

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi sebuah konsep Negara Hukum Pancasila pada kenyataannya masih terasa belum maksimal tingkat kepuasannya. Berbagai diskursus mengenai Supremasi dan reformasi hukum kerap muncul dipermukaan, terlebih apabila dikorespondensikan dengan kelemahan penyusunan peraturan perundang-undangan serta penegakan hukum yang terjalin, khususnya dalam pembentukan sebuah komisi yang memiliki tujuan untuk menampung dan meneruskan keluhan-keluhan masyarakat dalam upaya penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), Demokrasi dan memberantas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) salah satunya yaitu Komisi Ombudsman. Dinamika atau perubahan suatu konsep merupakan kesesuaian dengan karakteristik ilmu pengetahuan yang bersifat obyektif, rasional dan *openminded* sebagai produk pemikiran manusia (Sonny Baskoro, 2000 : 170-171).

Menurut Philipus M. Hadjon dalam pemahaman istilah “Negara Hukum, *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, serta Negara Hukum Pancasila”. Mulai dari yang dinamakan *Rechtsstaat*, dimana konsep ini lahir atas dasar perjuangan dalam menentang absolutisme kekuasaan yang bersifat revolusioner, istilah yang cukup populer di Eropa Kontinental. Sejak abad XIX, konsep *Rechtsstaat* bertumpu pada sistem “*Civil Law* atau Modern Roman Law”.

Menurut Friedrich Julius Stahl (dalam Sayuti (2011:92-93)) bahwa “Rechtsstaat harus memiliki beberapa karakteristik antara lain; Perlindungan HAM, Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), serta adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan”.

Dalam buku Philipus M. Hadjon dijelaskan bahwa Konsep Rechtsstaat ini mengalami pergeseran dari *Liberare Democratic Rechtsstaat* kepada *Sociale Democratic Rechtsstaat* dalam pergeseran tersebut akan tampak pada ciri-ciri dari *Liberare Democratic Rechtsstaat* yang diantaranya :

1. Adanya konsitusi atau Undang-undang Dasar yang mengatur hubungan penguasa dengan rakyat
2. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif dan yudikatif.
3. Pemerintahan berdasarkan atas Undang-undang (*wetmatig bestuur*).
4. Perlindungan terhadap hak kebebasan rakyat individualistik.

Sedangkan konsep dari *Sociale Democratic Rechtsstaat*, dengan ciri-ciri utama sebagai berikut :

1. Adanya konstitusi atau Undang-undang Dasar yang mengatur hubungan penguasa dengan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
3. Pemerintah berdasarkan atas Undang-undang (*Wetmasig bestuur*)
4. Perlindungan terhadap hak-hak kebebasan rakyat bersifat individualistik dan sosial.

Selanjutnya, terdapat konsep *Rule of Law* atau sebuah konsep yang dikenal dengan negara *Anglo Saxon* sejak tahun 1885, yang dilatarbelakangi secara evolusioner dan bertumpu pada *Common Law*. Sistem atau sifat yang menonjol dari konsep tersebut adalah yudicial, dimana adanya “pendelegasian kekuasaan” mengadili kepada hukum-hukum atau badan-badan peradilan dan hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum. Dan yang terpenting lebih mengedepankan peradilan umum daripada peradilan administrasi. Berikut merupakan unsur-unsur *Rule of Law* antara lain :

- a. *The Rule of Law* yang mendahulukan hukum serta kedisiplinan dalam publik (demokrasi) daripada anarki ;
- b. *The Rule of Law*, mengharuskan pemerintahan berdasarkan atas hukum ;
- c. *The Rule of Law* mengharuskan adanya peraturan hukum substantif dan hukum acara termasuk “ *presetsusi of innocence* “

Sekarang beralih pada konsep Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila yaitu :

- a. Ikatan antara pemerintah serta rakyat berlandaskan atas azas kerukunan yang terpencar dari paham gotong royong kekeluargaan dan hukum adat.
- b. Ikatan fungsional terjalin proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara yang berbasis pada paham gotong royong.
- c. Penyelesaian sengketa melalui musyawarah serta peradilan, merupakan jalan terakhir.

d. Keseimbangan kewajiban warga negara (manusia).

Dilihat melalui konsep Hukum yang diterapkan dalam suatu negara menjadi sebuah pertanyaan besar dengan perubahan undang-undang dasar mulai dari kemerdekaan hingga reformasi yang terkesan memaksa dan liberalistis sudahkah sesuai dengan konsep Negara Hukum Pancasila sebagaimana dijelaskan oleh para pakar diatas atautkah Indonesia tak sadar jika sedangengebiri penerapan konsep Negara Hukum Pancasila ke arah penerapan konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Salah satu contohnya dibentuk Lembaga Komisi Ombudsman yang mana sejauh ini negara yang menerapkan sebagian besar merupakan negara yang menganut *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Sedangkan Indonesia, jika dilihat secara fungsional telah berdiri Lembaga Negara Khusus yang padahal berbanding dengan konsep *trias politica* sebagai konsep struktur kekuasaan di Indonesia.

Yeni Sri L (176-177) “Melalui sudut sejarah, Ombudsman pertama kali didirikan dan dikenal di Stockholm, Swedia pada tahun 1809 sebagai seorang yang mempunyai tugas dalam melindungi kepentingan individu dari pelanggaran pelaksanaan pelayanan publik oleh aparatur negara. Ombudsman di Swedia disebut dengan *Justitieombudsman* (*ombudsman for justice / ombudsman untuk keadilan*) . Lembaga Ombudsman Swedia sebagai salah satu perangkat kontrol yang memiliki peran penting dalam mewujudkan sebuah keadilan pelaksanaan pelayanan publik dan sistem peradilan negara”. Dipimpin oleh tiga orang justies Ombudsman serta dilantik oleh Parlemen Swedia (*Riksdag*). Beragam keleluasaan pada setiap

individu untuk berpindah menjadi keyakinan kebebasan dalam proses demokrasi di Swedia, begitupun instrumen pemerintah. Alasan dari terbentuknya Ombudsman di Swedia pada tahun 1809 yaitu usaha dalam melindungi dan membantu masyarakat untuk memperoleh sistem pelayanan dan peradilan yang adil serta mendampingi berbagai keluhan dari masyarakat awam terhadap kinerja pelayanan aparatur pemerintahan. Lembaga *the king's highest Ombudsman* yang dikenal dengan nama *chancellor of justice*, yang merupakan Ombudsman Kerajaan. Swedia merupakan negara “monarki konstitusional” dan demokrasi parlementer, yang mana Raja merupakan kepala negara namun parlemen juga memiliki wewenang yang tinggi dalam pemerintahan. Sehingga sejarah Ombudsman berawal dari Ombudsman Kerajaan yang disebut sebagai *executive Ombudsman* dan berkembang menjadi Ombudsman parlemen Swedia (*Swedish's Parliamentary Ombudsman*) serta telah dilegalkan dalam konstitusi negara Swedia. Keberhasilan Swedia dengan lembaga Ombudsmannya yang membuat konsep ini meluas hingga ke penjuru dunia, salah satunya Indonesia.

Ombudsman di Swedia dan Indonesia tentunya sangatlah berbeda, eksistensi Ombudsman di Swedia lebih diakui. Dalam menindaklanjuti laporan atau keluhan dari masyarakat, produk akhirnya bukan hanya *moral binding* tetapi juga *legal binding*. Ombudsman berperan pula sebagai penuntut umum jika masalah tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan pemberian saran/nasihat kepada instansi publik yang bersengketa.

