

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan badan pelayanan milik Negara khususnya pelayanan atas tanah dibawah naungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencatat bahwa di wilayah Indonesia sebagian besar tanah yang dimiliki masyarakat belum bersertifikat dan umumnya berada atau terletak di daerah-daerah terpencil dimana masyarakat tersebut belum paham dan mengetahui hukum pertanahan. Pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo mencanangkan kebijakan persertifikatan tanah gratis melalui program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) atau program setelahnya yakni Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk dapat mewujudkan reforma agraria di Indonesia. Kebijakan bagi-bagi sertifikat murah tersebut memungkinkan masyarakat mendaftarkan aset tanah yang dimiliki dan mendapatkan sertifikat tanah dengan biaya yang minim.

Pelaksanaan program Prona dan PTSL terjadi banyak penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi. Kasus yang sering terjadi dalam program ini adalah pungutan biaya yang tidak resmi. Jawa Tengah merupakan salah satu daerah tertinggi yang terjadi maladministrasi dalam program persertifikatan tanah ini. Pungutan biaya yang tidak resmi tersebut dilakukan oleh perangkat desa setempat di beberapa kota dan kabupaten di Jawa Tengah karena beberapa alasan.

Hal ini didasarkan pada data Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Jawa Tengah yang menerima laporan pungli Prona dari masyarakat sekitar 60 lebih laporan pada tahun 2017 untuk seluruh wilayah di Jawa Tengah. ORI Jawa Tengah juga mendapatkan beberapa laporan selama tahun 2018 mengenai maladministrasi yang terjadi dalam program PTSL. Data tersebut menunjukkan bahwa wilayah Jawa Tengah banyak terjadi maladministrasi pelayanan publik dalam bidang pertanahan.

Prona banyak menimbulkan pungutan tidak resmi yang dilakukan oleh kepala desa karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) hanya menanggung Rp 209.300,00 per bidang tanah. Pada dasarnya peserta program Prona dibebaskan dari komponen biaya pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengesahan data fisik dan penerbitan sertifikat yang sudah ditanggung oleh Pemerintah. Namun, ada beberapa komponen yang tidak ditanggung Pemerintah seperti biaya materai, pembuatan dan pemasangan patok tanda batas, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan bagi yang terkena ketentuan perpajakan, kesemuanya menjadi beban kewajiban peserta Prona (www.Ombudsman.go.id, 12 Februari 2018). Dalam praktek lapangan banyak terjadi pungutan biaya tidak resmi, jumlahnya variatif dari Rp 300 ribu hingga Rp 1,5 juta lebih (Radar Tegal, 20 Desember 2016). Padahal embel-embel yang tertera dalam program tersebut adalah gratis.

Alasan utama kenapa program Prona banyak terjadi pungli adalah belum adanya peraturan mengenai biaya pengurusan yang dibebankan ke masyarakat. Sehingga biaya pengurusan yang dipungut ke masyarakat hanya berdasarkan pada kesepakatan bersama masyarakat atau hanya kesepakatan antara perangkat desa saja. Hal ini memungkinkan membuka celah untuk melakukan penyalahgunaan wewenang oleh perangkat desa. Hal ini menjadikan program Prona menjadi ajang musiman bagi perangkat desa maupun kepala desa untuk mendapatkan uang besar dengan menarik uang dari masyarakat.

Menurut Laporan Rapid Assesment Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, dalam penyelenggaraan Prona banyak dari Kepala Desa memungut biaya ke masyarakat berkisar antara Rp 500.000 sampai Rp 700.000. Padahal dalam pelaksanaan Prona, semua urusan di Kantor Pertanahan adalah gratis, sedangkan pemungutan biaya hanyalah dari Pemerintah Desa untuk kepentingan Operasional saja. Berdasarkan Laporan Rapid Assesment juga menyebutkan nominal tersebut terlalu besar untuk diminta ke masyarakat. Sebenarnya untuk biaya pengurusan sertifikasi tanah yang dibebankan pemerintah desa ke masyarakat itu tergantung sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah desa dengan masyarakat. Biaya yang tertera dalam SKB 3 menteri tersebut hanya sebagai acuan untuk menetapkan biaya pengurusan sertifikasi. Biaya bervariasi tergantung dengan kondisi wilayah dan akses yang ada. Tetapi jika biaya pengurusan sertifikasi lebih dari biaya kesepakatan, maka hal tersebut dianggap pungli.

