengawasan oleh pengawas fungsional. Salah satu bentuk pengawasan internal, khususnya oleh atasan langsung adalah dengan melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

Terkait evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik diatur melalui Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Penyelenggara Pelayanan Publik, dalam Permenpan RB tersebut ada 6 aspek yang dinilai yaitu kebijakan pelayanan, profesionalisme SDM, sarana prasarana, sistem informasi pelayanan publik, konsultasi dan pengaduan, dan inovasi pelayanan. Apabila penilaian kinerja internal dilakukan secara disiplin dan berkala oleh penyelenggara pelayanan umum, maka bukan hal sulit untuk mewujudkan pelayanan prima yang berkualitas, terjangkau, cepat, mudah, dan terukur yang diberikan oleh penyelenggara layanan kepada warga negara.

2. Pengawasan Eksternal

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pengawas eksternal terdiri dari masyarakat, Ombudsman, DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketiga elemen pengawasan eksternal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Parlemen

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang melekat pada lembaga legislatif, sebagaimana termaktub di dalam UUD 1945. DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki 3 tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Terkait fungsi pengawasan ini DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dapat melakukan dengan memastikan apakah regulasi terkait pelayanan publik yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat diimplementasikan atau tidak oleh eksekutif selaku penyelenggara pelayanan publik.

DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga juga dapat melakukan fungsi anggaran untuk memastikan bahwa persentase anggaran yang ada setiap instansi/lembaga yang bertujuan untuk penyelenggaraan pelayanan publik efektif dalam penggunaannya. DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga dapat melakukan fungsi legislasinya dengan menyusun peraturan yang berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik.

b. Ombudsman

Kewenangan pengawasan yang dimiliki Ombudsman dalam hukum administrasi negara dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa *“fungsi dari pengawasan terhadap sistem pelayanan publik dapat ditinjau dari sistem pengawasan yang bersifat eksternal”*. Pelaksanaan kewenangan Ombudsman dalam pengawasan pada sistem penyelenggaraan pelayanan publik harus diletakkan sebagai landasan negara hukum yang demokratis sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang efektif dan efisien serta diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan publik.

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

c. Masyarakat

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangatlah strategis dan penting. Pelayanan publik yang berkualitas sulit ditemui di tengah-tengah masyarakat yang apatis karena tidak peduli apapun yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Peran serta masyarakat sudah dimulai dari proses penyusunan dan penetapan standar pelayanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UU Pelayanan Publik.

Namun lebih jauh dari itu ternyata masyarakat juga merupakan salah satu pengawas eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (3) huruf a UU Pelayanan Publik. Sayangnya kedua peran masyarakat ini belum dilakukan secara optimal baik oleh penyelenggara dalam proses penyusunan dan penetapan standar pelayanan, maupun oleh masyarakat dalam melakukan fungsinya sebagai salah satu pengawas eksternal dengan menyampaikan laporan atau pengaduan masyarakat kepada instansi penyelenggara atau kepada Ombudsman RI.

Masih belum banyak penyelenggara pelayanan publik yang melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan penetapan standar pelayanan, padahal selain diatur dalam UU Pelayanan Publik hal ini juga diatur dalam Permenpan RB Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Standar Pelayanan (Permenpan RB 14/2015). Dalam Permenpan RB 14/2015 setelah proses penyusunan rancangan standar

pelayanan, maka sebelum penetapan standar pelayanan maka penyelenggara wajib melibatkan masyarakat dalam pembahasan rancangan standar pelayanan tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dipahami bahwa ketiga unsur pengawasan eksternal harus mampu bersinergi untuk mencapai pada penyelenggaraan pelayanan yang baik. Masyarakat dapat menyampaikan laporan/pengaduan kepada instansi terlapor/atasan terlapor terkait pelayanan umum, dan jika tidak ada tanggapan dapat menyampaikan laporan atau pengaduan tersebut kepada Ombudsman RI.

Fungsi kontrol dari pengawas eksternal ini menjadi penting untuk saling padu dan berkolaborasi, sehingga diharapkan penyelenggara pelayanan publik bergerak cepat melakukan berbagai upaya perbaikan dari setiap rekomendasi yang diberikan oleh pengawas eksternal tersebut.

2.2.2 Arti Penting Pengawasan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi

Robbins dan Coulter menjelaskan beberapa alasan tentang pentingnya pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan merupakan satu-satunya cara manajer untuk mengetahui apakah sasaran organisasi itu tercapai atau tidak, dengan disertai alasannya. Pengawasan menjadi penting karena sangat terkait dengan kegiatan perencanaan, pendelegasian, dan perlindungan tempat kerja. Jika para manajer tidak melakukan pengawasan, mereka tidak mempunyai cara untuk mengetahui apakah sasaran dan rencana mereka itu sesuai target dan apa tindakan di masa depan yang harus diambil.

