

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSATAKA**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang akan diteliti, sehingga penting adanya kajian pustaka karena berfungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan digunakan dalam menjelaskan permasalahan yang akan dikaji dengan kajian yang sudah dilakukan literature untuk mengetahui adanya persamaan objek kajian yang sekarang dilakukan oleh peneliti.

Adapun hasil penelitian terdahulu mengenai kinerja Ombudsman dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelayanan publik antara lain: hasil penelitian yang dilakukan Cynthia dkk dan Anisa Nurchasanah (2015) menunjukkan bahwa terdapat bentuk pengaduan masyarakat tidak sesuai dengan kategori pengaduan pada lembaga pengawas eksternal dan masih adanya tindakan maladministrasi dalam BP2T Kota Malang, penyebab terjadinya maladministrasi di BP2T dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal.

Jika penelitian Cynthia dkk lebih menunjukkan tentang tindakan pengaduan, penelitian Fahrian Saleh (2016) menunjukkan tentang kendala yang dihadapi Ombudsman dalam memberikan pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan kinerja Lembaga Ombudsman Gorontalo memiliki berbagai kendala seperti kurangnya anggaran untuk dapat menjalankan kegiatan pengawasan dan sedikitnya anggota yang bergabung di lembaga Ombudsman Provinsi Gorontalo. Didukung penelitian yang dilakukan Suhartono (2015) lebih mengarah terhadap inisiatif ORI dalam mengatasi masalah birokrasi. Penemuan ini menunjukkan bahwa inisiatif ORI dapat membatasi

kekuatan sekolah dalam mempertahankan kapital sekolah, dengan rintangan serta hambatan dalam setiap fase isomorfisme

Bentuk laporan dan kendala yang dihadapi Ombudsman dalam menangani pelayanan publik, penelitian yang dilakukan Rochmatun (2016) justru menunjukkan terhadap kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur pada yang dilihat berdasarkan indikator *input*, *process*, *output* dan *outcomes*. Dimana hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan sudah berjalan baik akan tetapi masih kurang optimal. Sejalan dengan penelitian Ayu Desiana (2015) menyatakan pelaksanaan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum mencapai hasil yang memuaskan. Hal tersebut dikarenakan adanya prinsip *good governance* yang belum dipraktikkan dengan maksimal. Diimbangi penelitian Arif Wicaksono (2016) menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja LO DIY dalam menjalankan tugasnya meliputi faktor SDM pelaksanaannya, Sarana dan Prasarana serta partisipasi masyarakat.

Hasil temuan peneliti terdahulu terkait kinerja Ombudsman dalam memberikan pengawasan terhadap pelayanan publik dapat disimpulkan bahwa kinerja Ombudsman dimulai dari adanya bentuk pengaduan dari masyarakat. Pengaduan yang dilaporkan masyarakat menunjukkan adanya masalah yang harus ditangani oleh pihak Ombudsman. Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja Ombudsman dalam memberikan pelayanan seperti: SDM pelaksanaana, sarana dan prasarana serta partisipasi masyarakat. Selain itu Ombudsman juga akan menghadapi berbagai kendala yang menghambat penanganan masalah dengan efektif dan efisien. Disinilah kinerja Ombudsman mulai dilihat dan dinilai oleh masyarakat yang menerima pelayanan Ombudsman.