Kasus maladministrasi membuat masyarakat semakin menginginkan perubahan pemerintahan menuju pemerintahan yang baik dan bersih. Selama ini masyarakat menuntut mengenai hak-hak mereka kurang mendapatkan pelayanan dan perhatian yang layak dari pemerintah, terutama di negara hukum Republik Indonesia. Padahal dua aspek yang tak terpisahkan yakni soal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang adil merupakan upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, kedamaian dan kepastian hukum yang tujuan utamanya menjadikan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*) (Fadhilah, 2015:134).

Lembaga Ombudsman hadir sebagai lembaga pengawasan terhadap penyelenggara Negara dengan cita cita besar membawa perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (Sujata, 2002:20). Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2000, lembaga Ombudsman Republik Indonesia diberi kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah kepada masyarakat. Dalam melakukan program strategisnya, Ombudsman Republik Indonesia juga melakukan penilaian kepatuhan penyelenggara pelayanan publik terhadap UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, peningkatan penyelesaian laporan masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik, dan penyampaian saran perbaikan suatu kebijakan.

Ombudsman sebagai lembaga yang fokus pada pengawasan terhadap pelayanan publik merupakan lembaga terdepan yang mencegah terjadinya korupsi dan perilaku koruptif aparatur penyelenggara pemerintahan baik dipusat maupun didaerah. Upaya Ombudsman dalam mencegah korupsi adalah dengan mendorong adanya perbaikan sistem pelayanan publik dengan mengedepankan asas transparansi dan akuntabilitas publik (Marlian, 2003:13). Kinerja pelayanan publik merupakan aspek terpenting menilai keberhasilan pelaksanaan reformasi tata pemerintahan. Semakin tinggi aspek *good governance* yang terpenuhi, maka kinerja pelayanan publik akan semakin baik.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mengawasi pelayanan publik dalam berbagai bidang, salah satunya adalah bidang agraria dan tata ruang. Bidang agraria merupakan salah satu bidang yang sangat penting karena hal ini menyangkut hal dasar bagi seluruh hajat manusia. ORI hadir menjadi pengawas pada setiap kebijakan maupun program yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang agraria, terutama dalam penyelenggaraan program Prona karena program Prona diberitakan banyak terjadi permasalahan.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah sebagai perwakilan ORI di wilayah Jawa Tengah menerima banyak laporan pungli dari masyarakat terkait program Prona, sehingga Ombudsman diharapkan memiliki strategi khusus untuk bisa mengatasi dan menyelesaikan permasalahan dalam program Prona yang terjadi di Jawa Tengah. Terkait hal ini, Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Provinsi Jawa Tengah melakukan pengawasan

penyelenggaraan program-program persertifikatan tanah di delapan kabupaten/kota. Delapan daerah yang diawasi pelaksanaannya yaitu, Kudus, Kabupaten Semarang, Jepara, Pemalang, Grobogan, Brebes, Cilacap dan Kota Semarang (Www.Ombudsman.go.id, 7 Januari 2018). Kabupaten Kudus merupakan salah satu kota yang diawasi oleh Ombudsman Republik Indonesia. Pada tahun 2017, Kabupaten Kudus merupakan tiga kota di Jawa Tengah yang memiliki kuota sertifikasi tanah Prona terbesar dengan jumlah kuota 19.000 sertifikat tanah (Bisnis.com, 20 Juli 2017). Dengan jumlah kuota yang sebesar itu memungkinkan untuk Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah untuk mengawasinya karena rentan terjadi kesalahan dan penyelewengan.