2. Alasan lain pentingnya pengawasan adalah para manajer mendelegasikan wewenang dan memberdayakan karyawan. Dipahami bahwa tidak ada pencapaian target yang dikerjakan sendirian. Sehebat apapun seorang pemimpin atau manajer, dia membutuhkan orang lain. Pendelegasian akan membantu manajer untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pekerjaan. Dengan pemahaman tersebut, maka sistem pengawasan efektif menjadi penting untuk memantau capaian kinerja yang didelegasikan.
3. Alasan terakhir tentang pengawasan yang dilakukan oleh manajer adalah untuk melindungi organisasi dan tempat kerja fisik. Dengan meningkatkan potensi kejahatan teroris, skandal perbankan, penyalahgunaan teknologi, manajer harus mempunyai rencana untuk melindungi karyawan, data, dan infrastruktur organisasi.⁴⁸

Pengawasan sangat penting mengingat banyak faktor yang dapat menyebabkan penyimpangan dalam pelaksanaan dan/atau tujuan tidak tercapai secara optimal. Stoner menyebutkan pentingnya pengawasan karena ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kegiatan. Beberapa faktor yang mempengaruhi pentingnya pengawasan adalah:

1. **Perubahan.** Dalam pelaksanaan pengawasan Ombudsman, kerap kali dihadapkan pada faktor ketidakpastian yang disebabkan oleh dinamika masyarakat, kebijakan pemerintah yang selalu berubah, kemajuan teknologi dan sebagainya. Ombudsman, organisasi pemerintah atau perusahaan apapun jenisnya tidak bisa dipisahkan dari pengaruh

⁴⁸ Robbins dan Coulter, *op.cit.*, hlm. 234.

lingkungan. Perubahan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari lingkungan organisasi manapun: Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi; Tuntutan masyarakat; meningkatnya kesadaran pelayanan; pergeseran pasar; munculnya produk baru; berlakunya peraturan dan perundang-undangan baru. Dengan sistem pengawasan yang efektif, pimpinan/manajer mendeteksi perubahan yang akan mempengaruhi kinerja organisasi. Kemudian dapat mengambil tindakan untuk mengantisipasi ancaman dan memanfaatkan peluang. Senada dengan itu, Siagian menyebutkan faktor-faktor pemicu perubahan yang mempengaruhi, diantaranya: Perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, demokratisasi (bidang politik, ekonomi, supremasi hukum, pergeseran nilai sosial budaya), dan perubahan geopolitik.⁴⁹

2. **Kerumitan.** Organisasi besar seperti Ombudsman RI, sesuai dengan amanat Undang-Undang UU Nomor 37 Tahun 2008, memiliki tugas dan fungsi yang sangat luas sehingga membutuhkan pendekatan formal dan ketelitian yang jauh lebih besar. Mengawasi lembaga-lembaga pemerintahan, kementerian, BUMN/BUMD bukan perkara yang mudah. Sifat kompleks organisasi zaman sekarang yang menambah tingkat kerumitannya adalah desentralisasi. Geografi Indonesia yang luas dengan teritorial terdiri dari 34 Provinsi, 519 Kota/Kabupaten, wilayah kepulauan, menambah kerumitan tersendiri terhadap fungsi pengawasan. Dengan

⁴⁹ Sondang P. Siagian, *Manajemen Abad 21*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1998), hlm. 2-21.

begitu dibutuhkan sistem pengawasan yang memiliki kemampuan efektif guna mengawasi sekian banyak unit pelayanan publik.

3. **Kesalahan.** Organisasi berisikan beragam manusia yang memiliki keterbatasan masing-masing. Terkadang melakukan kesalahan tertentu. Sistem pengawasan memungkinkan bagi pemimpin/manajer untuk mendeteksi penyimpangan-penyimpangan ini sebelum menjadi semakin parah dan membahayakan bagi organisasi maupun individu.
4. **Delegasi.** Praktik pendelegasian tugas dan wewenang merupakan hal yang lumrah dilakukan oleh organisasi. Kadang pimpinan menerima lebih dari satu undangan dalam waktu yang bersamaan. Satu-satunya cara pimpinan dapat menentukan apakah bawahannya melaksanakan tugas yang didelegasikan kepadanya itu ialah dengan menerapkan sistem pengawasan. Dengan demikian dapat diperiksa kemajuan-kemajuan yang dicapai bawahannya.⁵⁰

2.2.3 Konsep Pelayanan Publik

a) Pengertian

Konsep pelayanan publik di Indonesia merujuk kepada tiga perundang-undangan dan peraturan, yaitu: Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pelayanan Publik, dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

⁵⁰ Stoner, *op.cit.*, hlm. 223-225.

Dalam menghadapi era globalisasi yang ditandai dengan kemajuan teknologi dan perubahan yang sangat dinamis dan tiba-tiba, maka aparatur negara dalam hal ini dititik beratkan pada aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, diharapkan dapat meningkatkan kualitas dalam pemberian pelayanan publik.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa, barang, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁵¹

Definisi dari pelayanan publik jika dilihat dari perspektif Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah sebagai berikut:

“Menurut Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang- undangan.”

