

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pengawasan merupakan kegiatan penting dalam menjaga tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam konteks Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia memiliki peran yang signifikan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia bertujuan untuk memastikan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah memenuhi standar yang ditetapkan. Ombudsman Republik Indonesia juga berperan dalam memeriksa keluhan dan pengaduan masyarakat terkait pelayanan yang buruk atau maladministrasi,<sup>1</sup> seperti penundaan berlarut, diskriminasi, tidak kompeten, pelanggaran etika, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan kekuasaan, maupun konflik kepentingan. Dalam menjalankan fungsinya, Ombudsman Republik Indonesia dan kantor perwakilannya memiliki tanggung jawab besar untuk membantu masyarakat yang mengalami ketidakadilan dalam pelayanan publik.

Periode 2020-2023 menjadi periode yang menantang bagi Ombudsman Republik Indonesia, termasuk Perwakilan Jakarta Raya. Pandemi COVID-19 yang melanda dunia, termasuk Indonesia, telah memberikan dampak serius terhadap pelayanan publik dan hak-hak masyarakat. Di tengah kondisi ini, Ombudsman harus menghadapi tantangan baru dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas. Pemerintah Indonesia pernah mengalami kegagasan dalam menangani pandemi. Masih segar dalam ingatan publik, baru duapuluh-tujuh hari berikutnya saat wabah SARS tahun 2003 dan MERS tahun 2013, pemerintah baru bertindak. Kondisi serupa terjadi saat *World Health Organization* (WHO) pertama kali menetapkan status darurat kesehatan publik global (Global Public Health Emergency) pada 30 Januari 2020. Pada 9 Maret 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai pandemi.

---

<sup>1</sup> Irmandani, D. (2018). Mal-administrasi dalam pelayanan surat izin usaha perdagangan (siup) di dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu Kabupaten Sidoarjo, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, No. 3, hal. 4. <http://repository.unair.ac.id/74555/>.

Pada hari yang sama, COVID-19 telah membunuh lebih dari 126.000 orang di 123 negara dari Asia, Eropa, Amerika Utara, Amerika Selatan, Afrika, dan Oceania.<sup>2</sup>

Sementara itu, para pejabat pemerintah Indonesia menanggapinya dengan santai dan menimbulkan kesan meremehkannya, bahkan melakukan kelakar non-ilmiah di depan umum. Sejak awal pandemi COVID-19, Januari 2020, Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) melaporkan sebanyak 37 pernyataan blunder pemerintah (Mawardi, 2020). Sikap tidak simpatik yang ditunjukkan pemerintah kontras dengan kondisi dalam negeri yang mengkhawatirkan.

Pada 19 April 2020, satu bulan setelah pengumuman resmi pemerintah tentang pasien positif pertama di Indonesia, tercatat 42.219 kasus spesimen yang diperiksa, dengan 35.644 kasus negatif (84,4%), 6.575 kasus positif (15,6%), 686 kasus sembuh (10,4%), dan 582 kasus meninggal (8,8 %). Karena angka kematian yang tinggi, Indonesia berada di urutan ke-1 di antara negara-negara Asia Tenggara, di urutan ke-4 di Asia (di belakang Iran, China, dan Turki), dan di urutan ke-18 di dunia (di bawah Mexico dan Portugal).

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki cukup banyak lembaga dan komponen yang mengatur pelayanan publik. Namun, bahkan di tengah pandemi COVID-19, pelayanan publik masih dianggap tidak optimal. Penyalahgunaan wewenang, penundaan yang berkepanjangan, pengabaian kewajiban hukum, penyimpangan prosedur, kelalaian, diskriminasi, pemerasan, ketidakprofesionalan, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, dan salah urus adalah contoh maladministrasi yang sering terjadi.<sup>3</sup>

Pada hakikatnya, tingkat partisipasi masyarakat ini dapat menunjukkan seberapa baik pemerintah menjalankan proses demokrasi di semua tingkatan. Semakin banyak partisipasi, semakin banyak orang yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan pengawasan kebijakan publik. Selain itu, tingkat

---

<sup>2</sup> Sumber: <https://www.kompas.com/sains/read/2020/03/12/083129823/who-resmi-sebut-virus-corona-covid-19-sebagai-pandemi-global> (diakses tanggal 5 Juli 2024, pukul 00.10 WIB).

<sup>3</sup> Abbas, Azhar., & Karol Teovani Lodan. (2020). Peran pengawasan Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dalam *Jurnal Dialektika Publik*, vol. 5 no. 1, Batam: Universitas Putera Batam, 2020, hlm. 17.

partisipasi yang rendah dapat dianggap sebagai indikasi bahwa masyarakat tidak memiliki wewenang, akses, atau suara.<sup>4</sup>

Pada 2 Maret 2020, pemerintah Indonesia secara resmi mengumumkan bahwa terdapat 2 (dua) terduga kasus coronavirus di Indonesia, --Orang Indonesia pertama yang terpapar coronavirus ditemukan di Singapura pada bulan Januari 2020. Bekerja sebagai pembantu rumah tangga yang tertular majikannya.<sup>5</sup> Dari sini terlihat peningkatan secara fluktuatif jumlah laporan pengaduan masyarakat (Tabel 1.1) dibanding tahun-tahun sebelumnya dalam skala yang sangat luas dan tidak pernah terbayangkan sebelumnya. Peristiwa yang belum pernah terjadi sepanjang sejarah republik ini berdiri, fungsi pengawasan Ombudsman terhadap kualitas pelayanan publik menjadi begitu sangat strategis di tengah krisis pandemi COVID-19 dan masa selanjutnya.