Pada tahun 2017 Kabupaten Kudus menjadi kota yang sering dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah oleh masyarakat dengan jumlah dua laporan. Berdasarkan wawancara dengan asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, dua laporan tersebut perihal dengan dugaan maladministrasi dalam program persertifikatan tanah di Desa Soco dan Desa Puyoh. Dalam penyelenggaraan program Prona, Kabupaten Kudus juga sering diberitakan dalam media dengan dugaan terjadinya pungutan liar di beberapa desa di Kabupaten Kudus. Contoh pemberitaan medianya adalah sebagai berikut :

1. Kepala Desa Tanjungrejo digeruduk warga.

Pada tanggal 26 Oktober 2017, puluhan warga Desa Tanjungrejo Kecamatan Jekulo menggeruduk kantor Pemerintah Desa Tanjungrejo. Warga menuntut agar mengusut tuntas dugaan pungutan liar Prona dan APBDes.

Warga dimintai uang sebesar Rp 850.000,00 dalam pembuatan setifikat tanah melalui program Prona (Radio Suara Kudus, 26 Oktober 2017).

2. Penanganan Kasus Pungli Prona lamban dilakukan oleh Polres Kudus.

Lembaga Aliansi Indonesia Kabupaten Kudus melaporkan Unit Tipikor Polres Kudus ke Polda Jawa Tengah. Hal itu dilakukan karena penanganan kasus pungutan liar dalam program Prona di Desa Soco dan Desa Puyoh tidak ada perkembangan, padahal laporan tersebut dilaporkan pada awal tahun 2017 (Tribun Jateng, 2 Agustus 2018).

3. Diduga terdapat pungli, Prona di Desa Larikrejo terancam batal.

Diduga terdapat pungutan liar dalam pengurusan sertifikat tanah secara massal dalam program Prona yang dilakukan oknum perangkat desa, puluhan warga Desa Larikrejo Kecamatan Undaan Kudus membuat surat pernyataan kepada DPRD Kabupaten Kudus agar bisa membantu pelancaran program Prona di Desa Larikrejo (Metro Jateng, 27 April 2016)

Oleh karena itu dengan melihat permasalahan yang telah dijelaskan di atas, peneliti ingin melakukan penelitian lebih dalam tentang Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terkait Maladministrasi Pelayanan Publik dengan Studi Kasus : Penyelenggaraan Program Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Kudus Tahun 2017.

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Apa saja pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah terhadap maladministrasi pelayanan publik dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus Tahun 2017?

1.2.2 Bagaimana penyelesaian kasus Pungutan yang berlebihan dalam penyelenggaraan Program Nasional Agraria yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah di Kabupaten Kudus?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Menjelaskan pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah terhadap maladministrasi pelayanan publik dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus Tahun 2017.

1.3.2 Menjelaskan cara penyelesaian kasus yang berlebihan dalam penyelenggaraan Pungutan Program Nasional Agraria yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah di Kabupaten Kudus.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam studi ilmu pemerintahan dan ilmu sosial. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan suatu konsep pemikiran

yang menjadi bahan-bahan bagi penelitian yang akan datang dalam bidang pengawasan ombudsman dan agrarian khususnya program sertifikasi tanah.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kritik dan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Ombudsman perwakilan Jawa Tengah agar dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat semakin cepat dan baik.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan memberi pengalaman, menambah wawasan serta pengetahuan peneliti. Penelitian yang dilakukan dengan terjun langsung dalam proses memperoleh data membuat peneliti memiliki pengalaman yang nantinya berguna dan dapat diaplikasikan dalam dunia kerja maupun kehidupan bermasyarakat.

c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat kepada masyarakat dalam memperkaya wawasan dan pengetahuan dalam studi ilmu pemerintahan, terutama tentang keberadaan lembaga Ombudsman RI yang berusaha melayani masyarakat dengan sepenuh hati.