Denhardt menyatakan “*Public servants do not deliver customer service, they deliver democracy.*” Oleh sebab itu, nilai-nilai demokrasi,

⁵¹ Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar dalam lapangan administrasi publik. Denhardt and Denhardt menyebut kualitas pelayanan dalam NPS adalah “for citizen”. Denhardt menyebut:

"The New Public Service recognizes that those who interact with government are not simply customer but rather citizen [...] Citizen are described a bearers of right and duties within contxt of wider community. Customer are different in that do not share common purpose but rather seek to optimize their own indivual benefits".⁵²

Diterjemahkan sebagai berikut, NPS memberi pengetahuan bahwa pemerintah bergerak bukan layaknya bisnis, tapi sebagai sebuah demokrasi. Aparatur pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip-prinsip tersebut dan memperbaharui komitmen dalam mengekspresikan prinsip dalam kepentingan publik, proses pemerintahan dan mencurahkan dalam prinsip kewarganegaraan yang demokratis.

Sebagai akibat dari hal tersebut, aparatur pelayan publik akan belajar keahlian-keahlian baru dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan, menyadari dan menerima betapa kompleksnya tantangan yang mereka hadapi dan memperlakukan anggota para pelayanan publik dan warga negara dengan rasa hormat dan harga diri mereka.

Para administrator menyadari bahwa mereka harus banyak “mendengar” publik daripada “memberitahu” dan “melayani” daripada “mengendalikan.” Warga negara dan para pejabat publik bekerja bersama menetapkan dan mengarahkan masalah bersama dalam kerjasama yang saling

⁵² Janet V. Denhardt And Robert B. Denhardt, *New Public Service*, (Armonk, New York London, England: M.E. Sharpe, 2011), hlm. 60.

menguntungkan. Inilah yang dikatakan Denhardt sebagai perilaku dan keterlibatan baru dalam pergerakan administrasi publik yang disebutnya sebagai *the new public service*.

Pengertian dari Denhardt tentang bahwasanya aparatur pelayan publik harus banyak “mendengar“ daripada “memberitahu“ dan “melayani“ daripada “menyetir/mengendalikan“ tersebut bisa juga dipahami bahwa walaupun *New Public Service* orientasinya warga negara bukan pelanggan, tetapi “keinginan“ warga juga masih menjadi perhatian sebagaimana layaknya pelanggan dalam dunia privat itu tersirat dari kata bahwa aparatur pelayan publik harusnya banyak “mendengar“ (*listening*) dan “melayani“ (*servicing*) daripada “memberitahu“ (*telling*) dan “mengendalikan“ (*steering*).

Dari beberapa uraian yang telah dijelaskan di atas, baik secara etimologis dan terminologis, menurut pendekatan yuridis maupun teoritis, maka dapat disimpulkan bahwasanya: pelayanan publik merupakan proses pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang fokus pada pembangunan hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga (*citizen*) yang bertujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat praktik demokratis. Pelayanan publik ada karena sebagai abdi masyarakat yang pada hakekatnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan menciptakan situasi untuk tercapainya suatu tujuan bersama secara demokratis.

b) Ide Pokok dan Dimensi Pelayanan Publik

Ide pokok dari *the new public service* mengemukakan bahwa pelayanan publik tidak hanya memuaskan pelanggan, tetapi lebih fokus pada membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga (*citizen*). Kalau di dalam *New Public Management* (NPM), pelayanan publik kepada warga (*citizen*) lebih menggunakan mekanisme pasar dengan orientasi sebagai pelanggan *customer*, yang seharusnya dipuaskan, maka Denhardt dalam *The New Public Service* memuat ide pokok sebagai berikut:

1. ***Serve citizen not customer.*** Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customer*), tapi lebih fokus pada pembangunan hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga (*citizen*).
2. ***Seek the public interest.*** Administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik. Tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.
3. ***Value citizenship over entrepreneurship.*** Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan

para manajer swasta sebagai dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.

4. ***Think strategically, act democratically.*** Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. ***Recognized that accountability is not simple.*** Aparatur pelayan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan kontitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.
6. ***Serve rather than steer.*** Semakin bertambah penting bagi pelayan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dalam membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk- petunjuk baru.
7. ***Value people not just productivity.*** Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi akan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikannya sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Seandainya ketujuh ide pokok dalam NPS tersebut benar-benar dapat dihayati dan diimplementasikan oleh para aparatur pelayan publik, rasanya

pelayanan publik instansi pemerintah tidak kalah dengan pemberian pelayanan yang dilakukan oleh sektor privat. Masalahnya sekarang adalah bagaimana para pejabat publik dan aparatur pelayan publik di *front line service* dapat memahami dan menerima nilai-nilai dalam NPS tersebut.

Kemudian bagaimana dengan sepenuh hati dapat mengimplementasikannya di lapangan sebagaimana keinginan publik yang harus “didengar“ dan “dilayaninya.“ Pelayanan publik adalah sesuatu proses pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat. Dengan begitu, pelayanan publik selalu terkait dengan tingkat kepuasan masyarakat atas layanan dari penyelenggara pelayanan publik. Tentu semuanya harus bisa diukur dan dinilai. Mengukur kinerja pelayanan publik instansi pemerintah agar diketahui tingkat kinerja pelayanan publiknya dapat dilakukan dengan banyak ukuran. Ada banyak variasi dalam upaya mendefinisikan servqual sektor publik.