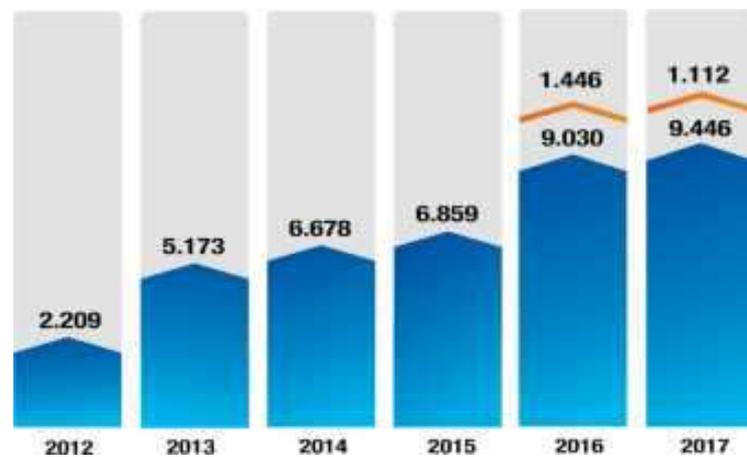
Sedangkan praktik di Indonesia, dengan rekomendasi ombudsman diharapkan instansi terlapor dapat menyelesaikan masalah yang dikeluhkan pelapor, memperbaiki kualitas layanan publiknya (*self correction*), diikuti pemberian sanksi administratif oleh atasannya kepada pejabat publik yang terbukti melakukan penyimpangan, mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi dalam proses pelayanan publik. Bicara perihal rekomendasi ombudsman sebagai produk final, menjadi pesimisme karena hubungan yang kurang jelas diantara tuntutan tanggungjawab aktor kekuasaan dapat bekerja hanya dengan rekomendasi yang secara hukum tidak mengikat (*not legally binding*) (Nadia Hidyati, dkk (2008 : 185-186)). Sehingga dapat dikatakan kekuatan dari rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman cukup lemah, melihat berbagai kasus Maladministrasi yang dilakukan oleh birokrasi Indonesia masih sangat banyak. Serta melihat hubungan Ombudsman yang memiliki status setara dengan birokrasi lain di Indonesia menjadikan kurangnya tingkat kepatuhan instansi atau lembaga terhadap Ombudsman Republik Indonesia.

Berkaitan dengan kasus yang tidak cukup reda. Tercatat Ombudsman Republik Indonesia khusus tahun 2017 menerima laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 9.446 laporan melalui Ombudsman RI dan Tim Penerima Verifikasi Laporan yang tentunya jumlah laporan tersebut masih sangat jauh dibanding dengan negara yang telah menerapkan Ombudsman pula sebagai contoh Belanda. Selain laporan/ pengaduan masyarakat Ombudsman RI juga

menindaklanjuti tembusan surat pengaduan sebanyak 1.112. Dari data pengaduan masyarakat sebanyak 9.446 yang memenuhi syarat formil dan materiil serta kewenangan Ombudsman RI yaitu sebesar 8.264 laporan yang ter-register pada aplikasi SIMPel. Rincian data pengaduan nasional yang diterima Ombudsman RI pada tahun 2011-2017 sebagai berikut :

**Gambar 1.1**

**Dinamika Jumlah Laporan Ombudsman pertahun**



*Sumber : Ombudsman.go.id*

Berdasarkan data klasifikasi pelapor menunjukkan bahwa masyarakat yang paling banyak melaporkan keluhan tentang dugaan maladministrasi relatif tetap sebagaimana laporan-laporan sebelumnya yaitu perorangan/korban langsung sebanyak 5.426 laporan (63.48%).

Ombudsman Republik Indonesia menilai terdapat tiga instansi yang memiliki keluhan terbanyak setiap tahunnya, diantaranya yaitu Dinas Agraria Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional, Kepolisian dan Pemerintah

Daerah. Dengan klasifikasi permasalahannya yaitu Sertifikasi Tanah, Surat Izin Mengemudi dan Penyelenggaraan Pendidikan. Beberapa kasus yang selalu terjadi setiap tahun juga tidak pernah meredam antara lain :

**Tabel 1.1**

**Contoh Kasus Maladministrasi 2013-2014**

No	Waktu Laporan	Permasalahan	Daerah
1	12 Februari 2013	Belum dilaksanakannya putusan pengadilan Tata Usaha Negara Semarang terkait pengaktifan kembali pelapor sebagai Pamong Desa	Kabupaten Brebes
2.	11 Maret 2014	Penundaan berlarut dalam pelayanan permohonan sertifikat tanah di kantor Pertanahan Kabupaten Demak belum selesai sejak tahun 2012	Kabupaten Demak
3.	29 Desember 2014	Penundaan berlarut oleh Satpol PP kota Semarang terkait pembongkaran bangunan di Klenteng TITD Grajen yang	Kota Semarang

		diduga tanpa IMB.	
--	--	-------------------	--

Sumber : Olahan Pribadi,2019

Sebagai contoh kasus dalam bidang pendidikan yang terjadi “Beberapa laporan yang disampaikan ke Ombudsman RI Jawa Tengah terkait jalur zonasi dan penolakan legalisir Surat Keterangan Domisili PPDB 2019 tingkat SMP Negeri, juga menerima laporan dugaan maladministrasi terkait dugaan pungutan di SMP Negeri di Kabupaten Tegal dengan modus biaya seragam dan biaya lainnya berkisar Rp. 820.000-Rp.860.000, dan laporan tindakan sekolah yang menahan raport anak karena belum membayar tunggakan biaya di SMP N di Klaten. Atas laporan di SMP N di Tegal tersebut, Tim Ombudsman RI Jateng telah melakukan investigasi ke Dinas Pendidikan Kabupaten Tegal, saat ini masih dalam pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Jateng...” (Ombudsman Republik Indonesia)

Serta kasus sertifikasi tanah yang tak kunjung surut yaitu “Prona banyak menimbulkan pungutan liar yang dilakukan oleh kepala desa karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak mencukupi dan hanya menanggung Rp 209.300,00 per bidang tanah). Pada dasarnya peserta program Prona dibebaskan dari komponen biaya pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengesahan data fisik dan penerbitan sertifikat yang sudah ditanggung oleh Pemerintah. Namun, ada beberapa komponen yang tidak ditanggung Pemerintah seperti biaya materai, pembuatan dan

pemasangan patok tanda batas, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPH) dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan bagi yang terkena ketentuan perpajakan, semuanya menjadi beban kewajiban peserta Prona.” Nur Fuadi Ahmad (2019 :176).

Kilas balik dari berbagai kasus yang ada serta pelaporan masyarakat terkait Maladministrasi yang terjadi menjadi tugas Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah pada khususnya untuk menyelesaikan sengketa tersebut, produk dari lembaga Ombudsman dalam mengatasi hal tersebut yaitu berupa Rekomendasi. Berdasarkan Agus Ardyansyah Kepala Keasistenan Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, bahwa setiap perwakilan tidak memiliki hak untuk mengeluarkan rekomendasi dan bahkan perwakilan Jawa Tengah tidak memiliki data perihal rekomendasi terhadap kasus maladministrasi setiap instansi atau lembaga. Berdasarkan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Ombudsman RI dapat menindaklanjuti laporan yang menjadi kewenangannya dimana pemeriksaan dapat dilakukan oleh Ombudsman Pusat atau melalui penugasan ke Perwakilan dengan mempertimbangkan domisili Pelapor dan/atau instansi Terlapor. Penugasan yang dimaksud harus berdasarkan persetujuan oleh Rapat Anggota atau Rapat Pimpinan.