Tabel 2.1  
Sumber Pustaka Penelitian Sebelumnya

No	Nama	Judul	Hasil Penelitian	Kategori
1.	Fahrian Saleh	Efektifitas Kinerja Lembaga Ombudsman Dalam Mengawasi Pelayanan Publik (Suatu Studi di Kantor Lembaga Ombudsman Perwakilan Provinsi Gorontalo)	Penerapan kinerja Ombudsman Perwakilan Provinsi Gorontalo mendapati berbagai kendala seperti Minimnya anggaran yang ada untuk dapat menjalankan kegiatan pengawasan dan kurangnya anggota dalam lembaga Provinsi Gorontalo	Jurnal Eksekutif, Univ. Sam Ratulangi, Sulut, Vol 1, No 7 (2016)
2	Rochmatun	Kinerja Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pelayanan Publik	Untuk mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik, maka diperlukan kinerja yang optimal dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik. Hasil penelitian ini menunjukkan kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur pada tahun 2014 dilihat dari indikator <i>input</i> , <i>process</i> , <i>output</i> dan <i>outcomes</i> sudah berjalan baik akan tetapi masih kurang optimal.	Jurnal Administrasi Publik, Univ. Brawijaya, Malang. Vol 4, No 9 (2016)
3	Suhartono	Peranan Ombudsman sebagai Moderator Kelembagaan Pemberdaya Modal Sosial Masyarakat	Dapat diketahui bahwa inisiatif ORI dapat mengatasi masalah birokrasi sekolah, sayangnya hal ini membatasi kekuatan adaptasi sikap sekolah dan komitmen. Penemuan ini menunjukkan bahwa inisiatif ORI dapat membatasi kekuatan sekolah dalam mempertahankan kapital sekolah, dengan rintangan serta hambatan	Jurnal Aplikasi Manajemen (JAM) Vol 13 No 1, 2015

			dalam setiap fase isomorfisme.	
4.	Anisa Nurchasanah	Implementasi Peran Dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Penegakan Hukum Di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta	Ombudsman Republik Indonesia perwakilan DIY menjalankan pengawasan tertutup terhadap instansi-instansi pemerintah serta menerima keluhan atas adanya maladministrasi yang terjadi di lembaga pemerintahan. Jurnal ini akan membahas mengenai kegiatan yang dilakukan oleh ORI perwakilan DIY dalam membenahi pelayanan publik yang ada di wilayah kerjanya	Jurnal Kinerja Pelayanan Publik, THN XXVII/50/Pebruari - Juli 2015
5.	Arif Wicaksono	Optimalisasi Kinerja lembaga Ombudsman Yogyakarta Dalam Hak Masyarakat Atas Pelayanan Publik	Bagaimana Optimalisasi kinerja Ombudsman RI di DIY. Sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku hal tersebut berdasarkan indikasi pelaksanaan program dengan intensitas dan kualitas yang sudah sesuai dengan tujuan kinerja. Dengan mengantisipasi factor-faktor yang mempengaruhi kinerja LO DIY dalam menjalankan tugasnya, meliputi: factor SDM pelaksanaannya, Sarana dan Prasarana serta partisipasi masyarakat.	Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik, UMY, Vol. 1 No. 1 Februari 2014
6.	Cynthia Su'Udi, Bambang Supriono, Irwan Noor,	Pengawasan Ombudsman dan Komisi Pelayanan Publik Dalam Rangka Mengurangi Maladministrasi (Studio Di Ombudsman RI Perwakilan Jawa	Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk pengaduan masyarakat di BP2T tidak sesuai dengan kategori pengaduan pada lembaga pengawas eksternal dan masih adanya maladministrasi dalam BP2T, peran kedua lembaga pengawas eksternal dalam	Jurnal Pendidikan Profesional, Volume 4, No. 2, Agustus 2015

		Timur, Komisi Pelayanan Publik dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang)	melaksanakan fungsinya tidak terjadi tumpang tindih dan pada tahun 2014 kedua lembaga pengawas eksternal belum melaksanakan fungsi pengawasan secara signifikan dalam rangka pencegahan maladministrasi untuk mengurangi maladministrasi di Kota Malang, dan penyebab terjadinya maladministrasi di BP2T dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal	
7.	Ayu Desiana,S,H ,M.H	Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah Menuju Good Governance	Pelaksanaan reformasi birokrasi secara umum belum memuaskan. Prinsip <i>good governance</i> belum diterapkan dengan maksimal. Sehingga kedepannya perlu dilakukan penataan sistem, struktur dan kultur birokrasi agar aparat birokrasi dapat bekerja sesuai dengan standar yang telah ditetapkan tanpa harus masuk pada wilayah politik pimpinan. Perlunya peningkatan kontrol/pengawasan terhadap aparat birokrasi oleh suatu lembaga yang independent (Ombudsman) agar aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya dapat menerapkan prinsip <i>good governance</i> .	JMP, Volume I Nomor I Juni 2014

## 2.2. Landasan Teori

### 2.2.1. Pelayanan Publik

#### a. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan ialah aktivitas melayani, membantu, menyiapkan, mengurus, dan menyelesaikan keperluan masyarakat. Objek yang dilayani adalah masyarakat yang

terdiri atas individu, golongan, dan organisasi (sekelompok organisasi) (Mukarom dan Laksana, 2016: 16).

