

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagian besar masyarakat Indonesia kerap sekali memaklumi penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak sesuai ketentuan. Dalam perspektif pelayanan publik pun ternyata banyak hal yang sebenarnya kita ketahui "salah dan buruk" namun karena hal tersebut sudah jadi kebiasaan akhirnya masyarakat menjadi tidak peduli dan cenderung memaklumi sehingga penyelenggaraan pelayanan publik menjadi tidak berkualitas. Banyak juga masyarakat yang peduli dan ingin menyampaikan pengaduan tapi dihalangi rasa takut akan dampak menyampaikan aduan atau laporan kepada pihak yang berwenang.

Setiap orang pasti akan berurusan dengan pelayanan publik mulai dari mengurus akta kelahiran sampai surat kematian. Oleh karena itu, untuk memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan terbaik, diperlukan Pengawas Pelayanan Publik. Menjawab kebutuhan ini, Negara hadir dengan diterbitkannya Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai pondasi kerja Ombudsman dalam menjadi pengawas pelayanan publik seperti yang dijelaskan pada Pasal 1 ayat (1) bahwa Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut 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.

Kekhawatiran masyarakat untuk melaporkan pelayanan publik yang tidak baik menjadikan berlarutnya pelanggaran yang terjadi. Kekhawatiran akan mendapatkan intimidasi dan kecaman dari penyelenggara pelayanan publik merupakan bayangan yang seakan menghantui masyarakat, karenanya dalam keadaan tertentu Ombudsman dapat merahasiakan identitas pelapor guna melindungi masyarakat yang peduli dan mengharapkan peningkatan kualitas pelayanan publik. Terkait perlindungan kerahasiaan identitas Pelapor di Ombudsman tertuang dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, nama dan identitas Pelapor dapat dirahasiakan. Dengan dirahasiakannya identitas Pelapor maka masyarakat tidak perlu lagi takut atau khawatir dengan dampak dari melaporkan pelayanan publik yang buruk.

Standar pelayanan diartikan sebagai tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Maka sebagai sebuah kewajiban setiap instansi penyelenggara sudah seharusnya memenuhi standar pelayanan. Untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pencegahan potensi maladministrasi, maka sudah sepatutnya masyarakat diberikan akses untuk mengadukan potensi maladministrasi yang mungkin terjadi atau dilakukan oleh instansi penyelenggara layanan publik. Potensi maladministrasi ini dapat diukur dari terpenuhi atau tidaknya komponen standar pelayanan minimal yang disyaratkan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Pelayanan Publik.

Deteksi potensi maladministrasi ini sebenarnya telah dilakukan pula oleh ombudsman melalui mekanisme *systemic review*. Akan tetapi untuk tiba pada garis pelayanan prima tentu tidak cukup dengan hanya satu langkah saja, dengan mengoptimalkan peran masyarakat secara

simultan yang juga merupakan pengawas pelayanan publik tentu akan semakin dapat mendorong tercapainya pelayanan publik yang berkualitas. Sebagai perbandingan, dalam hal pengaduan pelayanan publik misalnya, kendati Ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi inisiatif sebagai bentuk pengejawantahan dari tugas investigasi atas prakarsa sendiri (Pasal 7 huruf d Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia), tetap saja jumlah pengaduan melalui peran aktif masyarakat yang mengadukan ke Ombudsman lebih banyak jumlahnya dibandingkan investigasi inisiatif Ombudsman itu sendiri. Menurut data Sistem Informasi Manajemen penyelesaian Laporan Ombudsman jumlah pengaduan dari masyarakat melalui mekanisme datang langsung tercatat sebanyak 3229, melalui email sejumlah 366, melalui sosial media sejumlah 112, melalui surat sebanyak 1060, melalui saluran telepon sebanyak 567, dan melalui kanal website sebanyak 42, sedangkan melalui mekanisme investigasi inisiatif hanya berjumlah 109. Dilihat dari data tersebut, pengaduan dugaan tindakan maladministrasi yang berasal dari partisipasi masyarakat jauh lebih besar jumlahnya, dengan demikian melibatkan masyarakat dalam pencegahan melalui mekanisme pengaduan potensi maladministrasi diharapkan dapat meminimalisir tindakan maladministrasi dan mewujudkan pelayanan publik prima.

Peran masyarakat untuk mencegah potensi maladministrasi sebenarnya telah diakomodasi melalui pelibatan mereka dalam penyusunan standar pelayanan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Pelayanan Publik , namun untuk mengawal hal tersebut, maka melalui hak menguji ini dapat diketahui pula apakah instansi penyelenggara layanan publik telah melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan menetapkan standar pelayanan atau tidak. Namun, bukan tanpa tantangan, tentu untuk mencapai pelaksanaan hak menguji pelayanan publik ini, masyarakat terlebih dahulu harus mengetahui apa sajakah komponen standar

pelayanan publik minimal sesuai Undang-Undang Pelayanan Publik, sehingga dengan demikian masyarakat dapat mengukur apakah lembaga penyedia layanan publik yang dituju telah memenuhi atau sesuai dengan indikator standar atau tidak, untuk selanjutnya disampaikan kepada Ombudsman agar dapat dilakukan perbaikan dalam pengawasan terhadap instansi penyelenggara pelayanan publik dimaksud sehingga dapat meminimalisir potensi maladministrasi. Meskipun dengan tantangan tersebut, partisipasi masyarakat tetap adalah *difusser* yang tepat untuk menghalau polusi maladministrasi yang mencemari udara pelayanan publik di negara demokrasi Pancasila ini. Maka melalui hak menguji ini diharapkan dapat tercapai pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.