1.5 Kajian Pustaka

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

Penelitian yang dilakukan oleh Ni Putu Anik Prabawati (2015) yang berjudul Peran Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus :Pelayanan Publik Bidang Pendidikan di Kota Denpasar), Ghozali Puruhito (2014) yang berjudul Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Peningkatan dan Perbaikan Pelayanan Publik, Aldilla Seroja (2015) yang berjudul Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan, Dinny Wirawan Pratiwie (2017) yang berjudul Pengawasan Ombudsman Terhadap Pelayanan Publik di Kota Samarinda dan Ahmad Taufik (2016) yang berjudul Peran Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia di Bidang Pertanahan (Studi Pada Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Sulawesi Selatan) membahas mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dengan studi di berbagai Ombudsman Perwakilan di berbagai daerah. Penelitian tersebut memiliki kesamaan yakni berfokus pada pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara umum dan bidang tertentu, misal dalam bidang pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Hasil rangkuman yang didapat adalah mengenai dua permasalahan, yakni mengenai kewenangan

Ombudsman dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan prosedur pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman dalam mendorong perbaikan dan peningkatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kesimpulan yang didapat adalah penelitian yang telah dilakukan selalu menanyakan mengenai pengaruh pengawasan Ombudsman terhadap perbaikan dan peningkatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam suatu instansi maupun pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati (2015) yang berjudul Peran Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah Dalam Upaya Pencegahan Terjadinya Maladministrasi, Yodi Arista (2018) yang berjudul Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Aceh Dalam Upaya Pencegahan Terjadinya Maladministrasi, Robi Julian Rusanda (2018) yang berjudul Peran Lembaga Ombudsman Perwakilan Provinsi Lampung Dalam Menyelesaikan Laporan Kasus Maladministrasi Pelayanan Publik Masyarakat Provinsi Lampung Tahun 2017, dan Heru Prasetyo (2012) Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur dalam Penyelesaian Laporan Atas dugaan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik membahas mengenai peran Ombudsman dalam menghadapi maladmintrasi pelayanan publik. Penelitian-penelitian tersebut berfokus pada upaya lembaga Ombudsman dalam menangani maladministrasi pelayanan publik secara umum. Ada dua poin dalam penelitian tersebut yakni, upaya Ombudsman untuk mencegah terjadinya

maladministrasi dalam pelayanan publik dan upaya Ombudsman dalam menyelesaikan masalah maladministrasi pelayanan publik. Pembahasan dari dua poin tersebut adalah membahas mengenai strategi Ombudsman dalam mencegah terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik dan prosedur ombudsman dalam menyelesaikan laporan permasalahan maladministrasi pelayanan publik.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, penelitian ini membahas mengenai pengawasan Ombudsman terhadap maladministrasi pelayanan publik dalam suatu program pemerintah. Pembahasan dalam penelitian ini merupakan gabungan pembahasan dari dua kategorisasi penelitian terdahulu diatas. Penelitian ini secara keseluruhan akan membahas mengenai strategi pengawasan oleh Ombudsman terhadap maladministrasi pelayanan publik, strategi Ombudsman dalam mencegah terjadinya maladministrasi pelayanan publik, dan strategi Ombudsman dalam menyelesaikan masalah terhadap maladministrasi pelayanan publik. Penelitian ini berfokus pada maladministrasi dalam suatu kasus pada suatu program pemerintah. Jadi semua strategi yang terdapat dalam pembahasan hanya mengarah dan digunakan untuk menghadapi maladministrasi pada program pemerintah tersebut, sehingga hasil penelitian yang didapatkan lebih spesifik dan lebih mendalam. Sebenarnya penelitian ini menguatkan penelitian-penelitian terdahulu, tetapi juga membawa pembaharuan dengan menggunakan perspektif dan metode yang berbeda dalam penelitiannya. Perbedaan jelas antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada arah tujuan penelitian. Tujuan

penelitian ini mengarah pada hal yang khusus (fokus pada suatu kasus atau program) sedangkan penelitian sebelumnya mengarah pada hal yang umum (bidang tertentu contoh kesehatan dan pendidikan).