Pelayanan dalam konteks pelayanan kebijakan publik menurut Winarsih dan Ratminto dalam (Mukarom dan Laksana, 2015: 105) merupakan pelayanan administrasi pemerintah yang sering dipergunakan sebagai konsepsi pelayanan perizinan. Pelayanan perizinan adalah pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat juga melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya mencapai pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Muhammad, 2015: 230)

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **b. Asas dan Pokok-Pokok Kinerja Pelayanan Publik**

Pemberian pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat harus memenuhi asas-asas pelayanan yang tertuang dalam keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004 yang menyatakan sebagai berikut (Mukarom dan Laksana, 2016: 16-17) :

- 1) Transparansi; artinya pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- 2) Akuntabilitas; yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang;
- 3) Kondisional; merupakan kesesuaian kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas;
- 4) Partisipatif; upaya mendorong peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- 5) Kesamaan hak; artinya tidak ada diskriminatif suku, ras, agama, gender, dan status ekonomi;
- 6) Keseimbangan hak dan kewajiban; Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Uraian tersebut menunjukkan pemerintah sebagai milik publik harus memberikan pelayanan yang baik karena hal tersebut merupakan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

### **c. Indikator kualitas pelayanan Publik**

Menurut Mukarom dan Laksana (2015: 112) ada 14 unsur yang menjadi dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, yaitu:

- 1) Prosedur pelayanan, yaitu pelayanan yang diberikan dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) Persyaratan pelayanan, meliputi teknis dan administrative yang diperlukan dalam mendapatkan pelayanan yang sesuai.
- 3) Kejelasan petugas pelayanan, berupa keberadaan dan kepastian dalam memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggungjawabnya).
- 4) Kedisiplinan petugas pelayanan, merupakan kesungguhan dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) Tanggungjawab petugas pelayanan, ialah kejelasan wewenang dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6) Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keterampilan dalam memberikan pelayanan.
- 7) Kecepatan pelayanan, berupa target penyelesaian dalam waktu yang telah ditentukan oleh penyelenggara pelayanan.
- 8) Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan tidak membedakan golongan/ status masyarakat.
- 9) Kesopanan dan keramahan petugas, sikap dan perilaku dalam melayani masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10) Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11) Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dan yang ditentukan.



- 12) Kepastian jadwal pelayanan, merupakan pelaksanaan pelayanan, sesuai ketentuan yang ditetapkan.
- 13) Kenyamanan lingkungan, kondisi sarana prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga memberikan rasa nyaman kepada masyarakat.
- 14) Keamanan pelayanan, terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggaraan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dimensi kualitas pelayanan publik menurut Fitzsimmons dalam Mukarom, (2016: 68) yaitu:

- 1) *Reliability* (keadilan), kemampuan memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada masyarakat
- 2) *Responsiveness* (daya tanggap), kesadaran atau keinginan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat kepada masyarakat
- 3) *Assurance* (jaminan), pengetahuan atau wawasan, kesopanan, kesantunan, kepercayaan diri dari pemerintah serta respek terhadap masyarakat.
- 4) *Empathy* (empati), kemauan pemerintah untuk melakukan pendekatan memberikan perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan masyarakat.
- 5) *Tangibles* (bukti langsung), penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lain seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

#### **d. Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Peraturan UU No. 25 tahun 2009, yang dimaknai sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan atas barang, jasa

dan pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Yang berarti, negara berkewajiban dan bertanggungjawab atas pemenuhan hak dan kebutuhan dasar masyarakatnya demi memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Penjelasan lebih lanjut mengenai ketentuan ini dijabarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 96 tahun 2012, dimana ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang, jasa dan administratif.