Namun menurut Denhardt, satu yang istimewa adalah dikembangkannya daftar ukuran yang komprehensif untuk pemerintah seperti dikemukakan oleh Carlson dan Schwarz dalam Denhardt. Ada delapan dimensi yang berguna untuk memahami dan mengukur kualitas pelayanan publik, yaitu:⁵³

1. **Convenience** (kemudahan), yaitu ukuran tingkat dimana pelayanan pemerintah adalah mudah diperoleh dan didapat masyarakat.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 61.

2. **Security** (keamanan), yaitu ukuran tingkat dimana pelayanan yang telah disediakan membuat masyarakat merasa aman dan yakin ketika mereka menerimanya.
3. **Reliability** (keandalan), yaitu menilai tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan secara benar dan tepat waktu.
4. **Personal attention** (perhatian kepada orang), ukuran tingkat dimana aparat menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja dengan mereka untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka.
5. **Problem solving approach** (pendekatan pemecahan masalah), yaitu dimensi yang dapat mengukur sejauh mana pelayanan publik memberikan jalan keluar dan penyelesaian atas persoalan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.
6. **Fairness** (keadilan), yaitu ukuran tingkat dimana masyarakat percaya bahwa pelayanan pemerintah disediakan sama untuk semua orang.
7. **Fiscal Responsibility** (tanggung jawab keuangan), yaitu ukuran tingkat dimana masyarakat percaya bahwa pemerintah daerah menyediakan pelayanan sebagaimana mestinya yang menggunakan uang secara bertanggung jawab.
8. **Citizen Influence** (pengaruh masyarakat), yaitu ukuran tingkat dimana masyarakat percaya bahwa mereka dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Sedangkan, menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) 1998 dan Kepmenpan No. 81 Tahun 1995 dalam Hardiyansyah (2011:48) kriteria

pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari indikator-indikator pengukurannya antara lain meliputi:

1. **Kesederhanaan, kejelasan dan kepastian**, artinya adanya kejelasan dan kepastian mengenai: a. Prosedur/tatacara pelayanan b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administrasi. c. Unit kerja dan atau yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan. d. Rincian biaya/tariff pelayanan dan tatacara pembayarannya. e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
2. **Keamanan**, ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan kemanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
3. **Keterbukaan**, artinya segala yang berkait atau berhubungan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
4. **Efisien**, kriteria ini mengandung arti: a. Persyaratan dan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan. b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintahan lain yang terkait.

5. **Ekonomi**, kriteria ini mengandung arti, bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: a. Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran. b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar. c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. **Keadilan dan merata**, kriteria ini mengandung arti bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
7. **Ketepatan waktu**, kriteria ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
8. **Kriteria kuantitatif**, kriteria ini antara lain meliputi: a. Jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau pertahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya peningkatan atau tidak. b. Lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan. c. Penggunaan perangkat-pernagkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat. d. Frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

c) Jenis-jenis Pelayanan Publik

Merujuk UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ada tiga macam pelayanan publik, yaitu Pelayanan barang publik; Pelayanan jasa publik; dan Pelayanan administrasi publik. Kemudian, pelayanan publik dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik; dan kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk jasa/tenaga yang dibutuhkan oleh publik⁵⁴.

d) Standar Pelayanan Publik

Menurut Nina Rahmayanti dalam Surjadi, Ada tiga belas butir yang perlu diperhatikan sebagai acuan standar pelayanan publik yaitu sebagai berikut: peraturan dan perundang-undangan; persyaratan; SOP; standar waktu; standar biaya; produk pelayanan; sarana dan prasarana; kompetensi pelaksana; aparat pengawasan internal; tata kelola pengaduan, saran, dan masukan; jumlah pelaksana; jaminan kepastian pelayanan sesuai dengan standar; jaminan keamanan dan keselamatan; kepemimpinan dalam pelayanan.⁵⁵

Standar pelayanan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang di dalamnya dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

⁵⁴ Surjadi, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Refika Aditama, 2010), hlm. 65.

⁵⁵ *Ibid.*

1. Komponen standar pelayanan yang berkaitan dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery* di antaranya: persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu pelayanan, biaya, produk pelayanan).
2. Komponen standar pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan, meliputi: dasar hukum, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, evaluasi kinerja pelaksana.⁵⁶

Menurut Surjadi, kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparat pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan. Waktu penyelesaian Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
2. Biaya pelayanan Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.

⁵⁶ Akh Muhafik, *Publik Service Communication*, (Malang: UMM Press, 2010), hlm. 24.

3. Produk Pelayanan Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Sarana dan prasarana Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
5. Kompetensi petugas pemberi pelayanan Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.⁵⁷

e) Faktor-faktor Kualitas Pelayanan

Beberapa penulis mengatakan sesungguhnya banyak faktor yang menentukan baik buruknya kualitas pelayanan. Moenir menyebutkan diantaranya adalah faktor kesadaran selaku petugas pelayanan, aturan, wewenang, organisasi termasuk didalamnya sistem dan prosedur, kemudian faktor kemampuan dan keterampilan kerja, sarana pelayanan dan faktor pendapatan.⁵⁸

Sejalan dengan Moenir di atas, The Liang Gie dan Budi Ibrahim dalam suwarsono juga mengatakan bahwa faktor kemampuan merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan disamping faktor lainnya seperti motivasi kerja, budaya perubahan, struktur, misi organisasi, praktik manajemen, prosedur, kinerja individu, iklim organisasi, lingkungan eksternal dan *leadership*.⁵⁹

⁵⁷ Surjadi. *op.cit*, hlm. 66

⁵⁸ H.A.S. Moenir. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), Edisi 1, Cet.7, hlm. 88-127.