Sehingga dalam hal ini Ombudsman Perwakilan tidak memiliki tugas yang khusus dalam penanganan instansi di daerah perwakilan karena penugasan tersebut harus dalam persetujuan pimpinan. Selain itu berkaitan

dengan rekomendasi menurut Kepala Keasistenan Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, rekomendasi merupakan produk pusat dan bukan menjadi tugas serta wewenang dari Ombudsman RI perwakilan, biasanya dalam penanganan kasus maladministrasi Ombudsman RI perwakilan hanya memberikan usulan kepada Ombudsman pusat. Selain itu Ombudsman RI telah menerbitkan 33 rekomendasi dalam menangani kasus tahun 2012-2020. Sebelum tahap rekomendasi terdapat laporan hasil akhir pemeriksaan, yang mana laporan ini yang menjadikan pedoman instansi pelanggar dalam menyikapi kesalahannya, sehingga Ombudsman tidak mengeluarkan rekomendasi.

Permasalahan pelayanan publik yang memiliki tingkat kompleksitas cukup tinggi, tentu dibutuhkan suatu tindakan preventif dalam menanggapi kejadian tersebut. Ten Berge dalam Nurul Laili (2015 : 134) menyebutkan “bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan tingkat kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan”. “Dalam konsep negara hukum, bahwa keberadaan pengawasan terhadap pemerintah tentunya dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma hukum yang berlaku, serta jaminan terhadap masyarakat dari tindakan pemerintahan sebagai konsekuensi *welfarestate* pemerintah campur tangan sangat luas dalam kehidupan masyarakat seperti bidang politik, agama, sosial, budaya, dan sebagainya, diperlukan adanya

perlindungan kepentingan masyarakat yang diimplementasikan dalam bentuk pengawasan terhadap kegiatan pemerintah” (Santosa, 2008 dalam Nurul Laili , 2015).

Dari mulai sejarah Ombudsman dengan kondisi Swedia, kasus yang terjadi mengenai maladministrasi dalam berbagai instansi setiap tahunnya serta tak kunjung ada perubahan mengingat rekomendasi yang tidak dikeluarkan hingga terdapat lebih dari 10.000 laporan dalam data Ombudsman Republik Indonesia tidak memiliki kepastian terselesaikannya suatu masalah. Tentu menjadi sebuah pertanyaan dan evaluasi tentang kedudukan Ombudsman Republik Indonesia mengingat bahwa lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan dalam memberikan sanksi terhadap instansi yang melakukan pelanggaran administrasi, selain itu kewenangan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dengan rekomendasi dan pemeriksaan berdasarkan hasil rapat pimpinan Ombudsman pusat. Dengan kasus-kasus tersebut sebaliknya, jika Ombudsman Republik Indonesia bertugas sebagai pengawasan pelayanan publik mengapa permasalahan maladministrasi seperti tidak ada habisnya terjadi di Indonesia baik segi sumber daya manusia, kedudukan atau mekanismenya.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dengan dasar hukum dan segala masalah atau kendala yang terjadi pada Ombudsman Republik Indonesia tentu dapat kita rumuskan beberapa masalah yang perlu adanya kajian dalam permasalahan tersebut, antara lain ;

1.2.1 Bagaimana cara Ombudsman memberikan pengawasan dan rekomendasi pada pelayanan publik jika dilihat dari hubungan antar lembaga atau instansi tertentu ?

1.2.2 Bagaimana Monitoring dan Evaluasi Rekomendasi yang dilakukan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1.3.1 Mendeskripsikan dan menjelaskan cara Ombudsman Republik Indonesia dalam memberikan pengawasan dan rekomendasi pada pelayanan publik jika dilihat dari hubungan antar lembaga atau instansi tertentu;

1.3.2 Mendeskripsikan dan menjelaskan Monitoring dan Evaluasi Rekomendasi Ombudsman RI dilakukan.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Dengan adanya tujuan yang ingin di sampaikan oleh peneliti tentunya penelitian diharapkan memberikan manfaat bagi diri sendiri dan masyarakat umum pada umumnya, terutama dalam perkembangan ilmu politik, sosial dan ekonomi. Adapun manfaat dalam penelitian ini;

#### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Dikaji secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan ilmu pengetahuan dan referensi seperti konsep-konsep maupun teori-teori yang relevan didalam Mendeskripsikan dan menjelaskan cara Ombudsman dalam memberikan pengawasan dan rekomendasi dalam pelayanan publik jika dilihat dari hubungan antar instansi atau lembaga tertentu . Selain itu juga, diharapkan dengan adanya penelitian ini mampu

memberikan penjelasan Monitoring dan Evaluasi Rekomendasi Ombudsman RI dilakukan.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Memahami cara Ombudsman memberikan pengawasan dan rekomendasi pada pelayanan publik jika dilihat dari hubungan antar lembaga atau instansi tertentu, serta dapat dijadikan landasan dan acuan untuk menyikapi dengan bijak dalam melakukan Monitoring dan Evaluasi Rekomendasi Ombudsman RI dilakukan, manfaat ini mengacu sejumlah praktisi, agen, institusi terkait untuk memperbaiki segala hal yang berkaitan dengan administrasi, organisasi.

#### **1.5 Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian ini, tentunya penulis menggunakan penelitian terdahulu sebagai dasar dan acuan, penelitian terdahulu memudahkan penulis dalam menyusun penelitian baik dari segi teori dan konsep. Menurut Iksan (1996) tinjauan pustaka harus mengemukakan hasil penelitian yang relevan baik teori, konsep, analisa dan kesimpulan. Dengan adanya acuan dalam penelitian, diharapkan dapat menghindari adanya duplikasi penelitian dan kesalahan yang ada dalam penelitian sebelumnya.

Terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan terkait dengan lembaga Ombudsman, diantaranya adalah :

Penelitian yang dilakukan oleh Usisa Rohmah (2014) yang berjudul Analisis Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah (Lod) Dalam Menangani Laporan/Keluhan Masyarakat Di Daerah Istimewa

Yogyakarta (DIY), Shita Mariza S (2016) yang berjudul Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan pelayanan publik Bidang Pendidikan di Kota Makassar, , Sri Wahyuni T (2018) yang berjudul Peran Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Di Bidang Pertanahan (Studi Pada Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Sulawesi Selatan), dan Achmad Nur Fuad (2019) yang berjudul Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terkait Maladministrasi Pelayanan Publik. Studi Kasus : Penyelenggaraan Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Kudus Tahun 2017, membahas mengenai pengawasan dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia masing-masing perwakilan daerah. Penelitian tersebut memiliki kesamaan yaitu fokus terhadap analisis pengawasan yang menjadi tugas serta peran dari Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara umum dalam bidang tertentu, seperti bidang pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Hasil dari masing-masing penelitian terdapat beberapa permasalahan yang terjadi, yakni mengenai kewenangan dan langkah dari Ombudsman Republik Indonesia masing-masing perwakilan dalam pengawasam terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan tahapan atau mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman dalam meningkatkan kinerja serta dorongan perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu penelitian tersebut juga menekankan pada efektivitas penanganan Maladministrasi dari segala bidang, perihal hasil dan keberhasilan dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Kesimpulan yang didapat adalah

penelitian yang dilakukan selalu menanyakan pengaruh dan keberhasilan penyelesaian masalah dalam pengawasan Ombudsman terhadap perbaikan dan perubahan penyelenggaraan pelayanan publik suatu instansi maupun pemerintahan daerah. Namun yang membedakan dari beberapa penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu Penelitian ini lebih menganalisis untuk menjawab dari sebagai penelitian yang ada tersebut, dengan berbagai kendala yang sama dan bentuk rekomendasi yang membuat maladministrasi menjadi berkurang, mempertanyakan kelayakan Ombudsman Republik Indonesia Khususnya Perwakilan Jawa Tengah dan Kekuatan rekomendasi yang diberikan kepada beberapa instansi dan pemerintahan terkait.