Pelayanan barang dan jasa dimaknai sebagai pengadaan dan penyaluran barang dan jasa publik oleh penyelenggara yang sebagian dan seluruh dananya bersumber dari anggaran negara. Sementara pelayanan administratif adalah sebagai bentuk pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara dengan konsesi sebagai sesuatu yang menghasilkan berbagai bentuk jenis produk, terutama produk informasi yang menjadi sebuah dokumen resmi yang diperlukan masyarakat. Dokumen resmi tersebut bisa berupa dokumen perizinan maupun nonperizinan. Sehingga hal tersebut menjadi suatu jenis pelayanan yang paling banyak diakses masyarakat pada umumnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah berusaha melakukan penyampaian layanan berupaya terus memberikan kemajuan dan peningkatannya agar masyarakat dapat terpenuhi aneka hak dan kebutuhan dasarnya (Arif Wicaksono. 2014). Oleh karenanya, diperlukan suatu ikhtiar untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik. Salah satu caranya adalah melalui mekanisme pengawasan internal dan eksternal.

Pengawasan internal dilakukan atasan pelaksana pada unit pelayanan publik yang melakukan pemantauan atas kinerja pelayanannya. Sementara pengawasan eksternal dilakukan oleh masyarakat luas, Dewan Perwakilan Rakyat dan suatu

lembaga Negara yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan public terutama perilaku yang berhubungan dengan proses administratif. Dan lembaga Dalam menjalankan tugasnya sesuai UU 37/2008, Ombudsman Republik Indonesia tidak hanya menyelesaikan aneka laporan/aduan masyarakat terkait praktik maladministratif pada penyelenggaraan pelayanan publik. Upaya pencegahan maladministrasi juga dilakukan lembaga ini. Salah satunya adalah dengan mendorong kepatuhan penyelenggara pelayanan dalam memenuhi standar pelayanan publik, sesuai UU 25 Tahun 2009, guna menjamin kepastian hukum masyarakat pengguna pelayanan.

### **2.2.2. Ombudsman**

#### **a. Sejarah dan Pengertian Ombudsman**

Pembentukan Ombudsman pertama kali tahun 1809 di Swedia. Lebih dari 130 negara memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan 50 negara lebih mencantumkan dalam konstitusi. Lembaga ini didirikan guna memberantas maladministrasi dan praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), baik di kalangan aparatur Pemerintah, Birokrasi maupun Peradilan, agar aparat Pemerintah, Birokrasi, dan Peradilan tadi (termasuk Polisi, Jaksa, Panitera, Hakim, dan Petugas Lembaga Pemasyarakatan) senantiasa memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik, supremasi hukum, keadilan dan sikap santun, karena tindak-tanduknya selalu dipantau dan diawasi Ombudsman (Sujata, 2002: 54)

Kata Ombudsman bisa diartikan dengan *representative, agent, delegate, lawyer, guardian or any other person who is authorized by others to act on their behalf and*

*serve their interest*, yang berarti perwakilan, agen, delegasi, pengacara, pelindung atau orang-orang yang diminta oleh orang lainnya untuk melakukan mewakili kepentingan masyarakat dan melayani keinginan masyarakat. Lebih lanjut, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 menjelaskan; Ombudsman memiliki wewenang mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan penyelenggara Negara dan pemerintahan seperti Badan Usaha Miliki Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Sebagian atau seluruh danna yang digunakan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau daerah.

Ombudsman merupakan institusi yang tengah berkembang di seluruh dunia dengan berbagai macam. Mulai dari cara pengangkatannya, ada yang diangkat Kepala Negara (Executive Ombudsman), ada pula yang diangkat Dewan Perwakilan Rakyat (Parliamentary Ombudsman). Ada Ombudsman Pers yang hanya menangani perkara berkaitan dengan wartawan, pemberitaan atau perusahaan media masa. Selain itu, ada Ombudsman Perusahaan Swasta yang mengawasi perilaku dan kinerja pengusaha dan perusahaan swasta. Di Indonesia, telah dibentuk Ombudsman Surat Kabar Kompas dan Ombudsman Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) (Hartono dkk, 2003: 5).

**b. Fungsi dan Tugas Ombudsman** (Laporan Tahunan Ombudsman RI, 2015:1-2)

1) Fungsi Ombudsman

Berdasarkan pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Fungsi Ombudsman RI adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang

diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

## 2) Tugas Ombudsman

Secara umum, tugas Ombudsman RI yaitu menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman RI, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik, dan melakukan koordinasi, kerja sama serta pengembangan jaringan kerja dengan lembaga negara atau lembaga pemerintah lainnya.