Jumlah keseluruhan jenis laporan pengaduan masyarakat yang diterima Ombudsman RI dan kantor perwakilan selama rentang waktu empat tahun, dari tahun 2020 hingga 2023 berturut-turut: 12.742 laporan pada 2020; 14.701 laporan pada 2021; 22.197 laporan pada 2022; dan 26.461 laporan pada 2023 menunjukkan adanya peningkatan yang sangat signifikan.<sup>6</sup> Dinamika jumlah laporan masuk tersebut menunjukkan bahwa pada fase pandemi COVID-19, transisi (*new normal*), dan pasca-pandemi memberikan dampak atas partisipasi publik pada konteks keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik.

Sudah jelas bahwa data ini tidak boleh dianggap sepele. Hal-hal lain termasuk kesulitan petugas Ombudsman dalam mengikuti prosedur penerimaan, pemeriksaan, dan penyelesaian kasus-kasus yang mungkin melibatkan maladministrasi. Selain itu, keterbatasan mobilitas kegiatan menghalangi mereka dari memperdalam laporan pengaduan masyarakat di lapangan. Dalam Peraturan

<sup>4</sup> Wirananda, Rifqi Diagesta., Achmad Taufiq., & Rina Martini. (2022). Peran Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di kota Semarang, dalam *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 11 no. 2, Semarang: Universitas Diponegoro, hlm. 10.

<sup>5</sup> Orang Indonesia pertama yang terpapar coronavirus ditemukan di Singapura pada bulan Januari 2020. Bekerja sebagai pembantu rumah tangga yang tertular majikannya. Sumber: "*Indonesian maid in Singapore tests positive for coronavirus*", The Jakarta Post, (diakses tanggal 19 Juni 2024, pukul 21.07 WIB).

<sup>6</sup> Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2021

Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar<sup>7</sup> dan imbauan *Work From Home* (WFH) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dan karyawan swasta,<sup>8</sup> ada kebijakan yang menghalangi Ombudsman untuk bekerja di lapangan dan mengumpulkan data yang akurat dan menyeluruh. Situasi demikian sangat jauh berbeda dengan fase *new normal* maupun fase pasca-pandemi. Dengan demikian tata Kelola penanganan pengaduan masyarakat ikut mengalami perubahan, menyesuaikan dengan situasi yang ada.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah dan Jenis Laporan Masuk**

Jenis Laporan	Jumlah Laporan Masuk			
	2020	2021	2022	2023
Laporan Masyarakat	6.522	6.176	6.767	7.392
Investigasi Atas Prakarsa Sendiri	123	175	88	118
Konsultasi non Laporan	5.538	8.716	11.427	15.348
Respon Cepat	559	835	1.437	948
Tembusan	--	--	2.478	2.655
<b>TOTAL</b>	<b>12.742</b>	<b>14.701</b>	<b>22.197</b>	<b>26.461</b>