Penelitian yang dilakukan oleh Rindra Herlambang (2019) yang berjudul *Konco Ombudsman : Jejaring Informasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dengan media dan Masyarakat dalam Pengawasan Pelayanan Publik*, Galang Asmara (2016) yang berjudul *Characteristics of Ombudsman Institution in Indonesia Compared with Ombudsman Institution in Swedia, United Kingdom, France, and Netherlands*, Khairiyati (2014) yang berjudul *Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Dari penelitian-penelitian tersebut memiliki fokus pada analisis keberadaan dan bagian dari Ombudsman Republik Indonesia lebih khusus. Terdapat beberapa poin dalam penelitian tersebut yakni, Eksistensi keberadaan Ombudsman dengan melihat berbagai problem maladministrasi yang masih sangat marak, Karakteristik dan status kelembagaan Ombudsman dalam segala tindakannya, jejaring atau trobosan baru yang dilakukan oleh Ombudsman

Republik Indonesia dalam menangani pengawasan pelayanan publik. Pembahasan dari tiga poin tersebut memiliki keterkaitan dalam hal kekuatan dari Ombudsman Republik Indonesia, jika dalam hal ini yaitu Rekomendasi dan Lembaganya.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, penelitian ini membahas mengenai mengenai kekuatan dari rekomendasi sebagai langkah akhir dalam penyelesaian suatu masalah maladministrasi pada suatu instansi atau pemerintahan. Pembahasan dalam penelitian ini merupakan kesimpulan dari permasalahan dalam penelitian diatas, serta melihat Ombudsman Republik Indonesia dari segi penerapannya di Negara Indonesia sehingga terbentuk sejenis kelayakan atas adanya Ombudsman Republik Indonesia. Penelitian ini berfokus pada Kajian kritis terbentuknya Lembaga yaitu Ombudsman Republik Indonesia serta apa yang menjadi pendukung didalamnya. Dalam penelitian ini mengarah pada kasus yang sering terjadi seperti dalam penelitian sebelumnya, melihat banyaknya kasus yang ada dan dapat dikatakan seirama tentu menjadi pertanyaan besar mengapa masih terjadi kasus tersebut setiap periode, dengan peran Ombudsman Republik Indonesia yang telah jelas untuk mengawasi pelayanan publik. Selain itu penelitian ini juga membawa pembaharuan dengan menggunakan teori dan metode yang berbeda dalam penelitiannya. Perbedaan telah jelas antar penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada perspektif dan arah tujuan penelitian. Penelitian ini mengarah pada hal yang sangat khusus yaitu fokus dalam mengkaji Lembaga Ombudsman Republik Indonesia, tanpa membahas kasus atau program dan melihat kepastian suatu laporan

ditindaklanjuti sedangkan penelitian sebelumnya sebagian besar mengarah pada pembahasan yang umum dan memiliki fokus bidang serta daerah tertentu.

## **1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### ***1.6.1 New Institutionalism Theory***

Teori Institutional atau Kelembagaan (*Institutionalism Theory*) yang memiliki inti ide yaitu karena terbentuknya organisasi yang diakibatkan tekanan lingkungan institutional dan menyebabkan institutionalisasi. Orientasi baru dari Institusi ini mengusulkan bahwa struktur organisasi formal tidak hanya mencerminkan tuntutan teknis dan tuntutan sumber daya, tetapi juga dibentuk oleh kekuatan institusional, termasuk mitos rasional, legitimasi pengetahuan melalui sistem pendidikan oleh profesi, opini publik dan hukum. Gagasan inti bahwa organisasi sangat tertanam dalam lingkungan sosial dan politik yang menyarankan agar praktik dan struktur organisasi sering kali menjadi refleksi atau respon terhadap aturan, kepercayaan, dan konvensi yang dibangun dalam lingkungan lebih luas. Seperti halnya Indonesia yang telah banyak tumbuh Institusi-institusi berupa lembaga terstruktur yang menjalankan tugas dengan diatur oleh Undang-undang dan secara historis dikembangkan melalui perspektif Presiden Indonesia ke-5 yang mengadopsi dari negara lain seperti Ombudsman Republik Indonesia.

Meidi Kosandi (129 : 2015) “Pendekatan Institutionalisme *baru (the institutionalism)* merupakan pendekatan yang terhitung muda dan

berkembang dalam ilmu politik. Pendekatan ini tidak hanya mempelajari politik dari aspek normatif dan institusional sebagaimana pada pendekatan institusionalisme lama atau dikenal tradisionalisme”. *New Institutionalism* ini juga memperhatikan aspek perilaku individu, gagasan, konflik, hingga struktur ekonomi dan politik. Beberapa ahli yang mendukung pendekatan ini berpandangan secara umum bahwa mempelajari institusi sangat penting karena menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi (*contributing factor*) peristiwa, perilaku dan perubahan politik. Berdasarkan segi metodologi, pendekatan institusionalisme baru (*New Institutionalism Approach*) tidak lagi menggunakan metodologi tradisional, akan tetapi berkembang mengikuti perkembangan metodologi dalam ilmu sosial lainnya.

Teori kelembagaan baru (*new institutional theory*) atau juga dikenal sebagai paham neo-kelembagaan (*neo-institutionalisme*) yang para ilmuwan melakukan observasi munculnya kelembagaan mengenai reaksi terhadap munculnya paham perilaku ilmu sosial. Hall & Taylor (1996), telah membedakan tiga tradisi terkait paham kelembagaan :

### **1. *Rational Choice/ Pilihan Rasional***

*Rational Choice Theory* individu dipandang termotivasi oleh keinginan atau tujuan yang telah dipersiapkan sebelumnya. Teori ini juga berpendapat bahwa individu harus mengantisipasi hasil tindakan alternatif dan hitung apa yang terbaik untuk mereka, individu yang rasional pasti akan memilih alternatif yang memungkinkan memberi kepuasan terbesar bagi mereka. John Scott (2007)

Menurut Herfeld, “Teori Pilihan Rasional kemudian dianggap sebagai konsep psikologi yang mencoba memahami karakter individu dalam sebuah pilihan yang akhirnya akan meramalkan perilaku seseorang”. Namun beberapa kritik yang menentang teori ini menyatakan bahwa perilaku manusia tidak sekedar ramalan oleh komputasi rasional, terutama jika telah dihadapkan pada pilihan yang kompleks maka akan menjadi rumit. Seperti halnya keberadaan Ombudsman Republik Indonesia bahwa karakteristik dari sebuah pemimpin atau keberhasilan dari perkembangan negara lain belum tentu dapat tepat jika ditempatkan pada sosial dan budaya yang berbeda.