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

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

### **c. Kinerja Ombudsman**

Kinerja berasal dari pengertian *performance*. Ada pula yang memberikan pengertian *performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Namun, sebenarnya kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung (Wibowo, 2012: 7). Menurut Wibowo Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dengan demikian kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja Ombudsman adalah proses melayani dan menangani masalah yang dikeluhkan masyarakat publik secara efektif dan efisien, mendorong penyelenggara Negara dalam mempertahankan akuntabilitas dan kejujuran dengan berpedoman dasar dan etika yang telah ditentukan organisasi. Menurut Arif Wicaksono (2014) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja Ombudsman yaitu :

1) Faktor Penghambat

a) Secara Internal Kelembagaan

- 1) SDM
- 2) Sarana dan prasarana
- 3) Anggaran

b) Secara Ekternal Kelembagaan

- 1) Eksistensi LORI
- 2) Anggaran
- 3) Kekuatan Sanksi Hukum

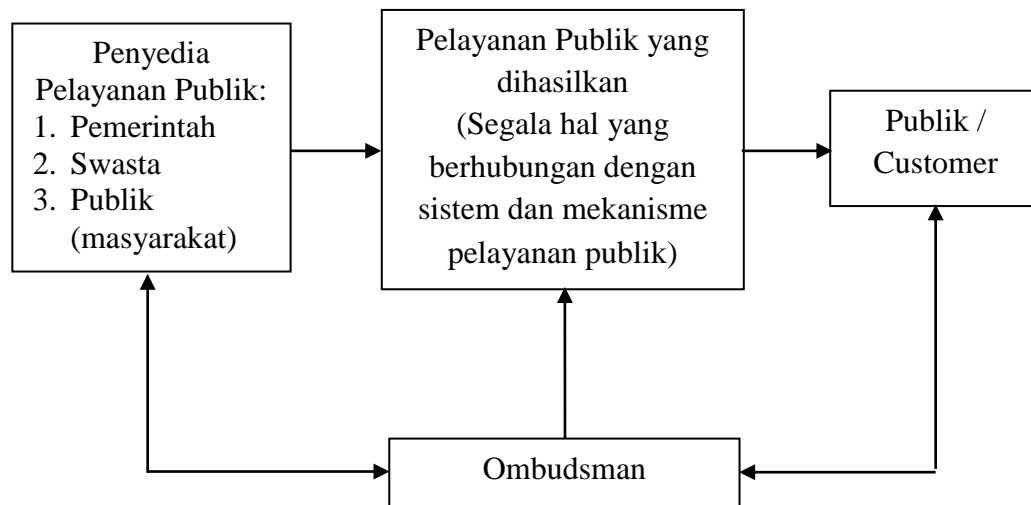
## 2) Faktor Pendukung

Faktor Pendukung kinerja Ombudsman dalam upaya mengoptimalkan kinerjanya adalah sebagai berikut :

- a) Faktor SDM Pelaksana
- b) Faktor Sarana dan Prasarana
- c) Faktor Partisipasi Masyarakat

### 2.3. Kerangka Pikir

Gambar 2.1  
Bagan alur Mekanisme Kerja Ombudsman



Sumber : Muhammad (2015),

Pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya mencapai pemenuhan

kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pemerintah yang baik diwujudkan dalam sebuah kerjasama yang solid antar penyelenggara pemerintahan dan juga bertanggungjawab. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik tersebut maka diperlukan sinergi yang kondusif diantara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Ombudsmen tidak hanya bertindak melakukan pengawas, namun juga berfungsi sebagai mediator. Sesuai Fungsi dan tugasnya sebagai Lembaga Independen dalam Negara (Lembaga Negara), dari unsur Lembaga Pemerintahan yang menyediakan sistem pelayanan sesuai dengan visi, misi, fungsi dan juga tugas kelembagaannya, dengan menentukan standar pelayanan publik yang menjadi sebagai tolok ukur terhadap kinerja disetiap institusi/lembaga dilingkup kerja Pemerintahan.

Berdasarkan alur mekanisme kerja tersebut, sesuai dengan fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman hanya melakukan pengawasan, dan pengendalian terhadap pelayanan publik. Berdasarkan laporan publik dan juga pengawasan secara rutin yang dilakukan Ombudsman sendiri, sebagai bentuk hasil kinerja. Berupa laporan kepada kedua belah pihak, baik itu penyedia layanan publik dan juga pengguna layanan.