*Sumber: Hasil kajian penulis, 2024*

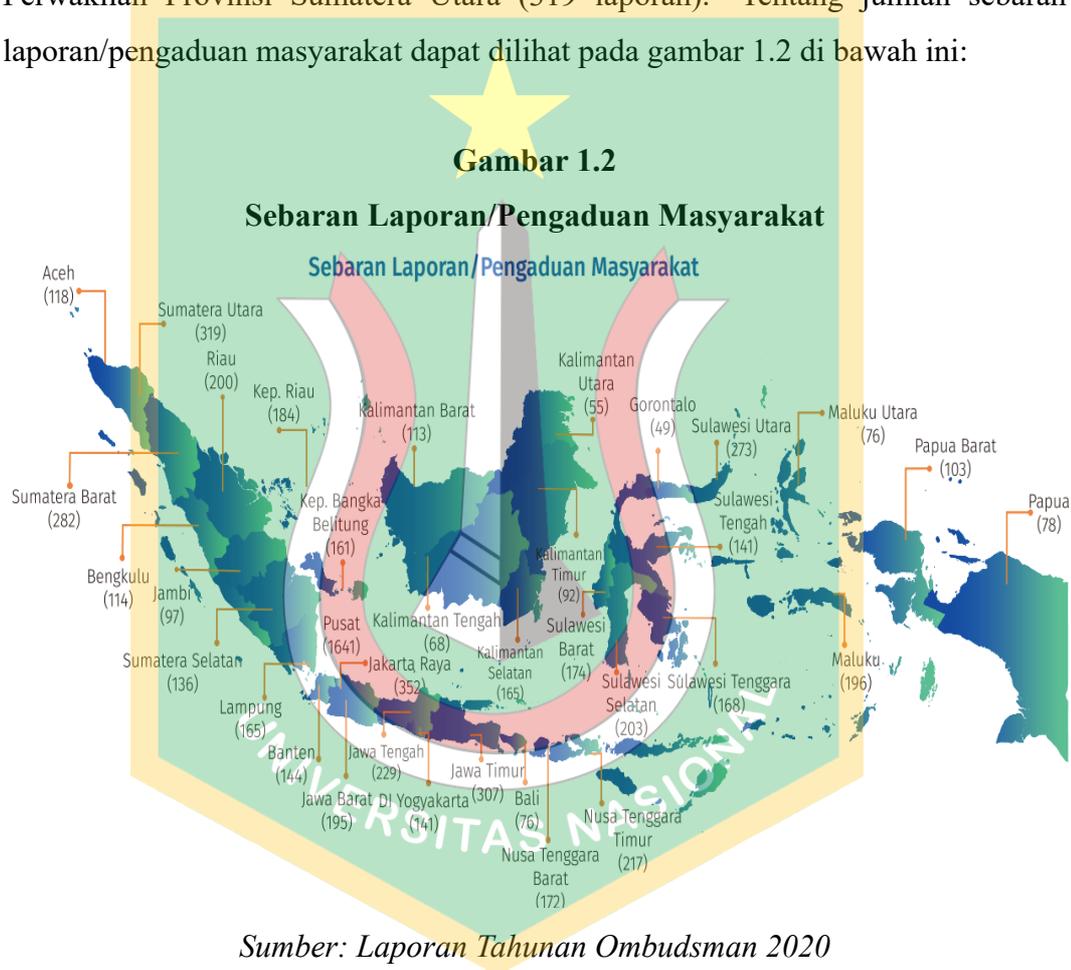
Data di atas menunjukkan bahwa tahun 2020 adalah tahun dimana total laporan yang masuk mengalami penurunan yang sangat tajam. Hampir di semua jenis laporan yang ada jumlahnya sangat rendah dibandingkan tahun-tahun setelahnya. Meskipun terjadi penurunan partisipasi masyarakat dalam laporan dan pengaduan selama krisis COVID-19, namun jumlah investigasi atas Prakarsa sendiri masih cukup tinggi. Sementara itu jika membandingkan persentase penyelesaian pengaduan masyarakat secara berurutan: Tahun 2020 hanya 70,6% laporan diselesaikan; 89,35% pada 2021; 91,4% pada 2022; dan 93,5% pada 2023.

<sup>7</sup> Berdasarkan PP No. 21 Tahun 2020, Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan pembatasan kegiatan tertentu dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi COVID-19. Kebijakan PSBB tersebut membatasi aktivitas masyarakat seperti meliburkan kegiatan pendidikan dan bekerja ditempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, pembatasan kegiatan di fasilitas umum.

<sup>8</sup> Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Upaya Pencegahan Penyebaran COVID-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Penyelesaian laporan merupakan ujung dari proses laporan masuk. Semakin tinggi tingkat penyelesaian laporan semakin tinggi pula Tingkat kinerja Ombudsman. Penyelesaian laporan tersebut sudah termasuk dengan jumlah laporan yang belum terselesaikan pada tahun sebelumnya (*backlog*).

Menurut dokumen Ombudsman Tahun 2020, memperlihatkan terdapat 3 (tiga) unit yang paling banyak menerima pengaduan masyarakat yaitu: Ombudsman RI Pusat (1.641 laporan), Perwakilan Provinsi Jakarta Raya (352 laporan), dan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara (319 laporan).<sup>9</sup> Tentang jumlah sebaran laporan/pengaduan masyarakat dapat dilihat pada gambar 1.2 di bawah ini:



Diketahui bahwa Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya sepanjang pandemi COVID-19 menjadi wilayah yang terbanyak menerima laporan/pengaduan masyarakat. Berdasarkan informasi di atas, Ombudsman RI Perwakilan Jakarta Raya yang meliputi Provinsi DKI Jakarta, Kota Depok, Kota

<sup>9</sup> Ombudsman Republik Indonesia. (2020). *Mengawal pelayanan publik di masa pandemi COVID-19 laporan tahunan 2020*, Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, hlm. 15.

Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, dan Kota Tangerang Selatan (khusus laporan yang ada di Polda Metro Jaya) adalah merupakan institusi paling tinggi menerima laporan pengaduan masyarakat sebesar 352 kasus. Jumlah ini jauh lebih besar dibandingkan dengan Provinsi Jawa Barat 195 kasus, Jawa Tengah 229 kasus, dan Jawa Timur 307 kasus. Dalam observasi awal, penulis juga mencatat bahwa tahun 2020, Ombudsman Perwakilan Jakarta Raya sudah merilis infografis dugaan Maladministrasi. Bentuk-bentuk Maladministrasi meliputi: penundaan berlarut sebanyak 116 kasus, tidak memberikan pelayanan 56 kasus, penyimpangan prosedur 42 kasus, tidak kompeten 31 kasus, penyalahgunaan wewenang 14 kasus, permintaan imbalan 10 kasus, berpihak 12 kasus, diskriminasi dan tidak patut masing-masing 1 kasus.<sup>10</sup>

Laporan Ombudsman RI tahun 2020 juga mengungkap bahwa Perwakilan Jakarta Raya menerima jumlah pengaduan tertinggi di sektor telekomunikasi sebesar 27 kasus (23,68%). Angka ini lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya, seperti Jawa Barat 19 kasus (16,67%), Jawa Tengah 13 kasus (14,40%), dan Jawa Timur 10 kasus (8,77%). Di sektor agraria, khususnya persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Jakarta Raya menerima laporan sebanyak 47% dari total pengaduan, jauh lebih tinggi dari Lampung 19%, Aceh 6%, dan Sumatera Utara 6%.