1.6 Landasan Teori

1.6.1 Pengawasan Dalam Tata Kelola Pemerintahan

Menurut M. Manullang (2009:7) pengawasan adalah suatu bentuk kegiatan yang melibatkan pengetahuan yang mendalam mengenai observasi dan mengamati dengan tujuan untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, kemudian menilai dan mengoreksi pekerjaan tersebut supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Kansil (2002:13) menuturkan bahwa pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terdiri dari:

- a. Pengawasan Umum, yakni pengawasan yang bertujuan untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah supaya dapat berjalan dengan baik.
- b. Pengawasan Preventif, yakni pengawasan yang mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu harus mendapatkan pengawasan.
- c. Pengawasan Represif, yakni pengawasan yang menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Tujuan pengawasan secara umum adalah untuk menciptakan pemerintah daerah yang bersih dan bebas praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan menjamin berjalannya penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim (2000:36) yaitu :

1. Menilai kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan sesuai dengan pedoman anggaran yang berlaku.
3. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara efisien dan efektif.
4. Pengawasan dapat mendeteksi adanya penyelewengan.

Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik haruslah diawasi. Hal ini berdasarkan pada pemahaman mengenai negara hukum dan demokrasi yang menunjukkan bahwa pengawasan menjadi usaha dalam upaya menjamin adanya kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum. Pengawasan diperlukan untuk mewujudkan demokratisasi adanya keadilan dan persamaan hak yang didapatkan oleh masyarakat dalam hal mendapatkan pelayanan publik (Triono, 2016:73). Pengawasan bertujuan untuk mengendalikan kegiatan agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah disusun. Pengawasan dalam jalannya pemerintahan sebagai proses mengatur dan mengendalikan yang bertujuan agar jalannya proses pemerintahan dapat tercapai sesuai dengan target dan hasil yang akan dicapai.

Hasil pengawasan dapat menunjukkan adanya kecocokan dan ketidakcocokan terhadap berjalannya kebijakan maupun program pemerintah dan menemukan akar masalah penyebab ketidakcocokan. Dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih sesuai dengan prinsip *good governance*, pengawasan menjadi aspek utama dalam menjamin berjalannya pemerintahan sesuai dengan rencana dan perundang-undangan. Dalam hal ini, bisa disebutkan bahwa pengawasan menjadi hal yang sama pentingnya dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* itu sendiri.

Dalam konteks akuntabilitas publik, pengawasan menjadi salah satu upaya untuk membangun dan menjaga legitimasi dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan. Hal itu bisa didapatkan dengan menciptakan sistem pengawasan yang tepat dan efektif, baik pengawasan dari dalam maupun pengawasan dari luar. Pelle dan Schundelen (dalam Muchsan, 2000:56) membagi tiga tipe pengawasan. Lembaga Ombudsman termasuk pada ketiga tipe tersebut. Tipe-tipe pengawasan tersebut sebagai berikut:

1. Kontrol yang dilakukan atasan terhadap bawahan melalui instruksi, Ombudsman melakukan pengawasan dengan cara merekomendasikan kepada atasan terlapor agar melakukan penindakan terhadap bawahan yang melakukan maladministrasi.
2. Kontrol dalam hubungan kepentingan kontrak, Ombudsman menjalankan peran sebagai penengah dalam hubungan kontrak antara negara. Pengawasan Ombudsman bertujuan untuk menjamin terlaksananya

kebijakan pemerintah dengan memberikan pelayanan publik agar masyarakat mendapatkan pelayanan dengan baik.

3. Bersifat korektif dan preventif, Ombudsman melakukan penilaian dan pencegahan terhadap suatu kebijakan agar tidak terjadi kesalahan yang terulang. Ombudsman juga memberikan saran perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik sekaligus melakukan upaya preventif.

Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi masyarakat menjadi aspek utama dalam mencapai tujuan Ombudsman, yakni mewujudkan *good governance*. Ombudsman berupaya meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menciptakan suasana yang nyaman demi terwujudnya birokrasi yang bersih dan sederhana, pelayanan publik yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efektif dan efisien sehingga menciptakan peradilan yang professional yang menjamin tidak adanya keberpihakan (Sujata dan Surahman, 2002:137).

Pengawasan Ombudsman merupakan cerminan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau *civil society*. Ombudsman melakukan pengawasan tidak dipungut biaya dan berbagai kemudahan seperti cara kerja *civil society*. Efektifitas kerja Ombudsman sangat ditentukan oleh pemahaman masyarakat mengenai lembaga Ombudsman. Kesadaran dan keberanian masyarakat akan pelaporan dan penyuaaraan terhadap tindakan maladministrasi dan penyelewengan yang dilakukan penyelenggara negara akan pelayanan publik akan meningkatkan efektifitas kerja Ombudsman. Sehingga pengawasan

Ombudsman itu berdasarkan pada pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat (Desiana, 2015:184-185).