#### **2.4. Definisi Konseptual**

Sujata (2005: 38-39) menyatakan bahwa guna memastikan kerja Ombudsman yang optimal, ditetapkan langkah pokok kerja bersifat standar, seperti:



1. Menerima laporan keluhan masyarakat, perorangan maupun kelompok, berkenaan dengan layanan pemerintah sebagai lembaga publik. Akan lebih baik lagi jika disampaikan sendiri oleh yang bersangkutan dengan disertai bukti.
2. Melakukan telaah isi laporan/keluhan guna mendapat gambaran yang lebih akurat. Apabila kurang cukup, maka dilengkapi dengan bicara secara langsung dengan pihak yang mengeluhkan.
3. Klarifikasi dengan pihak pejabat publik, untuk mengetahui kebenaran keluhan sekaligus tanggapan pihak yang dikeluhkan.
4. Jika terdapat perbedaan antara klaim dari warga dengan pejabat publik, atau apabila perkara yang dikeluhkan memiliki keterkaitan signifikan dengan perkara lain, perlu dilakukan investigasi.
5. Mediasi warga yang mengeluhkan dengan pejabat yang dikeluhkan untuk mencari titik temu menyangkut penyelesaian terbaik bagi kedua pihak. Hal ini ditempuh menyangkut penyelesaian perkara dengan kompromi.
6. Menggunakan rekomendasi sebagai muara yang dikeluarkan untuk menyelesaikan keluhan maupun mencegah terjadinya keluhan lebih lanjut. Dalam kondisi tertentu, dapat berupa rekomendasi agar pejabat bersangkutan bisa dikenai tindakan disiplin oleh pihak atasan.

Pengukuran kinerja sektor public dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. *Pertama*, pengukuran kinerja sektor public untuk membantu kinerja pemerintah berfokus dengan tujuan maupun sasaran program yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi dalam pemberian pelayanan. *Kedua*, ukuran kinerja digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. *Ketiga*, ukuran kinerja bertujuan

mewujudkan tanggung jawab publik dan memperbaiki komunikasi lembaga (Mardiasmo, 2009: 121)

Berdasarkan putusan pemerintah dan asas pelayanan, maka ukuran indikator kinerja pelayanan publik yang digunakan sebagai berikut:

1. Ukuran Kinerja yang Berorientasi pada Proses meliputi: Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas Kelangsungan hidup, Keterbukaan atau transparansi, Empati perlakuan atau perhatian pemerintah di masyarakat.
2. Ukuran kinerja yang berorientasi pada hasil meliputi; Efektivitas Produktivitas, Efisiensi, Kepuasan, Keadilan yang merata, dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

Menurut Prawirosentono dalam Nuryanti dan Marta (2016 : 5), kinerja suatu organisasi dipengaruhi adanya faktor-faktor berikut :

1. Efektivitas dan efisiensi, bila suatu tujuan tertentu akhirnya bisa dicapai, kita boleh menyatakan bahwa kegiatan tersebut efektif tetapi apabila akibat-akibat yang tidak dicari kegiatan menilai yang penting dari hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan kepuasan walaupun efektif dinamakan tidak efisien. Sebaliknya, bila akibat yang dicari-cari tidak penting atau remeh maka kegiatan tersebut efisien
2. Otoritas (wewenang), otoritas adalah sifat dari suatu komunikasi atau perintah dalam suatu organisasi formal yang dimiliki seorang anggota organisasi kepada anggota yang lain untuk melakukan suatu kegiatan kerja sesuai dengan kontribusinya. Perintah tersebut mengatakan apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan dalam organisasi tersebut

3. Disiplin, adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku. Jadi, disiplin karyawan adalah kegiatan karyawan yang bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan organisasi dimana dia bekerja
4. Inisiatif, yaitu berkaitan dengan daya fikir dan kreativitas dalam membentuk ide untuk merencanakan suatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.