⁵⁹ Suwarsono, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: PT Mandala Krida, 1999), hlm. 17.

Selanjutnya warga (*citizen*) sebagai penerima pelayanan publik akan menilai kualitas pelayanan publik berdasarkan persepsi mereka menurut delapan dimensi atau kriteria pelayanan publik seperti yang dikemukakan oleh Denhardt, yaitu kemudahan, keandalan, keamanan, perhatian kepada orang, pendekatan pemecahan masalah, keadilan, tanggung jawab keuangan, dan pengaruh masyarakat. Kalau ini dilakukan paling tidak organisasi atau instansi yang bersangkutan sudah punya “*concern*” pada warganya. Pada akhirnya, bisa jadi berusaha maksimal untuk memenuhi kepuasan masyarakat yang dilayani.

Kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi atau instansi bisa ditinjau dari dua sudut, yaitu kualitas pelayanan ditinjau dari sudut internal organisasi dan kualitas pelayanan ditinjau dari sudut eksternal organisasi. Ditinjau dari dua sudut ini mana yang lebih utama atau lebih didahulukan dalam upaya mencapai kinerja pelayanan yang tinggi prima juga perlu mendapat perhatian. Pelayanan berkualitas atau pelayanan prima dengan pendekatan *New Public Service (NPS)* sangat tergantung pada kemampuan penyelenggara membangun kerja sama dan kolaborasi kepada warga (*citizen*). Sehingga perspektif warga atas jenis layanan yang tepat dan bermanfaat, lebih utama atau lebih didahulukan apabila ingin mencapai kinerja pelayanan yang tinggi.

Penelitian ini, dalam kaitannya dengan pelayanan publik tertentu bantuan sosial, penulis menggunakan teori Pelayanan Publik dari Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt dalam bukunya *New Public Service (NPS)* yang

menyimpulkan pelayanan publik secara lengkap dan utuh melalui delapan dimensi pelayanan publik, yaitu: *convenience* (kemudahan), *security* (keamanan), *reliability* (keandalan), *personal attention* (perhatian kepada orang), *problem solving approach* (pendekatan pemecahan masalah), *fairness* (keadilan), *fiscal responsibility* (tanggung jawab keuangan), dan *citizen influence* (pengaruh masyarakat).

2.2.4 Konsep Partisipasi Masyarakat

Huntington dan Nelson mendefinisikan partisipasi sebagai, “*Kegiatan warganegara biasa (private citizen) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah*”. Beberapa aspek dari definisi inti ini perlu dicatat.

Pertama, ia mencakup kegiatan-kegiatan akan tetapi tidak sikap-sikap. Aspek ini ingin menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara kegiatan-kegiatan politik kewargaan obyektif dan sikap-sikap politik kewargaan yang subyektif sebagai variabel-variabel yang terpisah satu sama lain. Penelitian ini lebih menekankan pada kegiatan-kegiatan sekelompok warganegara secara obyektif, terlepas dari semua orientasi-orientasi para warganegara terhadap politik atau persepsi-persepsi tentang relevansi politik. Karena seringkali perilaku politik atau sikap-sikap politik memerlukan penelaahan dan pengukurannya tersendiri secara lebih ketat.

Kedua, kegiatan politik warganegara biasa, atau lebih tepat lagi, individu-individu dalam peranan mereka sebagai satu kesatuan komunitas warganegara

biasa. Aspek kedua ini memberikan garis demarkasi antara kegiatan-kegiatan politik warganegara biasa dengan orang-orang professional di bidang politik.

Ketiga, yang menjadi pokok perhatian dalam definisi inti tersebut adalah kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Kegiatan yang demikian difokuskan terhadap pejabat-pejabat umum, mereka yang pada umumnya diakui mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan dan yang final mengenai pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif di dalam masyarakat.

Keempat, definisi inti tersebut mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah, tak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek itu. Hal ini penting, karena definisi tidak seharusnya hanya berisi tentang keberhasilan-keberhasilan tindakan dalam mempengaruhi kebijakan. Ketidakberhasilan komunitas dalam kegiatan-kegiatan mempengaruhi kebijakan juga bisa menjadi landasan pengetahuan obyektif dalam penyusunan definisi.⁶⁰

Dengan menggunakan landasan teoritik tersebut di atas, maka partisipasi individu-individu dan kelompok di dalam Fungsi Pengawasan dalam bentuknya yang beragam seperti, pembangunan jaringan warga (*citizen*), rapat-rapat rutin mingguan dan bulanan, diskusi-diskusi regular, sanggar belajar bagi anak-anak, aksi-aksi demonstrasi dan turun ke jalan, aksi-aksi litigasi dan non-litigasi, penyebaran dokumen-dokumen perjuangan melalui media sosial, legalisasi organisasi sebagai wadah resmi dan pembuatan web resmi

⁶⁰ Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, ter. Sahat Simamora, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), Cet. 2, hlm. 6-9.

organisasi, atau segala upaya komunitas untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah yang melibatkan didalamnya teknik membujuk atau menekan pejabat-pejabat untuk bertindak (atau tidak bertindak) dengan cara-cara tertentu, atau menyampaikan laporan/pengaduan masyarakat secara resmi kepada Ombudsman berdasarkan perundang-undangan, dapat dikategorikan sebagai tindakan-tindakan politik warganegara biasa, seperti dalam pengertian konsep partisipasi politik menurut Huntington dan Nelson.