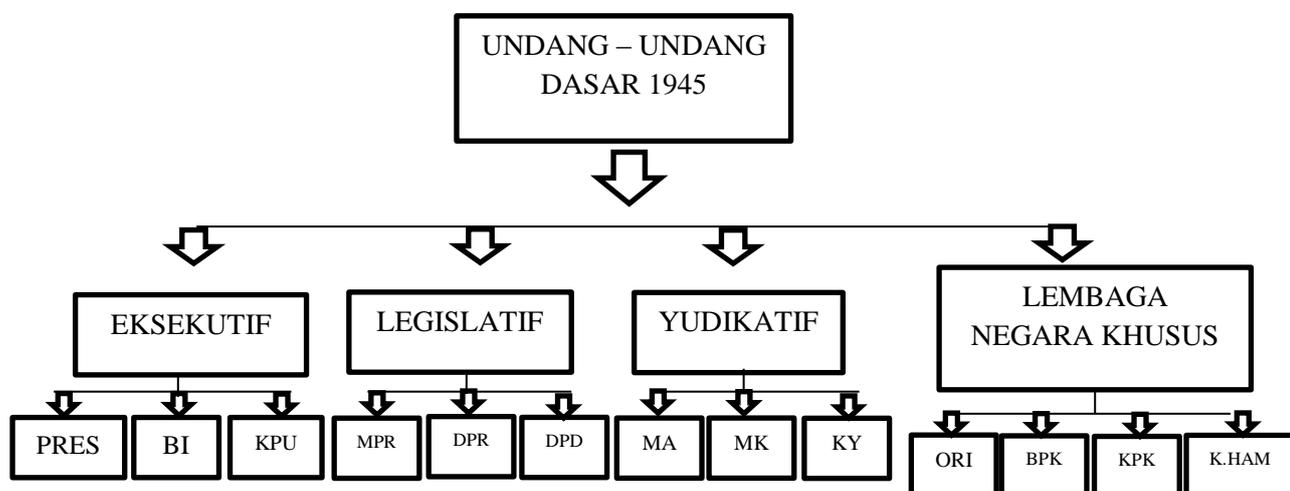
Para aktor politik akan lebih cenderung untuk memilih institusionalisasi daripada kekosongan institusi jika dilihat dari perspektif penganut pilihan rasional. Karena hadirnya sebuah institusi memberikan insentif bagi kerjasama dan pertukaran yang disebabkan menjauhkan para aktor politik dari ketidakpastian hasil dari persaingan dan konflik diantara mereka. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto dalam mengkritisi penyelenggaraan negara dengan pembagian kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudisial dalam model trias politica, mengatakan bahwa “the civil law system memosisikan badan legislatif sebagai pemeran utama sedangkan the common law system menempatkan badan yudikatif dalam sistem bekerjanya hukum nasional, kini diperalihan abad 20-21 terbukti bahwa badan eksekutif itulah yang berperan sebagai pengendali utama bekerjanya sistem hukum.”

Dalam pernyataan tersebut terbukti bahwa terjadi fenomena penggelembungan kekuasaan eksekutif di Indonesia, apalagi jika dilihat praktik yang terjadi sekarang terdapat kecenderungan penambahan kewenangan untuk melakukan diskresi dalam menjalankan pemerintahan, salah satunya muncul institusi Ombudsman Republik Indonesia, BPK, KPK, dan Komnas HAM. Seperti yang dikatakan Soetandyo Wignjosoebroto bahwa jika *rechtsstaat* atau *the rule of law* gagal dilakukan, maka kehidupan bermasyarakat tidaklah lagi *rechtsstaat* (negara hukum) melainkan *machtsstaat* (negara kekuasaan). Dengan demikian *trias politica* menjadi kurang relevan dengan perkembangan jaman. Sehingga terjadi tumpang tindih fungsi dan struktur kelembagaan.

Ombudsman Republik Indonesia memiliki **spesifikasi tugas** sebagai pengawas pelayan publik dalam segala instansi, baik lembaga negara maupun badan swasta. Jika dikaitkan dengan struktur kelembagaan negara Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945, menjadi sebagai berikut.

### Bagan 1.1

#### Realitas struktur kelembagaan Republik Indonesia



Sumber : Olahan Pribadi, 2020

Dalam tabel tersebut telah menjabarkan, bahwa kedudukan dari Ombudsman sejajar dengan lembaga negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Presiden, Bank Indonesia, dan seterusnya. Dengan adanya tugas spesifikasi tadi kepada baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Kewenangan Ombudsman hampir sama dengan kewenangan lembaga negara khusus lainnya justru tidak ada ketergantungan antar lembaga atau instansi dalam bentuk pengawasan tersebut. Pada umumnya Lembaga Negara Khusus di negara lain disebut sebagai *The State Auxiliary Bodies* (Lembaga Negara Pembantu), namun sifatnya hanya membantu lembaga negara yang ada dalam trias politica, sedangkan faktanya di Indonesia lembaga negara khusus tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan khusus dan

independen. Pada praktiknya pula kewenangan khusus dan independensi dari Ombudsman belum dapat dikatakan memiliki kekuatan yang mengikat melihat kasus yang terus meningkat.

Mengikuti pola yang ada, kinerja ombudsman juga memberikan rekomendasi kepada instansi atau lembaga yang melakukan pelanggaran. Rekomendasi tersebut hanya diberikan oleh Ombudsman Republik Indonesia Pusat, dan bukan hak dari Ombudsman tingkat Perwakilan Provinsi, selain itu menurut Pimpinan Asisten Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Bidang Pengawasan Agus Ardiansyah, S.T., S.H.,M.H bahwa dari 2012 hingga sekarang Ombudsman Republik Indonesia belum pernah mengeluarkan produk rekomendasi kepada instansi. Menjadi suatu hal yang kurang rasional jika disejajarkan dengan tahapan penindakan Ombudsman yang mana tahap terakhir merupakan pemberian Rekomendasi. Perlu adanya kajian yang mendalam dalam mengetahui tindakan Ombudsman secara fungsional dan substansial khususnya pada cara pengawasan dan kepastian tindakan.

Dengan teori *rational choice* yang menekankan pada *maximizing behaviour* atau melihat dari sisi perilaku individual dan instansi, kecenderungan masing-masing instansi yang masih mengedepankan ego baik Ombudsman Republik Indonesia dengan Lembaga Eksekutif maupun Legislatif menjadikan hubungan keduanya tumpang tindih atau belum adanya keserasian, makadari itu jika menggunakan teori *Tragedy Of The Commons* atau Tragedi Kepemilikan Bersama menurut Garret Hardin

(1982) bahwa tidak semua persoalan dapat diselesaikan dengan pendekatan teknis atau struktural, karena terkadang membutuhkan suatu penyelesaian non teknis, serta perbuatan untuk kepentingan umum dapat terjadi jika semua pihak dapat merasakan suatu pencapaian maksimal harus melalui pencapaian tujuan bersama. Analoginya yaitu seperti padang rumput terbuka untuk semua, ini diharapkan bahwa setiap penggembala akan mencoba untuk menjaga sebanyak mungkin teknak, supaya tidak keluar dari zona padang rumput dan dapat adil dengan penggembala yang lain, maka dapat dilakukan shift atau kebijakan untuk pengaturan penggembala secara sistem. Begitu halnya dengan upaya Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan advokasi atau tindakan persuasif terhadap pemerintah agar bersama-sama berfikir dan bertindak holistik tidak sektoral demi kepentingan bersama dalam pelayanan publik yang lebih baik.

## 2. *Historical Institutionalism/ Paham Kelembagaan Historis*

Institusionalisme historis merupakan respon terhadap teori pilihan rasional dan *behaviorisme* dalam ilmu politik, yang berpendapat bahwa **institusi biasanya tidak diciptakan untuk alasan fungsional** namun sebagai penelitian sejarah untuk mengetahui proses dibalik penciptaan dan kegigihan dari institusi dan kebijakan. Secara historis, Ombudsman pertama kali dibentuk di Swedia, di negara-negara yang menganut sistem parlementer dan memilih bentuk *Parliamentary Ombudsman*, efektifitas ombudsman juga sangat ditentukan dengan sistem *check dan balance* yang berlaku antara legislative dan eksekutif. Dalam sistem parlementer, menteri

bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada presiden. Dengan demikian menteri-menteri tersebut sangat menghormati dan mematuhi rekomendasi ombudsman yang bertindak sebagai perpanjangan tangan parlemen dalam mengawasi proses – proses pemberian pelayanan umum penyelenggara Negara. Selain itu eksistensi ombudsman sangat diakui dalam menindaklanjuti laporan/keluhan dari masyarakat, akhirnya bukan hanyalah *moral binding* tetapi juga *legal binding*. Ombudsman dapat menjadi penuntut umum jika masalah tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan pemberian saran/nasehat kepada instansi publik yang bersangkutan. Berbeda halnya dengan Indonesia yang menggunakan sistem presidensial, dimana berdasarkan *trias politica* dan keberadaan Ombudsman kurang adanya kejelasan, Ombudsman yang memiliki tingkat sejajar dengan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Sehingga pantas saja jika banyak birokrasi tidak merasakan keberadaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas dan banyak pula lembaga yang masih melakukan kesalahan yang sama. Makadari itu Indonesia dengan sistem presidensial yang meminjam struktur dari Swedia negara pencipta Ombudsman yang notabene menggunakan sistem parlementer memiliki perbedaan yang cukup jauh dan berbeda arah dalam pemberian tahapan dan kekuatan rekomendasi yang dibuat.