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota negara yang ditopang oleh kota-kota disekitarnya, seperti Kota Depok, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, dan Kabupaten Bekasi menjadi pusat aktifitas mobilisasi masyarakat. Terdapat banyak pemukiman padat penduduk dengan kualitas kehidupan yang buruk. Tahun 2020, wilayah Jakarta Raya merupakan rumah bagi sekira 25 juta jiwa. Dengan perinciran: Jakarta 10,56 juta jiwa, jiwa Depok 2,1 juta jiwa, Kota Bekasi 2,54 juta jiwa, Kabupaten Bekasi 3,1 juta jiwa, Kota Bogor 1,1 juta jiwa, dan Kabupaten Bogor 5,41 juta jiwa. Dari sisi mobilitas penduduk, terdapat sekitar 31 dari 100 penduduk Jakarta yang lahir di provinsi lain. Data LF SP2020 juga menunjukkan bahwa terdapat 2,15 persen penduduk Jakarta yang merupakan migran risen. DKI

---

<sup>10</sup> Sulistyowati, Endang. (2021). Pelayanan publik di masa pandemi. Sumber: <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-jakarta/baca-berita/25955/PELAYANAN-PUBLIK-DI-MASA-PANDEMI.html> (diakses tanggal 19 Juni 2024, pukul 22.30 WIB).

Jakarta adalah daerah penerima migran masuk terbesar di Indonesia, setidaknya 40 persen penduduknya berstatus migran.<sup>11</sup>

Sementara itu, dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, DKI Jakarta memiliki kepadatan penduduk tertinggi dengan 15.938 jiwa per kilometer persegi (km<sup>2</sup>). Selain populasi yang padat, DKI Jakarta juga menghadapi persoalan tersendiri, yaitu menjadi kota metropolitan yang menarik banyak orang untuk berkunjung, baik untuk mobilitas permanen (migrasi) maupun non-permanen (komuter dan sirkuler). Di Jakarta, ada banyak orang dari luar kota yang melakukan aktivitas. Hasil Survei Komuter Jabodetabek 2019 menunjukkan bahwa setiap hari ada 1,2 juta orang luar kota yang datang ke Jakarta.<sup>12</sup> Kondisi tersebut menjadikan Provinsi DKI Jakarta sebagai episentrum penyebaran virus COVID-19. Dengan demikian dapat dipahami bahwa dinamika pengawasan pelayanan publik sepanjang wabah pandemi COVID-19 di Ombudsman RI Perwakilan Jakarta Raya sangat tinggi bila dibandingkan dengan provinsi lainnya.

Tingginya pengaduan masyarakat, tidak dibarengi dengan peningkatan anggaran. Fakta tersebut dapat diperiksa melalui Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, yang ditandatangani pada 31 Maret 2020. Perppu tersebut menetapkan anggaran sebesar Rp405,1 triliun untuk menangani pandemi COVID-19. Ini berarti bahwa 24,58 persen dari realisasi pendapatan negara pada APBN 2020 dialokasikan untuk menangani pandemi tersebut.<sup>13</sup> Sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia, dengan banyak kepulauan dan

---

<sup>11</sup> Haning R., & Noveria M. (2006). Mobilitas penduduk antardaerah dalam rangka tertib pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta. *Jurnal Kependudukan Indonesia* (2006) 1(1) 13-28.

<sup>12</sup> Jayani, Dwi Hadya. (2020). Seberapa padat penduduk DKI Jakarta 2019?. Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/seberapa-padat-penduduk-dki-jakarta-2019> (diakses tanggal 19 Juli 2024, pukul 20.15 WIB).

<sup>13</sup> Realisasi pendapatan negara pada APBN 2020 sebesar Rp1.647,7 triliun atau 96,9% dari anggaran pendapatan pada APBN TA 2020. Sumber: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/pandemi-covid-19-mempengaruhi-kinerja-apbn-2020/>, (diakses tanggal 20 Juli 2024, pukul 15.00 WIB).

anggaran terbatas, masalah Indonesia menjadi sangat kompleks dan berlapis-lapis. Potensi peningkatan utang luar negeri semakin besar.<sup>14</sup>

Keterbatasan anggaran negara juga dapat berdampak pada pengawasan Ombudsman, penanganan pengaduan masyarakat, dan partisipasi publik. Ini pasti akan menjadi masalah di masa depan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Intruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocusing Kegiatan, Realokasi Anggaran, dan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Ombudsman telah melakukan pemotongan Pagu TA 2020 semula dari Rp166.309.152.000 menjadi Rp137.839.357.000.

Berdasarkan hasil observasi awal,<sup>15</sup> diketahui Ombudsman RI mengalami perubahan pada postur anggaran dengan pengurangan anggaran sebesar Rp28.469.793.000 (17,11% dari pagu TA 2020). Dari total pagu Rp137,8 miliar tersebut, 91 persen habis digunakan untuk pos Program Dukungan Manajemen, dan hanya 8,8 persen dialokasikan untuk pos Program Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Sudah jelas bahwa penurunan anggaran akan berdampak tersendiri pada peningkatan kualitas pengawasan serta upaya pengembangan partisipasi publik secara keseluruhan. Dengan segala keterbatasannya, Ombudsman diharapkan menjadi lebih efisien dan produktif.