Menurut Desiana (2015:185-188) ada 4 tahapan Ombudsman dalam melakukan pengawasan atas laporan masyarakat, yakni :

1. Ombudsman Meminta Klarifikasi

Ombudsman meminta klarifikasi dan penjelasan langsung kepada pejabat publik terkait dengan keluhan masyarakat. Ombudsman melakukan pengecekan dokumen atas laporan yang telah diterima dan terjun langsung ke lapangan jika diperlukan. Kemudian Ombudsman melakukan analisis terkait dengan temuan-temuan yang ada dilapangan.

2. Penyusunan Permintaan Klarifikasi

Setelah meminta klarifikasi langsung kepada pihak Terlapor, Ombudsman kemudian menyusun hasil klarifikasi tersebut menjadi laporan yang jelas dengan pokok permasalahannya.

3. Ombudsman Melakukan Investigasi

Investigasi dilakukan sebagai tindak lanjut dari permintaan klarifikasi untuk menindaklanjuti dugaan penyelewengan atau maladministrasi baik dari inisiatif sendiri atau laporan dari masyarakat. Investigasi ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi sebanyak dan serinci mungkin untuk dijadikan bahan langkah selanjutnya yaitu memberikan rekomendasi.

4. Ombudsman Memberikan Rekomendasi

Rekomendasi merupakan produk akhir dari Ombudsman. Rekomendasi itu berisikan cara penyelesaian atas permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat atau pemberian saran korektif terhadap kebijakan atau program yang terjadi kesalahan, penyelewengan ataupun maladministrasi.

1.6.2 Pelayanan Publik Dalam Tata Kelola Pemerintahan

Menurut Sinambela, Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, meskipun hasilnya tidak terikat pada hal yang secara fisik (Pasolong, 2007:128).

Tujuan pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pemecahan masalah yang dihadapi publik dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

A. Standar Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar pelayanan meliputi:

1. Prosedur Pelayanan, yakni prosedur yang dilakukan memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan pelayanan.

2. Waktu Penyelesaian, yakni waktu yang digunakan dalam menyelesaikan pengaduan ataupun kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan waktu pelayanan.
3. Biaya Pelayanan, yaitu biaya yang dipungut kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan dalam batas wajar dan sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Produk Pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan Prasarana, yaitu sarana dan prasarana yang digunakan untuk melayani masyarakat memadai dan mampu memberikan kenyamanan kepada masyarakat.

B. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Sinambela dalam (Pasolong, 2007 :133), kualitas pelayanan publik tercermin dari:

1. Transparansi, yaitu informasi dan data yang digunakan dalam pelayanan sifatnya terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak.
2. Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat dipertanggungjawabkan.
3. Kondisional, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tergantung dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat memberikan ruang bagi masyarakat dalam mengawasi dan mengontrol setiap pelayanan yang diberikan.

5. Kesamaan Hak, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sama, tidak memandang latar belakang apapun.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang memperhatikan aspek hak dan kewajiban antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Pelayanan yang baik memiliki ciri-ciri tersendiri. Dalam hal ini, pemerintah menggunakan kriteria untuk membentuk ciri-ciri pelayanan yang baik yang didorong oleh beberapa faktor pendukung yang berpengaruh langsung terhadap mutu pelayanan yang diberikan :

1. Sumber daya manusia yang mendukung, orang yang memberikan pelayanan harus memiliki kemampuan untuk melayani dengan tepat dan cepat sesuai bidangnya dengan diikuti kepribadian yang mendukung terciptanya pengiriman pelayanan yang mudah dan nyaman diterima oleh penerima pelayanan.
2. Sarana dan prasarana yang mendukung dan memadai dalam pengiriman pelayanan sesuai standar pelayanan. Sarana dan prasarana yang dimiliki harus lengkap dengan teknologi informasi yang mutakhir agar pelayanan publik dapat memenuhi aspek kecepatan, ketepatan, dan keakuratan pekerjaan.