Dalam perpektif *historical* atau *political institutional* ini, mengutarakan bahwa perubahan dari suatu situasi dapat terjadi melalui proses pada teori *path dependency* atau ketergantungan jalur yang menyatakan bahwa dampak yang historis dari peristiwa kecil tidak pernah

dilupakan, dan akhirnya dapat terjadi secara keseluruhan dan mempengaruhi hasil (Arthur, 1989). Makadari itu disini Ombudsman Republik Indonesia harus memiliki misi untuk fokus mengubah cara pandang masyarakat atau pemerintah terhadap peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai pelindung masyarakat terhadap pengawasan dalam pelayanan publik dengan menjadikan Ombudsman Republik Indonesia Teman Masyarakat.

### **3. Sociological Institutionalism/Paham Kelembagaan Sosial**

Institusionalisme sosiologis memandang bahwa institusi mempengaruhi individu, termasuk dalam hal preferensi dan identitasnya (Hall dan Taylor 1996 : 16). Tentunya teori ini sangat berlawanan dengan teori pilihan rasional yang mana perilaku politik manusia didorong oleh kepentingan obyektif (interest-driven), dari kalangan penganut teori institusionalisme sosiologis cenderung berpandangan bahwa institusilah yang membentuk preferensi dan identitas individu. Karena pada praktiknya tidak semua institusi dan organisasi dibentuk untuk memaksimalkan kepentingan obyektif atau material. Banyak juga diantaranya yang dibentuk berdasarkan budaya atau nilai-nilai bersama. Berkaitan dengan identitas, menurut teori tersebut, pada umumnya institusi dibentuk bersifat isomorfis, yaitu atas dasar kesamaan identitas, preferensi kebijakan dan posisi didalam struktur.

Jika dilihat dari faktor sosial dan geografis wilayah Indonesia yang sangat luas dan memiliki penduduk yang cukup banyak serta bervariasi dibanding Swedia yang penduduknya hanya sepertiga puluh penduduk

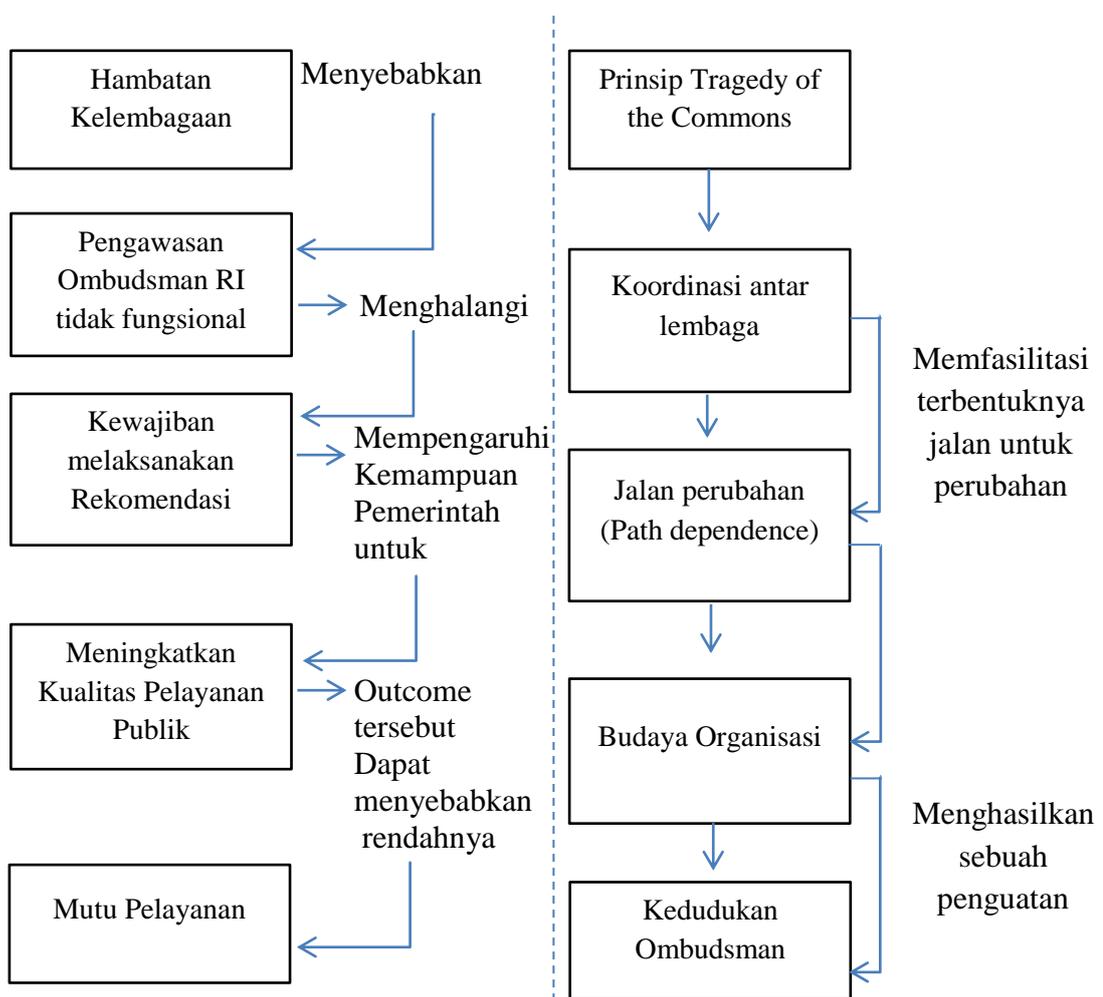
Indonesia menjadikan kurang efisiennya Ombudsman dalam menghadapi beberapa masalah yang terjadi dalam birokrasi, selain itu eksekutif Indonesia yang lebih memperhatikan birokrasi karena faktor pertanggungjawaban sebagai contoh laporan pertanggungjawaban akhir tahun mengenai program dan anggaran suatu birokrasi.

Bila dilihat dari beberapa kasus di Indonesia, eksistensi ombudsman kurang diakui. Ini sangat terlihat ketika ombudsman seringkali diabaikan saat mengadakan mediasi dan sekaligus memberikan rekomendasi kepada suatu badan atau instansi publik. Sedangkan di Swedia eksistensi ombudsman sudah tidak diragukan lagi terlihat dari hasil akhir rekomendasi berupa *legal binding*. Terlihat dari budaya yang terdapat di Indonesia khususnya pejabat publik masih sulit untuk dapat melakukan introspeksi dan perbaikan pemberian pelayanan publik yang merupakan kewajibannya (Nadia Hidayat, dkk (2008:191)). Dalam aspek sosial, tentunya Indonesia memiliki karakteristik yang belum memungkinkan diterapkannya suatu lembaga independen yang memiliki fungsi sebagai pengawas pelayanan publik pada seluruh instansi, mengingat instansi di Indonesia memiliki warna yang berbeda namun memiliki jumlah yang sesuai dengan luas negara.