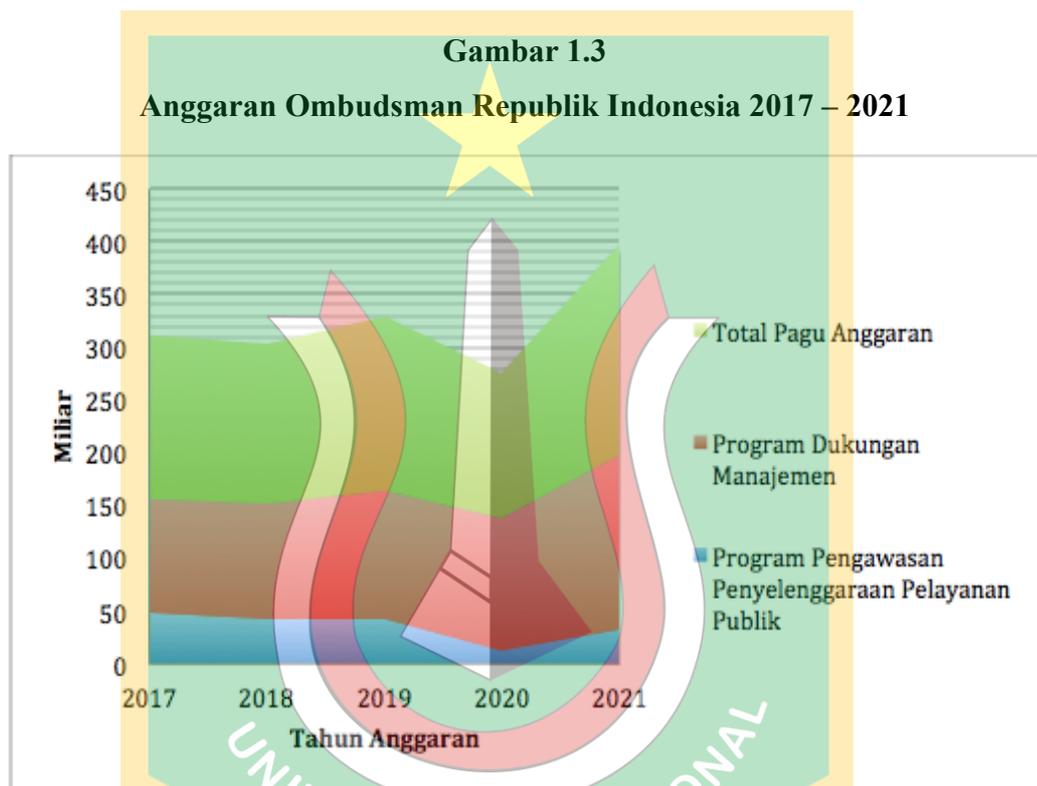
Secara umum, dana Ombudsman dialokasikan untuk dua program utama: (1) Program Dukungan Manajemen dan (2) Program Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Masing-masing kelompok melakukan kegiatan tertentu. Layanan Perkantoran, yang menghabiskan Rp115.186.562.000, atau 91,66 persen dari anggaran, adalah kegiatan yang paling banyak didanai di kelompok Program Dukungan Manajemen. Di sisi lain, Program Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik hanya mengalokasikan Rp9,8 miliar untuk kegiatan Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat.

---

<sup>14</sup>Pada 21 Maret 2020, Asian Development Bank (ADB) melalui Asia-Pacific Disaster Response Fund, memberikan hibah sebesar US\$ 3 juta kepada pemerintah Indonesia untuk penanganan koronavirus. Dana hibah tersebut merupakan bagian dari paket awal yang disiapkan Asian Development Bank (ADB) senilai US\$6,5 miliar pada 18 Maret 2020, untuk membantu negara-negara berkembang menghadapi pandemi koronavirus. Baca: "ADB Hibahkan USD 3 Juta Bantu Indonesia Lawan Virus Corona". Liputan6.com, (diakses tanggal 20 Juli 2024, pukul 16.33 WIB).

<sup>15</sup> Laporan Tahunan Ombudsman 2020

Gambar 1.3 menunjukkan bahwa lapisan Program Dukungan Manajemen lebih tebal daripada Program Pengawasan. Pada tahun-tahun krisis COVID-19, 2020-2021, ketiga lapisan tersebut mengalami penurunan yang cukup signifikan, tetapi Program Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah yang paling terpengaruh. Anggaran yang dialokasikan untuk 34 kantor perwakilan ditanggung oleh Ombudsman RI. Oleh karena itu, anggaran ini dianggap sangat tidak mencukupi.