Dengan mengandalkan partisipasi masyarakat melalui hak menguji standar pelayanan dengan melakukan *cross check* terhadap komponen standar pelayanan di setiap instansi penyelenggara pelayanan publik, maka diperlukan perubahan terhadap peraturan teknis yang mengatur tentang penyampaian laporan atau pengaduan di Ombudsman. Di antaranya adalah Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Sampai saat ini Ombudsman hanya menyediakan akses bagi masyarakat untuk mengadukan dugaan maladministrasi. Dengan kata lain pengaduan tersebut dilakukan saat masyarakat telah menjadi korban maladministrasi saja sebagaimana lebih detail ditegaskan melalui Petunjuk Teknis Tata Laksana Penerimaan dan Verifikasi Laporan Nomor 3 Tahun 2019.

Mengacu pada Undang-Undang Pelayanan Publik, Pasal 10 huruf g dan h sejatinya masyarakat memiliki hak untuk mengadukan pelaksana dan penyelenggara yang tidak memperbaiki pelayanan. Dengan demikian masyarakat memiliki hak atas jaminan ketersediaan akses untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan kepada Ombudsman sebagai lembaga

pengawas apabila terdapat instansi penyelenggara pelayanan publik yang tidak memenuhi standar pelayanan agar dilakukan perbaikan, tanpa perlu menunggu masyarakat menjadi korban terlebih dahulu baru dapat kemudian menyampaikan keluhan atau pengaduannya.

Namun dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Ombudsman sebagaimana ditegaskan pada Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2019 Tentang Pedoman Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat, menetapkan kriteria Pelapor merupakan korban langsung atau kuasa korban yang mengalami maladministrasi pelayanan publik. Selain itu SE tersebut mengatur bahwa yang dimaksud sebagai kategori waktu peristiwa pengaduan yang dapat diadukan dan dapat ditindaklanjuti Ombudsman adalah pelayanan publik dalam lingkup peristiwa, tindakan atau keputusan yang sedang berlangsung atau belum lewat 2 (dua) tahun dari sejak peristiwa, tindakan atau keputusan itu terjadi.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Ombudsman sebagai lembaga negara tentu tidak cukup dengan hanya mengacu pada Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia saja sebagai payung hukum Ombudsman itu sendiri. Ombudsman tentu tidak dibenarkan mengesampingkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik misalnya, sebab dalam negara hukum setiap perangkat aturan ini dipandang sebagai satu sistem, yang mana satu peraturan bertalian dengan peraturan lainnya. Maka Undang-Undang Pelayanan Publik ini dapat menjadi dasar untuk Ombudsman agar memiliki kewenangan menerima dan menindaklanjuti pengaduan potensi maladministrasi.

Jika perubahan ketentuan yang mengatur terkait penerimaan laporan pengaduan di Ombudsman telah dilakukan, pengaduan potensi maladministrasi telah diakomodir secara legal formil, maka ini pun akan sejalan dengan Peraturan Ombudsman Nomor 41 Tahun 2019 yang mengatur tentang pencegahan maladministrasi, khususnya pada tahap deteksi. Pengaduan yang

telah disampaikan oleh masyarakat terkait potensi maladministrasi di suatu instansi penyelenggara pelayanan publik dapat dijadikan komponen utama sebagai bahan analisis untuk selanjutnya dapat dilakukan *treatment* terhadap instansi penyelenggara yang berpotensi melakukan perbuatan maladministrasi. Dengan demikian dapat meminimalisir kesalahan berulang dan pelayanan diharapkan dapat sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik.

Ombudsman sendiri sebagai lembaga yang diberi amanat menjadi pengawas pelayanan publik, setiap tahunnya melakukan penilaian kepatuhan pada instansi penyelenggara pelayanan publik terhadap standar pelayanan yang diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik yang bertujuan agar setiap instansi tersebut dapat memenuhi standar pelayanan yang ditetapkan. Namun kegiatan yang dilaksanakan hanya sekali setahun tersebut tentu tidaklah cukup. Kendati Ombudsman telah memiliki kantor Perwakilan di setiap provinsi, namun dengan hanya berkedudukan di ibu kota masing-masing provinsi tersebut tentu daya jangkau Ombudsman hingga ke kabupaten-kabupaten menjadi terbatas. Belum lagi keterbatasan anggaran, hal ini tidak dapat dinafikkan menjadi kendala untuk Ombudsman dalam memaksimalkan pemantauan kepatuhan di setiap instansi penyelenggara pelayanan publik sebagai bentuk upaya pencegahan maladministrasi. Dengan pertimbangan ini maka semakin menguatkan bahwa peran partisipasi masyarakat yang *notabene* memiliki akses yang lebih mudah untuk menjangkau instansi pelayanan publik di daerah mereka masing-masing akan lebih besar pengaruhnya untuk membawa perubahan pelayanan publik yang lebih baik dan menyokong Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Mengapa penting menyediakan akses pengaduan potensi maladministrasi? Sebab apabila tidak ada instrumen untuk mengawal terjaminnya standar pelayanan melalui pengaduan sejenis

ini, maka apabila terjadi maladministrasi itu hanya akan terus berakhir dengan pengulangan karena pelaporan hanya berkuat pada tindakan maladministrasi ketika sedang atau telah berlangsung saja. Sedangkan dalang dari maladministrasi adalah pelayanan yang tidak sesuai standar. Untuk itu diperlukan jaminan bahwa setiap instansi penyelenggara pelayanan publik telah memenuhi standar untuk mengantisipasi maladministrasi. Jadi tanpa ada langkah solutif yang benar-benar menyentuh akar masalah secara menyeluruh, masih akan banyak masyarakat yang berpeluang menjadi korban maladministrasi saat mengakses jenis layanan yang sama pada instansi yang sama.

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. Selama 2 dekade ini tentunya masih banyak hal yang harus diperbaiki dan ditingkatkan oleh Ombudsman RI dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya.