2.2.4 Bantuan Sosial

a) Pengertian

Merujuk pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai, Bantuan Sosial didefinisikan sebagai bantuan berupa uang, barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat miskin, tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial.⁶¹

Sedangkan menurut Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Belanja Bantuan Sosial merupakan transfer uang atau barang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Risiko sosial yang dimaksud adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau

⁶¹ Dalam buku Pedoman Umum Program Sembako Tahun 2020 diterbitkan oleh Kemenko PMK, definisi Bantuan Sosial adalah "bantuan berupa uang, barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat miskin, tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial agar dapat tetap hidup secara wajar."

masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana yang jika tidak diberikan Bantuan Sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Pemerintah memberikan alokasi dana untuk bantuan sosial sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Pemberian Bansos dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat (Permendagri Nomor 14 Tahun 2016).

Selama pandemi COVID-19, Kementerian Sosial melaksanakan program bantuan sosial berdasarkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Hal ini sesuai dengan UU 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 11 (2) yang menyebutkan bahwa Data Terpadu yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan bantuan dan/atau pemberdayaan sosial.

Adapun program bantuan sosial yang sudah menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial diantaranya Program Sembako, Program Keluarga Harapan (PKH) dan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PBI-JK). Dengan demikian, basis data penyaluran bantuan sosial COVID-19, secara umum akan merujuk pada DTKS tersebut.

Data Terpadu Kesejahteraan Sosial merupakan dasar bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, yang meliputi baik hasil penetapan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial sebelumnya maupun hasil Pendataan, Verifikasi, dan

Validasi yang ditetapkan oleh Menteri Sosial. Dengan demikian, DTKS merupakan data induk atas pelaksanaan semua program bantuan sosial termasuk program sembako.

Program Sembako adalah program bantuan sosial pangan yang merupakan pengembangan dari bantuan pangan nontunai dengan penambahan nilai bantuan dan jenis bahan pangan. Program Sembako diberikan melalui KKS yang memiliki fitur uang elektronik dan/atau tabungan serta dapat digunakan sebagai media penyaluran bantuan sosial.

b) Bentuk dan Jenis Dana Bantuan Sosial

Pemerintah memberikan beberapa jenis bantuan sosial berupa bantuan paket sembako, Bantuan Sosial Tunai (BST) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Bantuan Sosial Tunai (BST) adalah bantuan yang bersumber dari Kementerian Sosial Republik Indonesia yang akan diberikan kepada masyarakat berdasarkan pada Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS).

Sedangkan Bantuan Langsung Tunai (BLT) adalah bantuan yang berasal dari alokasi dana desa pada Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APB Desa) yang akan diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang kehilangan mata pencaharian karena pandemik COVID-19 selain itu juga bagi masyarakat yang tidak menerima dana Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Sembako, Paket Sembako, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) hingga Kartu Prakerja.

Masyarakat calon penerima BST maupun BLT akan menerima bantuan uang tunai sebesar Rp600.000 per kepala keluarga setiap bulannya selama tiga bulan. Sehingga total bantuan yang diterima per keluarga adalah Rp1.800.000.

Tujuan dari rencana pemberian program bantuan ini adalah guna menjaga daya beli masyarakat di masa pandemik virus corona. Nantinya, semua bantuan tersebut akan didistribusikan ke seluruh wilayah Indonesia, dan menysasar kepada warga terdampak secara langsung maupun tak langsung.

Penerima dan Pemberi Dana Penerima BST adalah warga yang dianggap layak menerima bantuan dan terkena dampak ekonomi langsung akibat pandemi COVID-19 dan sudah dilengkapi dengan data seperti BNBA (by name by address), NIK dan nomor handphone.

Ada tiga bantuan langsung tunai (BLT) yang digulirkan pada Januari 2021, yakni:

1. Bantuan Sosial Tunai (BST);
2. Program Keluarga Harapan (PKH); dan
3. Kartu Sembako/Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) Jabodetabek/luar Jabodetabek.

Bantuan sosial ini merupakan jaring pengaman sosial bagi masyarakat miskin maupun yang paling terdampak secara sosial ekonomi akibat wabah virus SARS COV-2 selama setahun lebih. Kementerian sosial akan menyalurkan program BST itu kepada keluarga yang telah memenuhi persyaratan, dan terdaftar di Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS).

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2018, bantuan sosial dibedakan menjadi yang direncanakan dan yang tidak direncanakan. Bantuan yang direncanakan diberikan kepada individu dan/atau keluarga yang sudah jelas nama, alamat penerima dan besarnya pada saat penyusunan APBD. Bantuan

tersebut berdasarkan usulan dari calon penerima dan/atau usulan kepala SKPD.