*Sumber: Hasil kajian penulis, 2024*

Penelitian Baxter et al (2022) menunjukkan bahwa setelah pandemi COVID-19, dampak ekonomi dan sosial yang berkelanjutan akan semakin mengkhawatirkan di masa depan. Sumber daya yang terbatas dapat berdampak pada seberapa efektif pendekatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan di daerah, dan ini menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas inisiatif pengaduan masyarakat dalam konteks perekonomian saat ini, terutama mengingat dampak sosial dan ekonomi yang akan datang. Menurut laporan terbaru, ada ancaman yang signifikan terutama di daerah yang lebih “diabaikan”. Ini karena,

selain kehilangan ruang komunitas seperti perpustakaan dan pusat pemuda, keterbatasan sumber daya dapat berdampak pada perasaan identitas dan kontrol kolektif masyarakat.<sup>16</sup>

Untuk menangani laporan/pengaduan masyarakat, ada beberapa undang-undang, seperti UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dengan peraturan lainnya yang berlaku, seperti Peraturan Ombudsman (PO) Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan mengatur bagaimana Ombudsman RI menangani laporan, mulai dari proses verifikasi, pemeriksaan, mediasi/konsiliasi, dan sampai rekomendasi, termasuk juga mekanisme Respon Cepat Ombudsman (RCO).

Pada Peraturan Ombudsman (2018) menyebutkan bahwa Ombudsman RI dapat secara bertahap membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi dan/atau Kabupaten Kota, disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan terhadap seluruh penyelenggara negara terutama yang berkaitan dengan kualitas pelayanan baik di pusat maupun daerah serta memberikan kemudahan bagi warga negara untuk mendapatkan pelayanan prima.<sup>17</sup> Pembentukan Perwakilan Ombudsman di daerah mensyaratkan adanya tim persiapan pembentukan Perwakilan Ombudsman<sup>18</sup> dan tidak bisa dilakukan secara serampangan tanpa didahului dengan analisis dan perhitungan yang tepat, harus dilakukan berdasarkan hasil studi kelayakan dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, ketersediaan sumber daya, efektivitas, efisiensi, dan beban kerja.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Baxter, Susan *et al.* (2022). Increasing public participation and influence in local decision-making to address social determinants of health: a systematic review examining initiatives and theories, ter. penulis, "Meningkatkan partisipasi dan pengaruh publik dalam pengambilan keputusan lokal untuk mengatasi determinan sosial kesehatan: tinjauan sistematis yang memeriksa inisiatif dan teori", dalam *Journal of Local Government Studies*, Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group, Juni, hlm. 19.

<sup>17</sup> Peraturan Ombudsman Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah, Pasal 2 ayat (1).

<sup>18</sup> *Ibid.*, pasal 3.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pasal 5.

Meskipun demikian, karena pembagian wilayah hukum Indonesia yang semakin berkembang, DPR RI telah mengesahkan 3 RUU Daerah Otonomi Baru (DOB) Papua—Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Selatan, dan Provinsi Papua Pegunungan—dalam rapat paripurna pada 30 Juni 2022, maka Indonesia saat ini memiliki 34 Provinsi, 416 Kabupaten, 98 Kota, dan 81.616 Desa.<sup>20</sup> Dengan perkembangan ini, maka pembentukan Perwakilan Ombudsman yang hanya ada di Provinsi dirasakan sangat kurang memadai.

Kehadiran Ombudsman diharapkan dapat mewujudkan dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan yang dilaksanakan penyelenggara negara, seperti pelayanan perizinan, pertanahan, transportasi, pelayanan terhadap Narapidana, pelayanan peradilan, kepegawaian, pelayanan infrastruktur dan pelayanan lainnya, terhadap masalah yang berpotensi masuk ruang lingkup terjadinya maladministrasi (baca: penyimpangan/kelalaian), mulai dari kategori sederhana, sedang hingga kategori berat.

Selain berfungsi sebagai lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan, Ombudsman juga berfungsi sebagai pilar penegakan prinsip-prinsip negara hukum menuju *good governance* (pemerintahan yang baik), meningkatkan kesejahteraan, dan menciptakan kepastian hukum bagi setiap warga negara Indonesia, seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>21</sup> Namun demikian, penulis menemukan bahwa masih ada permasalahan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dan kantor-kantor perwakilan lainnya termasuk Jakarta Raya.

*Pertama*, berdasarkan pengamatan awal di fase pandemi COVID-19 pada tahun 2020 silam, secara signifikan memberikan banyak pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan penyelenggaraan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat. Gejala kualitas pelayanan birokrasi ini merata di seluruh Indonesia. Meningkatnya penyalahgunaan wewenang, buruknya pendataan dan

---

<sup>20</sup> Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/06/13/berapa-jumlah-desa-di-indonesia>.

<sup>21</sup> Asmara, Galang. (2012). *Ombudsman Republik Indonesia*, Jakarta: Laksbang Jusitia, hlm. 193.

buruknya distribusi bantuan sosial yang membuka ruang-ruang praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

*Kedua*, penyelenggaraan tugas, fungsi, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia yang terus meningkat baik di Pusat maupun kantor perwakilan di 34 provinsi belum didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai. Jangkauan organisasi yang belum optimal hingga kabupaten dan kota. Kapasitas kelembagaan yang dimaksud juga mencakup kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia. Dalam rangka optimasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang diperlukan upaya-upaya konstruktif menuju kelembagaan yang tepat fungsi dan tepat ukuran.<sup>22</sup>