Dalam hal pengawasan pelayanan publik, selain menjadi tugas, fungsi dan kewenangan Ombudsman RI masih belum banyak yang mengetahui bahwa ada elemen lain yang memiliki tugas tersebut. Pasal 35 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) mengatur bahwa pengawas pelayanan publik terbagi menjadi 2 yaitu pengawas internal dan eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui: (1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. (2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui: a.

pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan (3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui: a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, b. pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut laporan Ombudsman daerah perwakilan Sumatera Utara Tahun 2018;

Daerah dengan pelayanan publik paling buruk	
Nama Pemerintahan Kabupaten/Kota	Nilai
Pemerintah Kabupaten Simalungun	9,25
Pemerintah Kabupaten Nias Selatan	16,82
Pemerintah Kota Padang Sidempuan	31,81
Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu	35,39
Pemerintah Kabupaten Asahan	42,83
Pemerintah Kabupaten Karo	47,20

Lalu ada enam daerah lain yang sedikit lebih baik karena berpredikat zona kuning atau tingkat kepatuhan sedang ;

Nama Pemerintahan Kabupaten/Kota	Nilai
Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara	61,00
Pemerintah Kabupaten Toba Samosir	63,88
Pemerintah Kota Tanjungbalai	68,52
Pemerintah Kota Binjai	70,53
Pemerintah Kota Tebing Tinggi	79,77
Pemerintah Kota Pematangsiantar	76,42

Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara menerima 220 laporan masyarakat sepanjang tahun 2018 yang lalu. Dari jumlah tersebut, pemerintah daerah (Pemda) adalah kelompok instansi paling banyak dilaporkan, yakni 43,6 persen atau 96 laporan disusul dengan kelompok instansi kepolisian 27,7 persen atau 61 laporan. Diurutan berikutnya kelompok instansi paling banyak dilaporkan adalah BUMN/BUMD dengan 15,9 persen atau 35 laporan, BPN 5 persen atau 11 laporan dan lembaga peradilan 2,7 persen atau 6 laporan.

Berdasarkan fenomena diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Peranan Ombudsman Sumatera Utara Dalam Peningkatan Kinerja Pemerintah Daerah Melayani Masyarakat Kota Medan”**

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini perumusan masalahnya adalah

“Bagaimana peranan Ombudsman Sumatera Utara Dalam Peningkatan Kinerja Pemerintah Daerah Melayani Masyarakat Kota Medan”

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian dalam format apapun tentu memiliki capaian yang hendak diperoleh sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan di awal. Sama halnya dengan penelitian ini, adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan

sebelumnya adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis peranan Ombudsman Sumatera Utara dalam Peningkatan Kinerja Pemerintah Daerah Melayani Masyarakat Kota Medan”

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diberikan setelah terlaksananya penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Secara Ilmiah, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi peneliti dalam melatih kemampuan menulis karya ilmiah dan menambah pengetahuan penulis sesuai dengan bidang studi Ilmu Administrasi Publik.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi instansi terkait.
- c. Secara akademis, hasil penelitian ini juga diharapkan mampu menambah khasanah dan literatur maupun memberikan kontribusi bagi kepustakaan Prodi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Univeritas HKBP Nommensen Medan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Peranan

Peranan bersinonim dengan ‘pengaruh’. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ‘pengaruh’ berarti “daya yang ada atau timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan, atau perbuatan seseorang. Jika dikaitkan dengan sesuatu yang bersifat kolektif di dalam masyarakat, maka pengaruh adalah “daya yang ada atau timbul dari organisasi yang ikut membentuk watak, kepercayaan, atau perbuatan masyarakat. Makna peranan secara implisit menunjukkan kekuatan. Kekuatan tersebut berlaku baik secara internal maupun eksternal terhadap individu atau kelompok yang menjalankan peranan tersebut. Dalam kamus bahasa Inggris, peranan (role) dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang.

Pengertian Peranan diungkapkan oleh Soerjono Soekanto (2000) “Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan”

Wirutomo (2003. 99) berpendapat bahwa “peranan yang berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya”. Peranan didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain.

Berdasarkan Pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa peranan merupakan aspek dinamis berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh orang atau badan atau lembaga yang menempati atau mengaku suatu posisi dalam sistem sosial.

2.2. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Untuk meningkatkan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah perlu adanya pedoman pelayanan publik yang merupakan acuan bagi setiap instansi pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-undang tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Tujuan Undang-Undang tentang pelayanan publik yaitu :

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
3. Terpenuhiya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2.2.1. Hakikat Pelayanan Publik

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Untuk lebih memahami tentang hakikat pelayanan publik, terdapat beberapa pengertian-pengertian, ialah:

1. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan Perundang-Undangannya bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
2. Penyelenggaraan pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang- Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
3. Pelaksanaan pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, petugas, dan setiap orang yang bekerja didalam Organisasi Penyelenggaraan yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

4. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga nrgara maupun penduduk sebagai orang baik perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
5. Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

2.2.2. Asas-Asas Pelayanan Publik

Untuk mengoptimalisasikan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik, harus memperhatikan asas-asas yang termuat dalam penyelenggaraan pelayanan Publik. Adapun asas tersebut adalah:

- a) Keterbukaan, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b) Kepentingan Umum, pemberi pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- c) Kepastian Hukum, jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- d) Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e) Kesamaan Hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

- f) Keseimbangan Hak dan Kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.
- g) Keprofesionalan, pelaksanaan pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- h) Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif, setiap warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- i) Akuntabilitas, proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan.
- j) Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan, kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k) Ketepatan Waktu, penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l) Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan, setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

2.2.3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Selain beberapa azas pelayanan publik yang harus dipenuhi, instansi penyedia pelayanan publik dalam memberikan pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik.

Prinsip-prinsip pelayanan publik antara lain:

1. Kesederhanaan prosedur

Prosedur pelayanan hendaknya mudah dan tidak berbelit-belit. Prinsip “apabila dapat dipersulit mengapa dipermudah” harus ditinggalkan dan diganti dengan “hendaknya dipermudah jangan dipersulit; bahagiakan masyarakat, jangan ditakut-takuti.