Bantuan sosial yang tidak dapat direncanakan sebelumnya diberikan untuk kebutuhan akibat resiko sosial yang tidak dapat diperkirakan pada saat penyusunan APBD yang apabila ditunda penanganannya akan menimbulkan resiko sosial yang lebih besar bagi individu dan/atau keluarga tersebut. Penyaluran dan/atau penyerahan bantuan sosial yang direncanakan didasarkan pada daftar penerima bantuan sosial yang tercantum dalam keputusan kepala daerah.

Penyaluran dan/atau penyerahan bantuan sosial yang tidak dapat direncanakan sebelumnya didasarkan pada permintaan tertulis dari individu dan/atau keluarga yang bersangkutan atau surat keterangan dari pejabat yang berwenang serta mendapat persetujuan kepala daerah setelah diverifikasi oleh SKPD terkait.

Untuk melaksanakan penyaluran bantuan sosial, maka Pemerintah terlebih dahulu menyusun petunjuk pelaksanaannya dan menetapkan para pihak maupun lembaga yang menjadi sasaran penerima bantuan. Selanjutnya ditentukan bentuk bantuannya, baik berupa transfer uang, barang maupun jasa, yang disalurkan secara langsung, melalui bank/pos penyalur maupun lembaga penyalur yang telah ditetapkan (Dharmakarja, 2017). SKPD membuat rekapitulasi penyaluran bantuan sosial kepada individu dan/atau keluarga yang tidak dapat direncanakan sebelumnya dengan memuat nama penerima, alamat dan besaran bantuan sosial yang diterima oleh masing-masing individu dan/atau keluarga.

Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020 menjelaskan bahwa dalam pendistribusian Bansos COVID-19 pemerintah hanya memberikan penerima yang telah memenuhi kriteria yang dimana kriteria tersebut adalah ”melindungi dari kemungkinan resiko sosial” akibat terdampak pandemi COVID-19. Pemberian tersebut perlu melalui analisa yang matang dengan mempertimbangkan *evidence-based* dan memperhitungkan dampak sosial dan ekonomi yang muncul dan/atau melalui permintaan penerima.

Berpedoman pada Buletin Teknis SAP Belanja Bansos, penyusunan anggaran adalah proses awal dengan adanya klasifikasi, peruntukan dan penerima. Penganggaran belanja Bansos melibatkan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan terkait dengan penyelenggaraan Bansos tersebut. Biaya tersebut dapat seperti biaya pembelian, biaya pengiriman dan biaya pengadaan hingga Bansos sampai di tangan penerima. Belanja Bansos dapat berupa uang/barang/jasa yang telah memenuhi kriteria. Ketika memberikan uang, harus dipastikan tidak dalam bentuk Penguatan Modal Masyarakat PNPM Mandiri, dan bukan pemberian kepada partai politik. Pemberian barang bukan untuk dipakai sendiri atau diberikan kepada instansi vertikal pemerintah yang bersangkutan. Pemberian berupa jasa, satuan kerja memberikan pelatihan atau mengirimkan orang untuk melakukan pelatihan kepada penerima belanja Bansos.

Dinas Sosial memiliki beberapa tahapan penyaluran bantuan dana jaminan sosial bagi masyarakat terdampak COVID-19, sebagai berikut:

1. Melaksanakan Sosialisasi Program

2. Melakukan Pendataan
3. Menetapkan Penerima Bantuan
4. Menyalurkan Bantuan Dana Jaminan Sosial
5. Pemberhentian dan Penggantian Penerima Bantuan
6. Pemutakhiran Data
7. Pengaduan Melalui Unit Pengaduan Masyarakat (UPM)

Setiap tahapan tersebut banyak sekali mengandung kesulitan dan kerumitan tersendiri. Selain itu juga, berpotensi terjadinya penyelewengan dana melalui rekayasa data. Dengan demikian, muncul banyak persoalan diantaranya adalah pendistribusian bantuan sosial yang tidak tepat sasaran.