Dalam persektif sosiological institutional yang tentunya sangat erat kaitannya dengan perubahan budaya organisasi yang dibutuhkan untuk dapat dijalankan pada perubahan fungsi kelembagaan, berdasarkan uraian Robbins (1998; 248) merupakan sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh

aktornya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain dan salah satu karakteristiknya yaitu berorientasi kepada hasil. Makadari itu Ombudsman Republik Indonesia harus dapat menginisiasi perubahan budaya organisasi yang menunjang peran Ombudsman Republik Indonesia secara optimal dengan restrukturisasi dan refungsional, supaya terdapat kejelasan peran dan fungsi serta kewenangan.

**Bagan 1.2**  
**Kerangka Kelembagaan Ombudsman RI**



Sumber : *Olahan Pribadi, 2019. Diadaptasi dari Weaver dan Rochman (1993 : 9)*

### ***1.6.2 Good Governance Theory***

Lahirnya konsep tata kelola pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah *Good Governance* telah banyak memberikan inspirasi dan inisiatif, khususnya dikalangan negara berkembang, seperti Asia, Afrika Selatan, dan Amerika Latin, dalam melakukan reformasi lembaga negara, pada umumnya reformasi sistem pemerintahan dan pada khususnya guna mewujudkan tujuan pembangunan dan cita-cita demokrasi serta prmbaruan pelayanan publik yang lebih baik. Bintoro Tjokromidjojo dalam (Santrio : 223) memandang *Good Governance* sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan atau administrasi pembangunan, yang mana menempatkan peran pemerintah sentral sebagai agent of change dari suatu masyarakat berkembang atau *developing* negara berkembang. Sedangkan menurut Mardiasmo ( 1999:18 dalam Santrio : 223) Konsep *Good Governance* adalah suatu konsep atau pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang baik.

Secara sederhana konsep *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik, sangat erat kaitannya dengan pelayanan publik, yang menjadi tonggak utama kesejahteraan masyarakat suatu negara. Di Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia menjadi lembaga independen yang fokus kinerjanya pada perbaikan pelayanan publik yaitu dengan cara pengawasan. Ombudsman Republik Indonesia tentunya menjadi lembaga yang peduli akan administrasi pembangunan serta membantu pemerintah mewujudkan keadilan kepada masyarakat.

## 1.7 Operasional Konsep

Dari rumusan masalah dan kerangka teoritis tersebut diatas, maka operasional konsep dalam penelitian ini yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

### 1.7.1 Ombudsman

Ombudsman merupakan Lembaga Khusus Negara Indonesia yang memiliki peran dalam pengawasan pelayanan publik terhadap seluruh instansi baik pemerintahan, BUMN, maupun BUMS. Analisis Ombudsman Republik Indonesia yang memiliki tugas memberikan pengawasan dan rekomendasi terhadap pelayanan publik apabila terjadi Maladministrasi.

Dalam penelitian ini, Ombudsman menjadi subjek penelitian yang akan dilihat melalui berbagai sudut pandang dalam Ombudsman Republik Indonesia melalui beberapa teori yaitu New Institutional yang meliputi Rational Choice dilihat dari perilaku, Historical Institutional, dan Sociological Institutional. Sehingga dapat dikaji masalah yang terjadi pada Ombudsman Republik Indonesia melalui teori tersebut.

### 1.7.2 *Institutional Constraints*

hambatan kelembagaan yang biasanya dimiliki oleh negara demokratis menjelaskan bahwa negara yang menganut sistem demokrasi memiliki kemungkinan lebih kecil untuk berperang karena hambatan-hambatan yang cukup besar terletak pada institusi-institusi demokratis tersebut. *Institutional Constraints* di Indonesia khususnya pada Institusi

Ombudsman Republik Indonesia yang memiliki beberapa hambatan dan menyebabkan pengawasan yang dilakukan tidak fungsional.

Hambatan Kelembagaan menjadi faktor penyebab suatu lembaga tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya seperti Ombudsman Republik Indonesia, pengawasan yang tidak fungsional dapat menghalangi kewenangan Ombudsman RI dalam memberikan sebuah rekomendasi yang cukup kuat. Karena seharusnya rekomendasi tersebut dalam mempengaruhi daya pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik pada berbagai instansi, tetapi hasil hambatan tersebut justru melibatkan mutu pelayanan yang menjadi tidak terpenuhi.

### **1.7.3 *Tragedy of the Commons***

Sebuah konsep yang menjelaskan bahwa tidak semua persolan dapat diselesaikan dengan pendekatan teknis atau struktural, karena terkadang membutuhkan suatu penyelesaian non teknis, serta perbuatan untuk kepentingan umum dapat terjadi jika semua pihak dapat merasakan suatu pencapaian maksimal harus melalui pencapaian tujuan bersama. Dalam konsep tersebut jika dikaitkan dengan Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan advokasi terhadap pemerintah agar mampu bergerak secara holistik demi kepentingan bersama dalam pelayanan publik.

Konsep ini menjadi salah satu jalan dalam memerangi hambatan kelembagaan yaitu dengan sebuah pergerakan koordinasi antar lembaga atau instansi di Indonesia secara menyeluruh dan dengan misi pencapaian tujuan untuk kepentingan umum.

#### **1.7.4 Path Dependence**

*Path Dependence* atau Ketergantungan Jalan merupakan sebuah konsep yang menjelaskan bahwa bagaimana sejarah menjadi suatu hal yang penting melalui segala kendala yang ada. Menjadi kunci dalam penjelasan mengapa lembaga-lembaga dalam kehidupan politik tidak berubah seperti yang diharapkan dan sesuai dengan kondisi yang ada dan sering dikatakan gagal dari belajar masa lalu. Adopsi Ombudsman Republik Indonesia dari negara parlemen Swedia yang memiliki karakteristik yang berbeda sehingga secara struktur telah mengubah struktur kelembagaan Indonesia. Dengan dasar *Path Dependence* Ombudsman Republik Indonesia harus berupaya dalam mengubah cara pandang masyarakat mengenai peran pengawasan Ombudsman RI.

Jalan kedua dalam menangani hambatan kelembagaan ini yaitu dengan melihat apa yang terjadi pada masa lampau dan menerapkan pada suatu tempat dengan iklim yang berbeda, sehingga setelah terjadi koordinasi antar lembaga yang efektif, maka dapat tercipta pencerdasan cara pandang masyarakat mengenai pengawasan Ombudsman RI dengan penguatan seluruh elemen dan daerah yang ada.

#### **1.7.5 Budaya Organisasi**

Konsep suatu sistem yang bermakna secara bersama dan dianut oleh anggota-anggotanya serta membedakan antara satu organisasi dengan lainnya. Tentunya terdapat perbedaan antara satu organisasi dengan organisasi lainnya baik karakter, nilai, dan sebagainya. Ombudsman RI

harus memiliki inisiasi untuk menjadi suatu lembaga yang satu dan konsisten, serta dapat menunjang peran Ombudsman RI secara optimal.

Dalam hal ini, Ombudsman RI diharapkan dapat menjadi lembaga dengan pengawasan pelayanan publik yang kuat dan khas dengan kewenangan yang mengikat serta dijalankan oleh para instansi dalam pengawasan.

#### **1.7.6 Konsep Kewenangan**

Kewenangan berkaitan dengan sumber kewajiban dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum yang hubungannya dengan hukum publik maupun hukum privat. Kewenangan meliputi Atribusi, Delegasi, dan Mandataris. Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan dalam hal pengawasan pada pelayanan publik, dan dilakukan kepada seluruh instansi pemerintah, BUMN, BUMS, maupun Badan Hukum. Selain itu juga dalam menindaklanjuti kasus Maladministrasi.