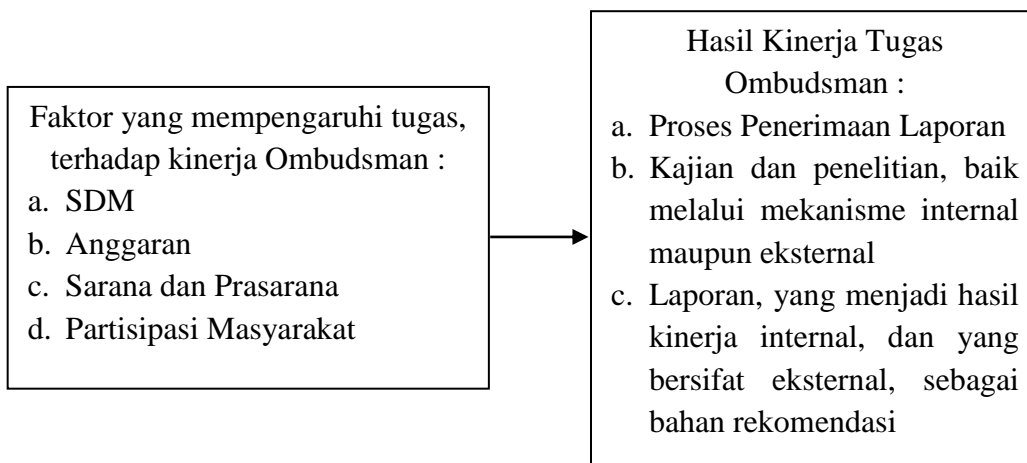
Menurut Robbins (2006 : 260) terdapat 6 indikator untuk mengukur kinerja karyawan secara individu yaitu:

1. Kualitas, kualitas kerja diukur dari persepsi karyawan terhadap kualitas pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan karyawan
2. Kuantitas, merupakan jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah seperti jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan
3. Ketepatan waktu, merupakan tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain
4. Efektivitas, merupakan tingkat penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi, bahan baku) dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam penggunaan sumber daya.
5. Kemandirian, merupakan tingkat seorang karyawan yang nantinya akan dapat menjalankan fungsi kerjanya komitmen kerja, merupakan suatu tingkat dimana karyawan mempunyai komitmen kerja dengan instansi dan tanggungjawab karyawan terhadap kantor

## **2.5. Definisi Operasional**

Perumusan definisi operasional dapat kita lihat berdasarkan bagaimana ilustrasi mekanisme kinerja ombudsman dan faktor – faktor yang mempengaruhi kinerja lembaga, sehingga peneliti dapat mendefinisikan beberapa hal yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu sesuai gambar 2.2 berikut.

Gambar 2.2  
Ilustrasi Faktor – faktor yang mempengaruhi Kinerja Ombudsman



1. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga Negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (*UU RI No. 37 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 1*).

2. Hasil Kinerja Tugas Ombudsman

a. Proses Penerimaan Laporan meliputi :

1) Meminta keterangan lisan juga tertulis dari pelapor, terlapor atau pihak yang terkait.

- 2) Memeriksa keputusan, surat menyurat, dokumen lain untuk mendapatkan kebenaran laporan.
- 3) Meminta klarifikasi dan copy dokumen dari instansi untuk pemeriksaan laporan dari terlapor.
- 4) Melakukan pemanggilan pelapor, terlapor dan pihak lain yang terkait.
- 5) Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- 6) Membuat rekomendasi penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi membayar ganti rugi/ rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
- 7) Mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi.
- 8) Menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah atau pimpinan penyelenggara negara guna perbaikan organisasi/ prosedur pelayanan.
- 9) Menyampaikan saran kepada presiden, DPR, DPD, kepala daerah terhadap undang-undang dan peraturan lainnya untuk diadakan perubahan guna mencegah maladministrasi.
- 10) Melakukan penyelidikan terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan.
- 11) Setelah itu, secara obyektif jika ditemukan administrasi yang tidak layak, maka dibuat rekomendasi untuk mengeliminasi tindakan administratif tersebut.
- 12) Melaporkan kegiatan dalam kasus tertentu kepada pemerintah dan pelapor. Jika rekomendasi yang dibuat tidak diterima, maka diteruskan kepada legislator. Ombudsman juga membuat laporan tahunan kinerjanya kepada legislator dan masyarakat.

b. Kajian laporan baik melalui mekanisme internal, maupun eksternal meliputi :