Kombinasi sarana dan prasarana ini dioperasikan oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan mendukung. Kedua faktor pendukung tersebut, saling mendukung dan menunjang satu sama lainnya, sehingga menciptakan pelayanan publik yang baik.

C. Konsep Pelayanan Publik Oleh Ombudsman

Ada 4 poin menurut Ombudsman dalam (Guruh, 2017:51-53) mengenai pelayanan publik yang baik, yaitu :

Pertama, penyelenggara pelayanan publik wajib memberikan kepastian hukum kepada masyarakat melalui penetapan kebijakan tertulis. Penetapan kebijakan tertulis akan membuat masyarakat semakin mudah dan jelas dalam mendapatkan informasi terutama dengan pelayanan publik yang diterima. Hal tersebut akan membuat masyarakat terlayani dengan baik dengan adanya keterbukaan informasi.

Kedua, keluhan atau masalah masyarakat harus ditindaklanjuti oleh penyelenggara pelayanan publik untuk bisa diselesaikan, karena penyelenggara negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelesaian permasalahan publik. Oleh karena itu, permasalahan yang dibiarkan oleh penyelenggara pelayanan publik menunjukkan kegagalan dalam memberikan pelayanan.

Ketiga, sifat birokrasi beserta teknis administratif yang kaku dan berbelu harus disederhanakan dan dipermudah untuk mempermudah masyarakat dalam menerima pelayanan publik. Prosedur birokrasi dan pelayanan yang mudah dan cepat akan menunjukkan tingkat keberhasilan penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan.

Keempat, penyelenggara pelayanan publik harus memiliki kaidah kelayakan dan kepatasan dalam memberikan pelayanan. Penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan dan memberikan pengawasan agar praktik-praktik yang tidak pantas seperti penyelewengan dan maladministrasi tidak dilakukan dalam memberikan pelayanan publik.

1.7 Definisi Konsep

Dari teori yang penulis cantumkan yang berasal dari berbagai sumber, penulis mendefinisikan beberapa konsep teori sebagai berikut :

1. Pengawasan adalah suatu bentuk kegiatan yang melibatkan pengetahuan yang mendalam mengenai observasi dan mengamati dengan tujuan untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, kemudian menilai dan mengoreksi pekerjaan tersebut supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang bersifat publik.
3. Maladministrasi adalah perbuatan melawan hukum, menggunakan wewenang untuk tujuan lain termasuk pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1.8 Operasionalisasi Konsep

Indikator-indikator yang digunakan dalam mengoperasionalisasi konsep adalah sebagai berikut:

1. Jenis Pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah terhadap program PTSL Prona :
 - a. Pengawasan umum: pengawasan yang bertujuan untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah;
 - Pelaksanaan fungsi dan wewenang Ombudsman dalam pengawasan
 - b. Pengawasan Preventif : Pengawasan terhadap segala peraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah;
 - *Crosscheck* data antara data hasil pengawasan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - Penilaian pelaksanaan program oleh Ombudsman
 - c. Pengawasan Korektif dan Preventif : Pengawasan yang dilakukan untuk melakukan penilaian dan pencegahan terhadap suatu kebijakan agar tidak terjadi kesalahan yang terulang;
 - Upaya perbaikan yang dilakukan oleh Ombudsman
 - Tindakan Pencegahan yang dilakukan oleh Ombudsman
 - d. Pengawasan Masyarakat : Pengawasan yang berasal dari masyarakat atau pengawasan yang melibatkan masyarakat secara menyeluruh.
 - Pelibatan masyarakat dalam pengawasan