2. Kejelasan

Kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja/pejabat yang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan, sengketa, atau tuntutan dalam pelaksanaan pelayanan publik ; serta rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya.

3. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan public dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan.

4. Akurasi produk pelayanan publik

Produk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus akurat, benar, tepat, dan sah.

5. Kelengkapan sarana dan prasarana

Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai yang termasuk penyediaan sarana teknologi informasi dan komunikasi.

6. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.

7. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

8. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat dimanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan sepenuh hati (ikhlas)

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur. Disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan sebagainya.

2.3. Konsep dan Rancangan Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia

Setelah melalui kajian dan diskusi panjang akhirnya Komisi Ombudsman Nasional memutuskan untuk memberi nama Konsep RUU ini dengan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang meliputi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.. Sekarang lembaga ini berganti nama Ombudsman Republik Indonesia dibentuk sesuai dengan UU No. 37 Tahun 2008. Ombudsman Republik Indonesia juga disepakati sebagai salah satu lembaga negara. Beberapa hal yang penting dalam Konsep RUU yang disusun oleh Komisi Ombudsman Nasional adalah:

1. Asas, Sifat dan Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Asas Ombudsman Republik Indonesia adalah kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan dan kerahasiaan. Sifat Ombudsman Indonesia bersifat mandiri tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga

negara/daerah serta bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Tujuan Ombudsman Republik Indonesia adalah : Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera, mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman dan kesejahteraan yang semakin baik, membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek mal-administrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme, meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

2. Tempat Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan

Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia, Ombudsman dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Susunan dan Keanggotaan Ombudsman Nasional terdiri dari 1 (satu) Ketua merangkap anggota, 1 (satu) Wakil Ketua merangkap anggota, 7 (tujuh) Anggota Ombudsman. Ketua dan Wakil Ketua Ombudsman dipilih oleh DPR RI dengan masa periode 5 (lima) tahun dan dapat dipilih satukali lagi, diresmikan (dilantik) oleh Presiden. Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman dibantu oleh Asisten Ombudsman yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman. Struktur Organisasi dan administrasi di kantor Ombudsman Nasional dikoordinasikan oleh sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal. Untuk dapat diangkat atau dipilih sebagai Ombudsman harus memenuhi syarat-syarat. (UU No.37 Tahun 2008)

a. Warga Negara Indonesia,

- b. Minimum 40 tahun,
- c. Sarjana hukum atau sarjana lain yang memahami masalah hukum, kemasyarakatan dan penyelenggaraan negara Profesional dan memegang teguh nilai-nilai kebenaran dan keadilan,
- d. Mempunyai pengetahuan luas tentang falsafah hidup.

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang

Fungsi Ombudsman Republik Indonesia yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Tugas yang harus dilakukan oleh Ombudsman meliputi menerima laporan atas dugaan mal-administrasi, melakukan pemeriksaan laporan, menindaklanjuti laporan, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan mal-administrasi, melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya, membangun jaringan kerja, melakukan upaya pencegahan mal-administrasi, melakukan tugas lain yang diberikan undang-undang.

Wewenang Ombudsman Republik Indonesia yaitu meminta keterangan secara lisan atau tertulis dari pelapor, terlapor atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan, memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran, meminta klarifikasi atau salinan atau fotocopy dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor, melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang

terkait dengan laporan, menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi, atas permintaan para pihak, membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan termasuk, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan, demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi.

4. Laporan

Laporan dapat diajukan kepada Ombudsman bagi seluruh penduduk dan Warga Negara Indonesia dengan syarat-syarat sebagai berikut :

Menyebutkan identitas lengkap, menguraikan peristiwa yang dilaporkan secara rinci dan telah mengajukan keberatan kepada instansi atau pejabat yang dikeluhkan, penyampaian laporan tidak dipungut biaya atau imbalan dalam bentuk apapun.

5. Mekanisme dan Tatakerja Ombudsman Nasional

Mekanisme dan Tatakerja Ombudsman Republik Indonesia meliputi pengaturan tentang keseluruhan proses yang dilakukan oleh Ombudsman dalam menindaklanjuti keluhan, kewajiban Pelapor untuk menyerahkan dokumen serta kerahasiaan pelapor. Ombudsman wajib menolak atau menghentikan laporan bila laporan tidak memenuhi syarat formal misalnya identitas Pelapor tidak lengkap, hanya berupa tembusan, keluhan tidak disertai alasan yang mendasar, perilaku yang dilaporkan tidak cukup beralasan untuk diperiksa, Pelapor tidak diberi kuasa oleh korban, substansi yang dilaporkan sedang dalam pemeriksaan di pengadilan atau instansi yang berwenang, masalah yang dilaporkan sudah diselesaikan oleh instansi yang berwenang, Pelapor tidak menggunakan proses administratif yang disediakan dan aparat yang dilaporkan tidak diberi tahu secara patut oleh Pelapor tentang permasalahan yang dikeluhkan sehingga tidak dapat menjelaskan pendapatnya sendiri. Sedangkan Ombudsman dapat menghentikan pemeriksaan bila setelah melakukan

pemeriksaan awal ternyata substansi yang dilaporkan merupakan kebijakan umum, perilaku yang dilaporkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku, masalah yang dilaporkan masih dapat diselesaikan dengan prosedur administratif, tercapai penyelesaian dengan cara mediasi juga apabila Pelapor mencabut laporannya. Ketika pemeriksaan dilakukan, Ombudsman dapat memanggil para pihak untuk didengar pendapatnya dan melakukan pemeriksaan di bawah sumpah. Dalam pemanggilan tersebut dapat dilakukan upaya paksa dengan meminta bantuan aparat Kepolisian.