*Ketiga*, Dukungan anggaran termasuk sarana dan prasarana baik di Pusat dan Perwakilan yang masih belum diperhatikan secara serius sebagai bagian dari upaya dalam meningkatkan kualitas pengawasan. Kondisi sarana dan prasarana Ombudsman RI seluruh Indonesia belum optimal mendukung pelaksanaan pengawasan pelayanan. Dapat diperinci mengenai data dan status tanah/gedung kantor Ombudsman, yaitu: 11 gedung termasuk Pusat berstatus pinjam pakai, 25 Perwakilan sewa kepada pihak ketiga dan hanya 4 (empat) Perwakilan yang berstatus milik sendiri.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis tertarik mengambil judul penelitian sebagai berikut: Optimalisasi Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya Dalam Penanganan Pengaduan Masyarakat Tahun 2020 – 2023. Argumentasi penulis dalam memilih dan menetapkan judul penelitian ini adalah untuk mendalami dan memahami pelaksanaan fungsi pengawasan dalam penanganan pengaduan masyarakat pada saat pandemi COVID-19, transisi (*new normal*) dan pasca-pandemi COVID-19 di Ombudsman RI Perwakilan Jakarta Raya, dikarenakan pengawasan merupakan fungsi yang strategis dalam tata kelola pemerintahan yang baik, dan memberikan kontribusi bagi penyelenggaraan pelayanan publik secara prima yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, serta mendorong proses kemajuan dalam perkembangan ilmu administrasi publik. Perwakilan Jakarta Raya menjadi lokasi pilihan penelitian dengan argumen bahwa

---

<sup>22</sup> Website resmi *ombudsman.go.id*, (Diakses 8 Juli 2022, 20.24 WIB).

<sup>23</sup> Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2020, (diakses 8 Juli 2022, 20.46 WIB), hlm. 61.

DKI Jakarta merupakan provinsi dengan jumlah laporan pengaduan terbanyak dibanding provinsi lainnya. Provinsi DKI Jakarta merupakan pusat persebaran kasus positif COVID-19 dengan karakter perkotaan yang sangat kompleks, pemukiman penduduk yang sangat padat, dan masyarakat yang multi-kultural.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah di sini dapat diartikan sebagai fokus penelitian sehingga batas permasalahan penelitian akan mudah dipahami. Dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Lemahnya fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya. Fungsi pengawasan Ombudsman sebagai *Magistrature of sanction* yang memberikan wewenang kepada Ombudsman untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat atau institusi yang melanggar ketentuan atau kinerja buruk dalam pelayanan publik, justru tidak memberikan dampak signifikan pada tingkat kepatuhan para penyelenggara negara.
2. Jangkauan organisasi yang tidak meluas dan minimnya sumber daya. Ombudsman RI hanya memiliki kantor perwakilan di tingkat provinsi. Anggaran 198 miliar (program pengawasan 32 miliar dan program dukungan manajemen 165 miliar). Ombudsman RI Perwakilan Jakarta Raya hanya memiliki 1 pimpinan sebagai Kepala Perwakilan dan 21 pegawai.
3. Ketidaksihinggaan antara tingginya jumlah laporan masyarakat dengan penanganan pengaduan. *Backlog* yang masih tinggi. Banyak laporan masyarakat yang penanganannya memakan waktu cukup lama melewati baku mutu waktu yang telah ditentukan dan belum memperoleh penyelesaian (*backlog*). Data laporan *backlog* selama periode tahun 2014 sampai dengan September 2021 berjumlah 3164.

## 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka fokus penelitian ini adalah studi tentang fungsi pengawasan Ombudsman dan penanganan pengaduan masyarakat di tengah krisis pandemi covid-19 dan pascapandemi. Rumusan masalah penelitian dapat kemudian disusun ke dalam tiga pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana tata kelola penanganan pengaduan masyarakat di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya tahun 2020-2023?
2. Bagaimana optimalisasi fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya dalam penanganan pengaduan masyarakat tahun 2020-2023?
3. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat optimalisasi fungsi pengawasan dalam penanganan pengaduan masyarakat tersebut?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian diperlukan untuk menjawab rumusan masalah yang disusun sebelumnya. Tujuan penelitian dapat menggambarkan maksud dan hasil yang akan dicapai dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui tata kelola penanganan pengaduan masyarakat di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya tahun 2020-2023.
2. Mengetahui upaya-upaya optimalisasi fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jakarta Raya dalam penanganan pengaduan masyarakat tahun 2020-2023.
3. Mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat atas upaya-upaya optimalisasi fungsi pengawasan dalam penanganan pengaduan masyarakat.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian diuraikan dalam dua cakupan, yaitu secara praktis maupun secara teoritis. Dengan begitu, kegunaan penelitian mempunyai dua hal yaitu mengembangkan ilmu pengetahuan (secara teoritis) dan membantu mengatasi, memecahkan dan mencegah masalah yang ada pada objek yang diteliti. Dapat diperinci disini tentang manfaat dari hasil penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu secara teoritis dan secara praktis. Masing-masing memiliki sasarannya tersendiri. Kegunaan penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

##### **1.5.1 Secara teoritis**

- a. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi landasan dalam pertimbangan dan pengembangan kebijakan publik yang berkeadilan dan berkelanjutan atau penerapannya secara lebih lanjut.