2.3 Kerangka Pemikiran

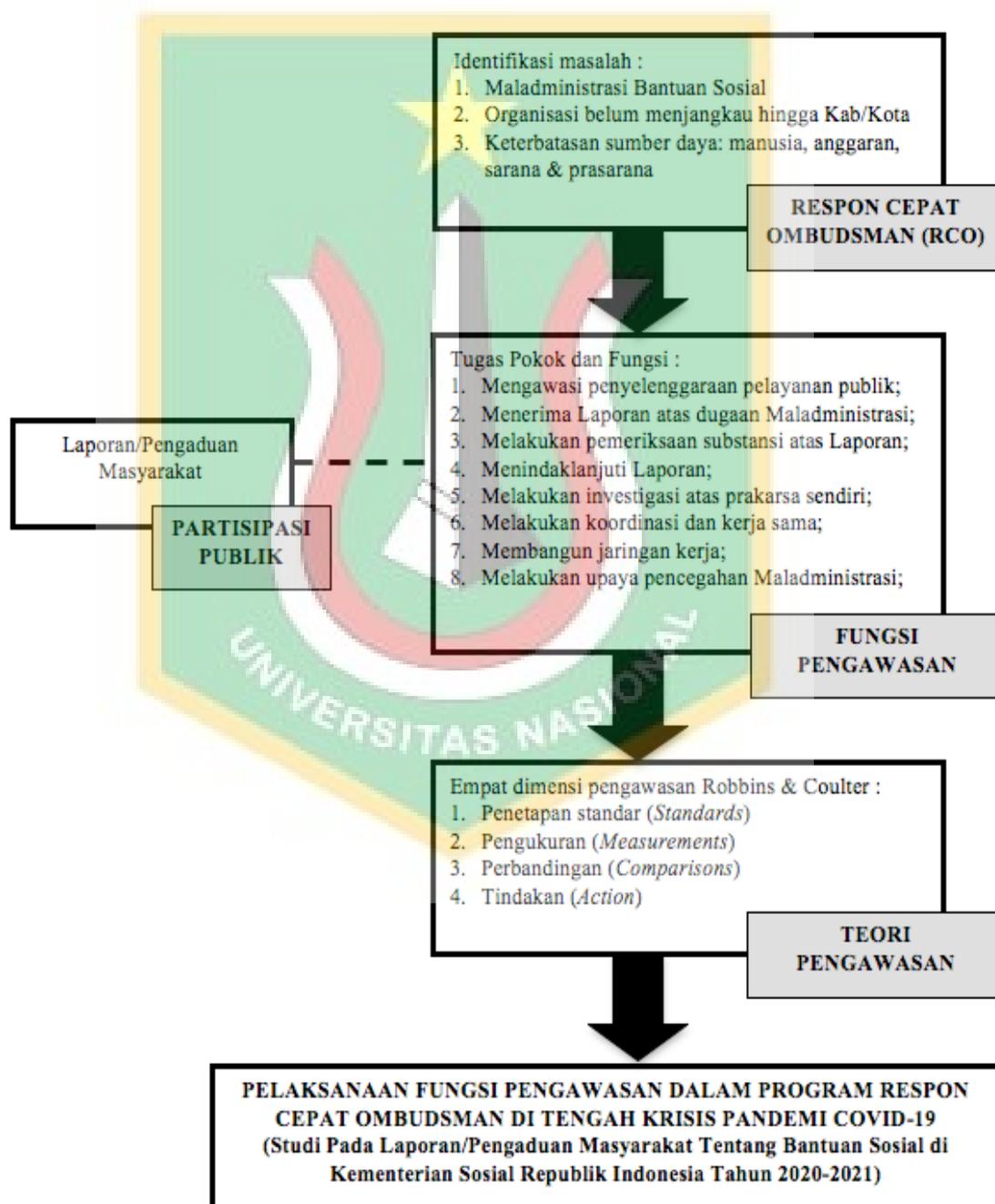
Sebelum disajikan kerangka pemikiran dari penelitian ini, pada bagian ini akan dijelaskan mengenai unit analisis penelitian kualitatif. Setiap metode dan jenis penelitian memiliki tingkat analisis berbeda-beda, mulai tingkat yang sangat kecil (mikro), yaitu individu hingga tingkat yang luas (makro), seperti masyarakat luas, bahkan negara.

Unit analisis ini sangat terkait dengan kualitas, lingkup dan strategi bagaimana data diperoleh. Unit analisis dalam penelitian ini sangat terkait dengan pandangan penulis terhadap realitas sosial dimana fungsi pengawasan yang diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia melalui program Respon Cepat Ombudsman (RCO) menjadi perhatian yang pokok, dalam penelitian ini disebut sebagai realitas pengawasan.

Peraturan dan perundang-undangan terkait pengawasan pelayanan publik, memasukkan unsur partisipasi publik dalam bentuk laporan/pengaduan masyarakat. Kerangka pemikiran dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.5

Kerangka Pemikiran



Sumber: Kajian penulis, 2022

Berdasarkan Gambar 2.5 penulis membuat lima kotak dialog, yaitu identifikasi masalah dalam konteks program Respon Cepat Ombudsman yang juga mempengaruhi kotak kedua, fungsi pengawasan, lalu teori pengawasan, kemudian di samping sebelah kiri adalah kotak partisipasi publik dalam bentuk laporan/pengaduan masyarakat dan terakhir tujuan penelitian.

Gambar 2.5 tersebut memperlihatkan bahwa fungsi pengawasan dapat dipengaruhi oleh partisipasi publik dalam bentuk laporan/pengaduan masyarakat. Kualitas partisipasi publik walaupun dengan garis putus-putus sesungguhnya akan memberikan dampak positif bagi kinerja Ombudsman. Dengan adanya laporan yang masuk, Ombudsman kemudian menentukan mekanisme penyelesaian, selain tersedia juga mekanisme Atas Prakarsa Sendiri. Respon Cepat Ombudsman (RCO) ditentukan oleh adanya laporan/pengaduan masyarakat.

Untuk melacak pelaksanaan fungsi pengawasan dalam program Respon Cepat Ombudsman (RCO), penulis menggunakan teori pengawasan Robbins dan Coulter yang menetapkan empat dimensi pengawasan. Penggunaan teori ini dapat memperkuat penjelasan analisis pengawasan Ombudsman dan memprediksi kemampuan pengawasan di masa depan. Penilaian terhadap faktor-faktor penghambat dan pendukung fungsi pengawasan tersebut akan memberikan koreksi dan perbaikan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.