6. Kemandirian Ombudsman

Secara eksplisit terdapat pasal yang melarang siapapun untuk mencampuri Ombudsman dalam menjalankan tugasnya. Ombudsman dan Asisten Ombudsman tidak dapat di interogasi, ditangkap, ditahan atau digugat di muka Pengadilan. Untuk *mengeliminir conflict of interest* terdapat pengaturan yang menyatakan bahwa Ombudsman dan Asisten dilarang ikut serta memeriksa laporan yang patut diduga menimbulkan konflik kepentingan.

7. Laporan Berkala dan Tahunan

Ombudsman Republik Indonesia berkewajiban menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, Laporan berkala disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dan laporan tahunan disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya.

8. Perwakilan Ombudsman di Daerah

Mengingat kondisi geografis wilayah Indonesia maka Ombudsman Nasional dapat mendirikan Perwakilan Ombudsman Nasional di wilayah tertentu demi memperlancar tugas Ombudsman. Pertimbangan lainnya terkait dengan otonomi daerah itu sendiri, sebab ada kewenangan-kewenangan tertentu yang tidak dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam menghadapi hal ini diperlukan kerjasama antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman

Daerah. Perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hirarkis antara Ombudsman Nasional dan Ombudsman Daerah dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya serta dalam menghadapi masalah-masalah lainnya.

9. Sanksi

Sanksi dalam Konsep RUU Ombudsman Republik Indonesia ini menyangkut sanksi pidana dalam hal ada pihak yang mengancam atau mengintimidasi saksi atau Pelapor, penyalahgunaan nama Ombudsman untuk hal-hal di luar yang diatur dalam Undang-Undang Ombudsman RI. Sanksi pidana yang diterapkan dapat berupa denda atau pidana kurungan.

10. Ketentuan Peralihan

Komisi Ombudsman Nasional yang didirikan berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000 masih menjalankan fungsinya sebelum Ombudsman baru berdasarkan Undang-Undang dipilih oleh DPR. Dalam waktu dua tahun setelah Undang-Undang dinyatakan berlaku maka susunan organisasi dan mekanisme tata kerja harus menyesuaikan diri dengan Undang-Undang. Segala lembaga yang menggunakan nama Ombudsman dilarang jika lembaga tersebut bukan merupakan Ombudsman Nasional dan Daerah seperti yang diatur dalam undang-undang.

2.4. Ombudsman dan Pelayanan Publik

Institusi pengawasan Ombudsman terbentuk untuk pertama kali di Swedia. Walaupun begitu lembaga tersebut bukanlah lembaga yang satu satunya yang bertugas sebagai pengawasan. Pada dasarnya Ombudsman berakar dari prinsip-prinsip keadilan yang menjadi bagian dari mekanisme pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Islam. Hal tersebut dapat dilihat pada masa Khalifah Umar bin Khatab (634-644) yang saat itu memposisikan diri sebagai Muhtasib, yaitu orang yang menerima keluhan dan termasuk dapat menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dengan pejabat pemerintah. Tugas sebagai Muhtasib dijalani Khalifah Umar dengan melakukan

penyamaran dan mengunjungi berbagai wilayah secara diam-diam guna mendengar sendiri keluhan langsung dari rakyat terhadap Pemerintah. Taufiqkohman, (2015:2)

Dalam pelaksanaan pengawasan pelayanan publik Taufiqkohman (2015:23) menyebutkan jenis-jenis Ombudsman yaitu: apabila dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggung jawabannya, dibedakan menjadi dua jenis

1. Ombudsman Parlementer yakni Ombudsman yang dipilih oleh Parlemen dan bertanggungjawab (laporan) kepada Parlemen. Contohnya Swedia, Finlandia, dan Denmark.
2. Ombudsman Eksekutif yakni yang dipilih oleh Presiden, Perdana Menteri, atau Kepala Daerah. Contohnya, Indonesia dan Australia.

Apabila dilihat dari isu dan institusi yang membentuk, maka Ombudsman dibagi menjadi tiga, antara lain:

1. Pertama, Ombudsman Publik yang dibentuk oleh institusi publik untuk mengawasi proses pemberian pelayanan umum bagi masyarakat sebuah negara. Contohnya Indonesia, Irlandia Utara, dan Thailand.
2. Kedua, Ombudsman Swasta yang dibentuk oleh swasta untuk melayani proses pelayanan umum perusahaan swasta terhadap konsumennya. Contohnya Ombudsman Perusahaan Asuransi, Real Estate.
3. Ketiga, Ombudsman Hybrid yang dibentuk oleh swasta atas mandat yang diberikan oleh negara untuk mengawasi proses pelayanan umum di sektor swasta. Pada dasarnya ini merupakan Ombudsman Swasta, tapi keberadaannya dijamin oleh negara dengan undang-undang tertentu. Contohnya Ombudsman Pers di Swedia.

Apabila dilihat dari batas wilayah yurudiksinya, maka Ombudsman dibagi menjadi tiga, yaitu :

1. Ombudsman Nasional, yakni yang wilayah kerjanya menyangkut seluruh wilayah negara dimana Ombudsman itu berada. Contohnya Komisi Ombudsman Indonesia, Ombudsman Australia.
2. Ombudsman Daerah yakni wilayah kerjanya hanya terbatas pada daerah tertentu saja di sebuah negara. Contohnya Ombudsman Yogyakarta, Pangkal Pinang, dan lain-lain.
3. Ombudsman Multinasional, yakni yang wilayah kerjanya meliputi beberapa negara.