- b. Selain itu juga, hasil dari penelitian ini dapat menjadi sebuah nilai tambah khasanah pengetahuan ilmiah dalam bidang administrasi publik di Indonesia.

### 1.5.2 Secara praktis

- a. Bagi aktor-aktor kebijakan; lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, hasil dari penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam upaya konstruktif meningkatkan kualitas kebijakan publik. Serta aktor negara dapat mendukung para pelaksana lapangan untuk menciptakan situasi kolaboratif berdasarkan nilai-nilai keadilan.
- b. Bagi aktivis, pegiat sosial, pendamping warga, tokoh masyarakat dan praktisi kebijakan lainnya, hasil dari penelitian ini dapat menjadi tambahan referensi taktik-strategi perjuangan sehingga dimungkinkan untuk meretas jalan baru menuju perubahan sosial yang berkeadilan dan berkelanjutan.
- c. Bagi penulis, hasil dari penelitian ini dengan segala dinamika proses penelitiannya di lapangan diharapkan dapat dipergunakan sebagai salah satu bahan acuan bagi pelaksanaan penelitian-penelitian selanjutnya yang lebih relevan.

### 1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan untuk mempermudah dalam melihat, memahami dan menelaah pembahasan yang ada pada tesis ini secara menyeluruh. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka penulis memandang perlu mengemukakan dan menjelaskan sistematika penulisan yang merupakan kerangka dan pedoman penelitian tesis. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

#### 1. Bagian Awal

Pada bagian ini memuat halaman sampul depan, halaman judul, halaman kata pengantar, halaman daftar isi, halaman daftar tabel, halaman daftar gambar, halaman daftar lampiran, dan abstraksi. Bagian ini memberikan informasi singkat tentang judul tesis, asal universitas, nama penulis, nomor halaman, keterangan gambar, dan intisari penelitian dalam abstraksi.

## 2. Bagian Utama

Pada bagian utama ini terdiri atas tiga bab dan sub-sub bab diantaranya adalah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah yang disertai dengan alasan pemilihan judul, urgensi dan signifikansi penelitian; rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dari aspek teoritis maupun akademis, dan terakhir adalah sistematika penelitian proposal. Pada bagian latar belakang akan diuraikan fenomena-fenomena besar, data-data makro, kelembagaan Ombudsman dan penanganan pengaduan masyarakat yang belum optimal, serta urgensi penelitian dan argumentasi pemilihan obyek penelitian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab tinjauan pustaka terdiri dari penelusuran dan penelaahan penelitian melalui pangkalan data yang tersedia yang berisi tentang hasil-hasil penelitian terdahulu dan relevan dengan penelitian yang dilakukan saat ini; Kerangka konseptual yang berisi tentang pembahasan konsep pengawasan, konsep pengaduan masyarakat yang mencakup mekanisme penyelesaian laporan melalui program Respon Cepat Ombudsman (RCO), konsep pelayanan publik, konsep tentang partisipasi publik dalam konteks laporan pengaduan masyarakat, dan terakhir tentang konsep optimalisasi; dan kerangka pemikiran yang berisikan uraian alur pikir dalam memahami permasalahan dengan berlandaskan pada penggunaan teori-teori dan sintesa teori. Kerangka pemikiran ini disajikan juga melalui *flowchart*.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini penulis mengemukakan tentang pendekatan penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam menemukan permasalahan dan mencapai tujuan penelitian tentang pengawasan Ombudsman serta penanganan pengaduan masyarakat. Pada bab ini juga penulis menguraikan kategori penelitian, metode pengumpulan data, metode pengecekan keabsahan data, serta analisis data

melalui pengelolaan data serta interpretasi ataupun pemaknaan terhadap data sehingga didapat informasi secara lebih akurat.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini terdiri dari gambaran profil lokasi penelitian, temuan-temuan hasil penelitian dan analisis. Penulis menguraikan gambaran umum Ombudsman dan analisis hasil mengenai optimalisasi fungsi pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jakarta Raya dalam penanganan pengaduan masyarakat tahun 2020-2023. Agar tersusun dengan baik, maka bab ini diklasifikasikan ke dalam dua sub bab: Gambaran obyektif Lokasi penelitian, Hasil penelitian, Pembahasan, dan Faktor pendukung dan penghambat optimalisasi fungsi pengawasan dalam penanganan pengaduan masyarakat.

#### **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini berisi kesimpulan, implikasi teoritik, dan saran dari keseluruhan penelitian yang telah dilakukan. Kesimpulan merupakan bagian yang mencantumkan hasil dan temuan dari penyelesaian penelitian yang bersifat analisis obyektif. Implikasi teoritik merujuk pada konsekuensi atau dampak yang berhubungan dengan konsep, teori, atau kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian. Implikasi teoritik ini membantu memahami bagaimana hasil penelitian dapat mempengaruhi atau memperluas pemahaman tentang teori yang relevan. Sedangkan saran menjabarkan jalan keluar untuk mengatasi masalah dan kelemahan yang ada. Saran ini terkait erat dengan ruang lingkup penelitian.

### **3. Bagian Akhir**

Bagian akhir dari tesis ini berisi tentang daftar pustaka, lampiran dan dokumentasi dalam bentuk foto-foto selama kegiatan penelitian berlangsung.