- 1) Penundaan berlarut,
  - 2) Penyimpangan prosedur,
  - 3) Penyalahgunaan Wewenang,
  - 4) Permintaan imbalan uang,
  - 5) Barang dan jasa (pungli),
  - 6) Tidak patut,
  - 7) Tidak kompeten,
  - 8) Tidak memberikan pelayanan,
  - 9) Berpihak, Diskriminasi dan
  - 10) Konflik kepentingan.
- c. Laporan yang menjadi hasil kinerja internal yang bersifat eksternal sebagai bahan rekomendasi meliputi :
- 1) Indikator Persentase Kementerian, Lembaga, Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota yang nilai kepatuhannya tinggi terhadap Undang Undang
  - 2) Indikator Persentase Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pelayanan Publik (diukur dari jumlah laporan masyarakat)
  - 3) Indikator Persentase Laporan Masyarakat yang diselesaikan
- d. Faktor – faktor yang mempengaruhi tugas terhadap kinerja Ombudsman :
- 1) SDM, meliputi:
    - a) Asisten Ombudsman. Ada 3 (tiga) jenjang jabatan Asisten Ombudsman yang diatur dalam PP, yaitu: Asisten Pratama; Asisten Muda; Asisten Madya; dan Asisten Utama.

Menurut UU RI No.004 Tahun 2010, tugas dan fungsi asisten Ombudsman meliputi:

(1) Asisten Pratama dan Asisten Muda;

Asisten Pratama dan Asisten Muda merupakan bagian dari Asisten Madya yang memiliki tugas dan fungsi memverifikasi laporan dan dokumen, investigasi laporan pelayanan kesra, investigasi laporan pelayanan perekonomian, adjudikasi khusus, melakukan monitoring dan kepatuhan pelaksanaan rekomendasi, mediasi dan konsiliasi.

(2) Asisten Madya

Asisten Madya mempunyai fungsi mempersiapkan kelengkapan materi dan pelaksanaan mediasi, konsialisasi dan adjudikasi khusus. Sedangkan tugas Asisten Madya ialah melaksanakan monitoring atas pelaksanaann hasil mediasi, konsialisasi, rekomendasi dan putusan adjudikasi khusus.

(3) Asisten Utama

Asisten utama memiliki fungsi sebagai penanggung jawab dalam perencanaan penerimaan laporan yang meliputi konsultasi, verifikasi, investigasi, klarifikasi, penyusunan konsep, rekomendasi, penyiapan mediasi, konsiliasi, adjudikasi khusus, dan melakukan monitoring dan kepatuhan. Sedangkan tugas Asisten Utama ialah: merumuskan kebijakan dan penyusunan laporan rencana kegiatan, menerima dan menyelesaikan laporan, koordinasi para Asisten Madya, mengendalikan pelaksanaan program kegiatan dan sumber daya, menyusun dan menyampaikan

laporan hasil pelaksanaan dan koordinasi dengan Kantor Perwakilan dalam hal penyelesaian laporan.

b) Pegawai Negeri di lingkungan Sekretariat Jendral Ombudsman.

2) Anggaran meliputi:

Keseluruhan tugas pokok ORI dikelompokkan dalam 3 (tiga) program yaitu :

a) Perencanaan, Pengawasan dan Kerja sama;

b) Pengelolaan Administrasi Pelaporan; dan

c) Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian dan Perlengkapan.

3) Sarana dan prasarana meliputi

a) Peralatan atau Perlengkapan Kantor (*Office Supplies*)

b) Mesin-mesin Kantor (*Office Machine*)

c) Mesin Komunikasi Kantor (*Office Communication*)

d) Perabot Kantor (*Office Furniture*)

e) Interior Kantor (*Office Arrangement*)

f) Tata Ruang Kantor (*Office Lay Out*)

g) Kendaraan Operasional Kantor

4) Partisipasi masyarakat meliputi

a) Dalam fungsi pengawasan, membutuhkan partisipasi masyarakat untuk melaporkan jika ada yang melanggar.

b) Dalam tugas sosialisasi, peran masyarakat sangat penting untuk ikut dalam sosialisasi untuk menjadi tahu, untuk menjadi berani menyampaikan temuan pelanggaran mal administrasi atau pelanggaran yang lain.



c) Kemudian peran aktif lain dari masyarakat adalah untuk menjadi agen-agen informasi yang menyampaikan kepada masyarakat luas, atau mampu memberikan pendampingan terhadap tetangga, saudara, atau teman.