Menurut Fadhillah (2015: 6) pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatar belakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi.
3. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Dengan demikian apa yang menjadi concern Ombudsman di Indonesia pada dasarnya adalah bagian penting dari prasarat terselenggaranya proses demokratisasi dan mendukung upaya mewujudkan transparansi publik. Lebih khusus lagi dalam proses demokratisasi di Indonesia, Ombudsman merupakan bagian penting dari upaya-upaya untuk mendorong adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi, pengawasan yang efektif terhadap eksekutif (*check and balance system*) dan penengakan hukum, menjadikan keadilan sebagai isu pokok. Jaminan kebebasan memperoleh informasi (termasuk kebebasan pers) sangat dibutuhkan dalam proses transisi menuju demokrasi. Hal tersebut diyakini akan mendorong tingkat partisipasi yang tinggi dari masyarakat untuk ikut melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara, baik langsung maupun melalui Ombudsman.

Ombudsman awalnya dibentuk dengan Keppres namun kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dengan jelas, undang-undang ini mendefinisikan keindependenan Ombudsman dengan mengatur bahwa; “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan

organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugasnya bebas dari unsur campur tangan kekuasaan lainnya”.

Tugas Ombudsman erat kaitannya dengan permasalahan-permasalahan maladministrasi. Menurut klasifikasi Crossman (dalam Masthuri, 2005:45), bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena. Sedangkan Ombudsman Nasional sendiri membuat kategori tindakan maladministrasi sebagai:

1. Tindakan yang dirasakan janggal (*inappropriate*) karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya
2. Tindakan menyimpang (*deviate*)
3. Tindakan yang melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*)
4. Tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan
5. Tindakan penundaan yang mengakibatkan keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*)
6. Tindakan yang tidak patut (*inequity*).

Adapun untuk mengukur kualitas pelayanan publik menurut Zeithaml (dalam Puspitosari, 2012: 12) didasarkan pada indikator-indikator sebagai berikut:

1. *Tangibles*
Artinya kualitas pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara dengan memberikan fasilitas terhadap penerima pelayanan yang cukup memadai.
2. *Reliability*
Yakni kemampuan seseorang atau kompetensi untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya dalam mewujudkan pelayanan publik.
3. *Responsiveness*
Yakni kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. *Competence*
Yakni kemampuan oleh pemberi layanan dalam meyakinkan dan menumbuhkan kepercayaan konsumen.
5. *Courtesy*
Yakni pemberi layanan harus memperhatikan norma dan etika yang berlaku dalam guna memberi rasa nyaman.
6. *Credibility*

Penyelenggara layanan publik harus dapat dipercaya oleh masyarakat guna memberikan rasa keadilan, kepuasan dan informasi yang bisa dipertanggung jawabkan.

7. *Security*

Rasa aman dalam berbagai pelayanan kepada masyarakat harus dijadikan moto utama dalam pelaksanaan pelayanan publik.

8. *Access*

pelayanan publik sejatinya adalah layanan yang diberikan kepada seluruh masyarakat umum hingga adanya aturan yang membatasinya, sehingga pelayanan publik harus mudah diakses.

9. *Communication*

Komunikasi merupakan alat yang paling sederhana dalam memberikan layanan yang berkualitas. Sehingga komunikasi dalam pelayanan perlu dijaga dan selalu terbuka.

10. *Understanding*

Pelayanan publik harus mengerti apa yang diinginkan masyarakat. Jika pelayanan publik dibangun berdasarkan pengertian, maka layanan tersebut akan tepat sasaran.

2.5. Ombudsman dan *civil society*

Dalam pelaksanaan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia, partisipasi masyarakat menjadi prasyarat penting dan menjadi mainstream utama, namun dalam mencapai tujuannya (mewujudkan *good government*) Ombudsman Republik Indonesia bertugas dalam mengupayakan peran *civil society* dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya berokrasi yang bersih, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan professional.

Menurut Tocqueville (dalam Azra 2003: 3) *civil society* didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisir dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya. Menurut Hegel (dalam Rahardjo 1999: 139), *civil society* itu bukan satu-satunya yang dibentuk dalam perjanjian kemasyarakatan (*social contract*). Dengan kata lain, *civil society* adalah salah satu bagian tatanan politik (*political order*) secara keseluruhan, di mana

bagian dari tatanan politik yang lain adalah negara (*state*). Sedangkan Nurcholish (dalam Azra 2003: 62) menjelaskan bahwa *civil society* adalah “rumah” dimana berbagai asosiasi, perkumpulan, serikat kerja, dan federasi akan menjadi perisai atau pelindung antara masyarakat dan negara.

Definisi lain menurut Rahardjo (1999: 141), *civil society* adalah suatu ruang (*realm*) partisipasi masyarakat dalam perkumpulan-perkumpulan sukarela, media massa, perkumpulan profesi, serikat buruh dan tani, gereja atau perkumpulan-perkumpulan keagamaan yang sering disebut juga organisasi massa di Indonesia. Selanjutnya menurut Sumarto (2003: 15) *civil society* adalah tempat kelompok-kelompok sosial dapat eksis dan bergerak. Secara umum yang dimaksud dengan kelompok sosial meliputi Organisasi Non-pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), institusi masyarakat di akar rumput, media, institusi pendidikan, asosiasi profesi, organisasi keagamaan, dan lain-lain yang secara keseluruhan dapat menjadi kekuatan penyeimbang dari pemerintah maupun sektor swasta.

Lebih lanjut menurut Sari (2014: 27), *civil society* adalah salah satu *agent of development* yang domainnya terpisah dari negara dan sektor bisnis, memiliki hak untuk berpartisipasi dan menentukan arah pembangunan yang mengejawantah dalam wadah sosial politik dalam masyarakat, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), partai politik, organisasi massa, dan lain-lain.

Sedangkan konsep *civil society* dalam kerangka *good governance* masyarakat memiliki hak atas informasi, mempunyai hak untuk menyampaikan usulan dan juga mempunyai hak untuk melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang tidak menguntungkan, baik melalui lembaga perwakilan, pers maupun penyampaian secara langsung dalam bentuk dialog-dialog terbuka dengan LSM, partai politik, organisasi massa atau institusi lainnya.

pengertian *civil society* diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa *civil society* adalah wilayah atau ruang bagi berbagai organisasi atau asosiasi yang terorganisir dibuat oleh masyarakat diluar pengaruh negara sebagai ruang publik yang bebas.