Dalam proses merubah cara pandang masyarakat mengenai keberadaan Ombudsman RI serta menjadikan suatu lembaga yang khas dan kuat dapat menghasilkan suatu lembaga dengan kewenangan yang mengikat serta Rekomendasi yang dikeluarkan dapat dilaksanakan oleh seluruh instansi terkait.

#### **1.7.7 Mutu Pelayanan**

Diartikan sebagai kualitas dari sebuah pelayanan yang ditandai adanya tingkat kepuasan masyarakat dalam suatu pelayanan yang diberikan sesuai dengan harapan konsumen atas sesuatu yang diberikan. Seperti peran

yang dilakukan oleh Ombudsman RI adalah sebagai pengawas pelayanan publik, memberikan kenyamanan setiap pelayanan. Ombudsman melakukan perlindungan terhadap pelayanan untuk mencapai suatu keadilan.

Mulai dari tindakan Ombudsman RI kepada pemerintah, perubahan cara pandang masyarakat hingga memiliki kewenangan yang mengikat dapat memberikan output berupa mutu pelayanan yang baik kepada masyarakat. Mutu Pelayanan menjadi cermin dalam kinerja Ombudsman RI, karena hambatan hingga keberhasilan suatu kelembagaan pengawas pelayanan publik menjadi penilaian suatu hasil mutu pelayanan.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini penulis menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif yaitu rangkaian kegiatan untuk memperoleh data yang bersifat apa adanya atau utuh sesuai dengan apa yang ada di lapangan serta berupa penjelasan secara mendalam. Di sini, peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif karena penelitian ini mendeskripsikan cara dalam memperkuat Ombudsman Republik Indonesia dari internal Negara Republik Indonesia serta Efektivitas Ombudsman Republik Indonesia dilihat dari hubungan antar lembaga atau instansi yang mendapat pengawasan dalam pelayanan publik sebagai lembaga independen yang berwenang dalam pengawasan pelayanan publik di Indonesia.

Dasar peneliti menggunakan pendekatan kualitatif yaitu peneliti ingin mengetahui secara mendalam mengenai cara dalam memperkuat

Ombudsman Republik Indonesia dari internal Negara Republik Indonesia serta Efektivitas Ombudsman Republik Indonesia dilihat dari hubungan antar lembaga atau instansi yang mendapat pengawasan dalam pelayanan publik.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian ini mengambil lokasi di Kantor Ombudsman Republik Indonesia. Selain itu peneliti juga sangat mempertimbangkan ketersediaan dana dan kemudahan akses menuju lokasi penelitian. Dalam penelitian ini peneliti tidak melakukan manipulasi latar serta menyesuaikan dengan lokasi yang sesuai dengan pelaksanaan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Pada penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi menggunakan istilah situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen yaitu peraku, aktifitas dan tempat yang berinteraksi secara sinergis. Sedangkan sampel dalam penelitian kualitatif bukan dinamakan responden , tetapi sebagai narasumber, partisipan, dan informan.

Subjek Penelitian merupakan informan yang akan dimintai keterangan mendalam serta memiliki informasi penting terkait penelitian yang sedang diteliti mengenai penelitian tentang analisis peran Ombudsman Republik Indonesia dalam Pengawasan dan Pelayanan Publik Periode 2016-2021 yaitu :

- 1) Anggota Ombudsman Republik Indonesia periode 2016-2021

- 2) Fungsi Intelejensi dan Keamanan Kepolisian Daerah Jawa Tengah,
- 3) Kepala Bagian Humas kementerian ATR/BPN,
- 4) Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Dearah;
- 5) Tokoh Akademisi ;
- 6) Pelapor Ombudsman terhadap kasus terkait.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif. Makadari itu data yang dikumpulkan dan digunakan yaitu berupa kata-kata tertulis (baik ucapan, gagasan dan pendapat) maupun tindakan yang diperoleh dari wawancara pihak terkait. Sekaligus sumber data tertulis berupa dokumen-dokumen dan arsip resmi yang dimiliki instansi terkait dengan penelitian yaitu Kantor Ombudsman Republik Indonesia,

#### **1.8.5 Sumber Data**

Sumber Data dalam penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data yang menjadi aspek penting dalam menentukan hasil penelitian yaitu :

##### **1. Data Primer**

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian, dalam hal ini peneliti memperoleh data atau informasi langsung dengan menggunakan instrumen-instrumen yang telah ditetapkan.

Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari hasil wawancara bersama beberapa *stakeholder* yang bersangkutan antara lain ;

1. Anggota Ombudsman Republik Indonesia Periode 2016-2021 ; Dr Alvin Lie Ling Piao M.Sc

2. Kepala Bagian Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah ; Agus Ardyansyah

## **2. Data Sekunder**

Data Jumlah Laporan yang diberikan dari Ombudsman RI serta beberapa alur mediasi dan konsiliasi menjadi data, serta segala sumber yang berasal dari publikasi media menjadi data sekunder dalam penelitian ini. Data Sekunder ini digunakan sebagai penunjang dari sumber pertama.

### **1.8.6 Teknik Pengambilan Data**

Teknik Pengumpulan Data merupakan cara peneliti dalam mencari data. Peneliti dalam proses mencari data menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu antara lain ;

#### **1. Wawancara (Interview)**

Teknik wawancara adalah Metode pengumpulan data dengan cara tanya jawab yang dijalankan secara sistematis dan dilakukan secara langsung berlandaskan pada tujuan atau pihak penelitian yaitu Anggota Ombudsman Republik Indonesia periode 2016-2021 dan Kepala Bagian Pencegahan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah.

#### **2. Observasi (*Observation*)**

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan peneliti terjun langsung dalam lapangan dan melihat naturalistik yang terjadi di lokasi penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan observasi non-partisipatif, yang mana penulis hanya sebagai pengamat yang terjun dalam waktu yang lebih sedikit. Dengan lokasi penelitian yaitu Kantor Ombudsman Republik Indonesia.

### **3. Dokumentasi**

Dokumentasi menghimpun data yang ada baik di kantor instansi pemerintahan terkait serta dari informasi yang dikumpulkan dari buku-buku ilmiah, dan tulisan-tulisan yang relevan yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

#### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Dalam penelitian deskriptif kualitatif, data yang diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang sangat bermacam-macam (triangulasi) dan dilakukan secara terus-menerus hingga data menjadi jenuh. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan di lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Menurut Moleong, analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Secara singkat tata cara analisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Reduksi Data, diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penelitian di lapangan.
- 2) Pengujian Data, data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus-kasus aktual yang saling berkaitan. Tampilan data (*data display*) digunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi.
- 3) Menarik Kesimpulan Verifikasi, merupakan langkah terakhir dalam kegiatan analisis kualitatif.

### **1.8.8 Kualitas Data**

Untuk memperoleh hasil yang berkualitas peneliti menggunakan serangkaian proses validitas data. Teknik yang digunakan untuk menguji keabsahan data adalah teknik triangulasi data. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan apakah proses dan hasil yang diperoleh sudah dipahami secara benar oleh peneliti berdasarkan apa yang dimaksudkan informan. Cara yang dilakukan yaitu antara lain sebagai berikut :

- 1) Melakukan wawancara mendalam terhadap informan terkait.
- 2) Melakukan uji silang antara informasi yang diperoleh dari informan dengan hasil informasi di lapangan.
- 3) Melakukan konfirmasi hasil yang diperoleh kepada informan lain atau sumber-sumber lain yang berkaitan.