Sementara Azra (2003: 211) menyatakan bahwa *civil society* berpijak pada prinsip bahwa masyarakat (*community*), pasar (*market*), dan negara (*state*) adalah bagian yang harus saling mendukung dan mengawasi.

Selain itu, menurut Azra (2003: 207) *civil society* dibagi menjadi dua jenis berdasarkan karakteristiknya, yaitu:

1. *Identity based civil society*, yaitu *civil society* yang basisnya adalah identitas, penekanan pada suatu identitas yang sifatnya partikular;
2. *Interest based civil society*, yaitu *civil society* yang basis sosialnya adalah kepentingan, tipe ini merupakan bagian yang integral dari perubahan masyarakat urban.

Menurut Diamond (dalam Hadiwijoyo 2012:81) menjelaskan ciri *civil society* sebagai berikut yaitu:

1. Masyarakat sipil memusatkan perhatiannya pada tujuan-tujuan publik bukannya tujuan privat.
2. Masyarakat sipil dalam beberapa hal berhubungan dengan Negara tetapi tidak berusaha merebut kekuasaan atas Negara atau mendapat posisi dalam Negara.
3. Masyarakat sipil mencakup pluralisme dan keberagaman.
4. Masyarakat sipil tidak berusaha menampilkan seluruh kepentingan pribadi atau komunitas. Namun, kelompok-kelompok yang berbeda akan menampilkan atau mencakup kepentingan yang berbeda pula.

Dengan demikian pengawasan Ombudsman Republik Indonesia merupakan representasi dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau kelompok-kelompok *civil society*, cara kerja Ombudsman Republik Indonesia juga mirip dengan cara kerja *civil society*, tidak dipungut biaya dan kemudahan lainnya. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia pada dasarnya juga berbasis pada pengawasan masyarakat, oleh karena itu Ombudsman Republik Indonesia menempatkan partisipasi masyarakat (*civil society*) sebagai

suatu hal yang sangat penting dan menjadi kunci dalam kinerja pengawasan. Selain itu *civil society* merupakan sistem masyarakat yang hidup dalam pemerintahan demokratis yang hidupnya terorganisir dan memiliki posisi dan peran potensial sebagai paradigma dalam pengembangan sistem penyelenggaraan negara.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif. Menurut (Sugiyono, 2011: 13) metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat post positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara

triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif (kualitatif) dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi.

Menurut (Moleong, 2006: 6) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lainya secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Hal tersebut berarti bahwa peneliti kualitatif menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap keterkaitan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah. Hal ini bukan berarti bahwa pendekatan kualitatif sama sekali tidak menggunakan dukungan data kuantitatif akan tetapi penekanannya tidak pada pengujian hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara-cara berfikir formal dan argumentatif.

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara yang merupakan lembaga pengawas pelayanan publik. Peneliti merasa perlu untuk dikaji kembali mengenai efektivitas kinerja lembaga Ombudsman ini karena maraknya kasus maladministrasi yang terjadi. Guna memperoleh data yang faktual dan akurat, maka peneliti memilih lembaga Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara yang beralamat di Jl. Sei Besitang No. 3 Sei Sikambing D, Kec. Medan Petisah, Kota Medan, Sumatera Utara 20119.

Adapun alasan pemilihan lokasi penelitian ini adalah bahwa Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara merupakan lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik di Sumatera Utara yang bertugas untuk menerima, memeriksa dan menindak lanjuti laporan atas dugaan

maladministrasi, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri, melakukan koordinasi dengan berbagai pihak dan melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Peneliti akan berfokus pada bagaimana Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan hubungan Kemitraan dengan Kedan dalam Pengawasan Pelayanan Publik. Dalam melaksanakan penelitian tidak ditemukan hambatan atau masalah serius yang dihadapi, namun dalam memperoleh informasi peneliti merasa diberatkan dengan informan yang sulit dihubungi untuk melakukan wawancara.

3.3 Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Oleh sebab itu, penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel. Subjek penelitian menjadi informasi yang diperlukan selama proses penelitian. Informan dalam hal ini peneliti peroleh secara langsung dan berhubungan dengan obyek yang akan diteliti dan tentunya dapat memberi informasi terkait dengan Partisipasi Masyarakat Terhadap Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara Dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah Melayani Masyarakat Kota Medan.

- | | |
|----------------|---|
| Informan Utama | : Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara
Bapak Abyadi Siregar,S.Sos |
| | : Koordinator kelas pelayanan publik Kedan Ombudsman Bapak Edward Silaban |
| Informan Kunci | : Kedan Ombudsman adalah sekumpulan orang-orang yang menyatukan diri dalam satu organ dalam lembaga Ombudsman |

Informan Tambahan : Masyarakat yang mendapatkan pelayanan publik dari instansi pemerintah di Medan.

3.4 Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan sangat penting karena informan yang memberikan informasi. Koentjaraningrat, (1993: 89) menyatakan bahwa penentuan informan sebagai sumber data lebih banyak menggunakan pertimbangan realitas sosial, artinya informan-informan yang mewakili masyarakat dipilih secara *purposive sampling* yaitu pemilihan informan berdasarkan kriteria tertentu. Teknik *purposive sampling* ini adalah teknik mengambil informan atau narasumber dengan tujuan tertentu sesuai dengan tema penelitian karena orang tersebut dianggap memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitian. Dalam hal ini peneliti memilih informan yang dianggap mengetahui permasalahan yang akan dikaji serta mampu memberikan informasi yang dapat dikembangkan untuk memperoleh data.

3.5 Jenis Dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data skunder. Teknik pengumpulan data merupakan hal yang paling penting untuk dilakukan dalam penelitian, karena hal ini bertujuan untuk mendapatkan data-data penelitian. Pada teknik pengumpulan data, menggunakan multi sumber bukti yang mana artinya peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda- beda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama, tanpa mengetahui teknik pengumpulan data maka peneliti tidak akan mendapatkan data sebagaimana yang diharapkan (Sugiyono 2016:101). Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teknik pengumpulan data primer

Teknik pengumpulan data primer adalah teknik pengumpulan data dengan mengambil data secara langsung pada lokasi penelitian. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data primer dilakukan melalui:

a. Wawancara

Metode wawancara adalah yakni dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara langsung dan terbuka kepada informan atau pihak yang berhubungan dan memiliki relevansi terhadap masalah yang berhubungan dengan penelitian. Wawancara yang dilakukan termasuk wawancara yang mendalam (*in-depth interview*) yaitu dengan terlibat secara tatap muka dengan menggunakan wawancara yang bersifat semi struktur (*semistructure interview*). Metode wawancara menggunakan alat yaitu pedoman wawancara.

b. Observasi

Metode pengumpulan data dengan cara mengamati secara langsung terhadap fenomena-fenomena yang menjadi objek penelitian dan mencatat segala gejala-gejala yang ditemukan dilapangan untuk mempelajari data-data yang diperlukan sebagai acuan yang berkenaan dengan topik penelitian. Metode observasi menggunakan alat yaitu pedoman observasi.

2. Teknik pengumpulan data sekunder

Data sekunder, yaitu data yang memperoleh dari catatan tertulis maupun dokumen-dokumen yang ada dilokasi penelitian sebagai sumber kedua atau sumber sekunder untuk mendukung data primer. Hal ini dapat dilakukan melalui instrumen berikut :

a. Dokumentasi

Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah. Pengumpulan data yang diperoleh menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada dalam lokasi penelitian serta sumber-sumber lain yang relevan dengan masalah penelitian.

b. Studi kepustakaan

Pengumpulan data yang diperoleh melalui buku-buku, karya ilmiah, jurnal, peraturan-peraturan dan lain sebagainya yang berkaitan dengan penelitian.

3.6 Teknik analisis data

Sesuai dengan metode penelitian, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data kualitatif. Teknik analisi data kualitatif dilakukan dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul, menyusunnya dalam satu-satuan, yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya, dan memeriksa keabsahan data serta menafsirkannya dengan analisis sesuai dengan kemampuan daya nalar peneliti untuk membuat kesimpulan penelitian (Moleong 2006:247).

Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2007:243) ada dua macam kegiatan dalam analisis data kualitatif, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting tentang penelitian dengan mencari pola dan temanya hingga memberikan gambaran yang lebih jelas serta memudahkan peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencari bila diperlukan

2. Penyajian data

Menyajikan data dalam penelitian dengan teks atau uraian singkat yang bersifat naratif, maupun dalam bentuk tabel sehingga ini dimaksudkan untuk mempermudah peneliti memahami apa yang terjadi merencanakan kerja selanjutnya, berdasarkan apa yang telah dipahami.

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi

Penarikan kesimpulan adalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh yang mana kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung.

3.7 Keabsahaan Data

Keabsahan data dalam penelitian kualitatif merupakan salah satu bagian yang sangat penting untuk mengetahui derajat kepercayaan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi dalam pengumpulan data, maka yang diperoleh akan lebih konsisten sehingga menjadi suatu data yang valid bisa dipertanggungjawabkan.

(Moleong 2006:191), kriteria keabsahaan data ada empat macam yaitu: (1) kepercayaan (*kredibility*), (2) keteralihan (*transferability*), (3) kebergantungan (*dependability*), (4) kepastian (*konfimability*). Dalam pengecekan data peneliti menggunakan teknik pemeriksaan keabsahaan data yaitu triangulasi data. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Diluar data itu untuk keperluan keabsahaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu. Peneliti menggunakan teknik ini untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada didalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan, dengan kata lain peneliti

dapat mengecek ulang temuannya dengan jalan membandingkan dengan berbagai sumber, metode, atau teori.

Dalam penelitian dapat dipergunakan lima jenis triangulasi, yaitu :

1. Triangulasi data adalah mempergunakan berbagai sumber data dan informasi. Dalam teknik triangulasi ini adalah mengelompokkan para pemangku kepentingan program dan mempergunakannya sebagai sumber dan data informasi.
2. Triangulasi peneliti. Teknik triangulasi ini digunakan oleh evaluator atau tim evaluator dalam satu proyek evaluasi. Para evaluator mempergunakan metode kualitatif yang sama, misalnya wawancara, observasi, studi kasus, kelompok kunci atau informan kunci. Temuan dari setiap evaluator dibandingkan, jika temuan dari berbagai evaluator berbeda Satu dama lain maka diperlukan studi lebih lanjut untuk menentukan perbedaan tersebut. Apakah ada kemungkinan perbedaan tersebut dapat diperkecil.
3. Triangulasi teori. triangulasi teori adalah penelitian dengan mempergunakan berbagai profesional dengan berbagai latar belakang ilmu pengetahuan untuk menilai suatu set data dan informasi.
4. Triangulasi metode. Triangulasi metode adalah pemakaian berbagai metode-metode kuantitatif dan atau metode kualitatif untuk mengevaluasi program. Jika kesimpulan dari setiap metode sama, maka validitas penelitian ditetapkan.
5. Triangulasi lingkungan. Triangulasi jenis ini mempergunakan berbagai lokasi yang berbeda, altar dan faktor-faktor lainnya yang berhubungan dengan lingkungan dimana penelitian mengambil tempat seperti waktu suatu hari, hari suatu suatu minggu atau musim dalam satu tahun.

Dalam penelitan ini peneliti menggunakan jenis triangulasi data. Teknik triangulasi data dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh melalui wawancara antara subjek penelitian yang satu dengan yang lain