- Keterlibatan *konco* Ombudsman dalam pengawasan

2. Jenis-jenis Maladministrasi

- a. Penundaan Berlarut : Menunda dalam proses pelayanan umum kepada masyarakat ;
- b. Tidak Memberikan Pelayanan : pejabat publik tidak memberikan pelayanan kepada masyarakat ;
- c. Tidak Kompeten : pemberi pelayanan publik tidak mampu memutuskan dan memberikan pelayanan;
- d. Penyalahgunaan Wewenang : pejabat publik menggunakan wewenangnya untuk hal yang tidak sepatutnya;
- e. Permintaan Imbalan : meminta sejumlah uang dalam memberikan pelayanan publik;
- f. Penyimpangan Prosedur : pemberi pelayanan tidak mematuhi tahap-tahap kegiatan;
- g. Tindakan Tidak Patut : Pemberi pelayanan publik melakukan tidak pantas atau tidak sewajarnya;
- h. Berpihak : pemberi layanan publik memihak ke satu pihak dalam memberikan pelayanan ;
- i. Konflik Kepentingan : pejabat publik tidak bisa memberikan pelayanan karena ada kepentingan ;
- j. Diskriminasi : pelaksana pelayanan publik memberikan pelayanan berbeda-beda tergantung dengan suku, agama dan ras;

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Definisi penelitian kualitatif menurut Moeleong (2007:3) merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah untuk mengeksplorasi informasi dan memahami secara mendalam fenomena sosial secara keseluruhan (*holistik*).

Penelitian kualitatif ini diarahkan pada penggunaan metode studi kasus. Penelitian dengan metode studi kasus bertujuan untuk mengetahui tentang sesuatu hal secara mendalam mengenai kasus yang terjadi dalam suatu peristiwa (Creswell, 2014:37-38). Maka dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan metode studi kasus untuk menjelaskan secara menyeluruh dan mendalam mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah terhadap maladministrasi pelayanan publik mengenai dugaan pungutan tidak resmi yang terjadi dalam program persertifikatan tanah secara massal, sehingga mampu memecahkan permasalahan yang telah dituangkan dalam rumusan masalah. Penggunaan metode studi kasus ini didasarkan pada tema yang dipilih mengenai konsep pengawasan dalam kaitannya dengan kasus dalam suatu program atau peristiwa. Penelitian ini menggunakan berbagai sumber informasi dalam

pengumpulan data sehingga memberikan gambaran secara terinci dan mendalam terhadap suatu kasus dalam peristiwa atau program.

1.9.2 Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Kudus, dengan mengambil tempat penelitian di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dan beberapa instansi yang terlibat dalam pelaksanaan program Prona di Kabupaten Kudus.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subyek penelitian adalah individu dan kelompok yang mampu memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti untuk melakukan penelitian (Arikunto, 2006:145). Dalam penelitian kualitatif subjek penelitian merupakan individu atau kelompok sebagai informan yang memberikan data penelitian melalui wawancara.

Informan dalam penelitian ini diantaranya Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Jawa Tengah, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus, Kejaksaan Negeri Kabupaten Kudus, Kepolisian Resort Kabupaten Kudus, Kepala Desa Puyoh, Tribun Jateng dan Masyarakat Kabupaten Kudus.

1.9.4 Sumber Data

Sumber data dalam Penelitian Kualitatif adalah dari mana sumber subyek data diperoleh peneliti. Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti. Peneliti mendapatkan data secara langsung dengan bertemu informan. Daftar informan yang diwawancarai adalah Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah: Sabarudin Hulu (Plt. Kepala Perwakilan) Achmed Ben Bella (Koordinator asisten Pemeriksaan) dan Bellinda Dewanty (Tim Komunikasi Strategis), Sri Rejeki selaku Ketua Bagian Hukum BPN Provinsi Jawa Tengah, Dian Handoko selaku Bagian Urusan Sengketa dan Tindak Pidana BPN Kabupaten Kudus, Herlina Sandra selaku Bagian Tindak Pidana Umum Kejaksaan Negeri Kudus, Bripda Ali Mustofa selaku Bagian Tindak Pidana Umum Polres Kudus, Lisa Octavia selaku Kepala Desa Puyoh, Cecep Burdyansah selaku Pemred Tribun Jateng dan Ilyas, Arif, Darlim, Biono, Barwi, Zaenuri dari masyarakat Kabupaten Kudus.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data penunjang dari data primer yang diperoleh melalui perantara atau pihak lain. Data tersebut dapat diperoleh melalui tinjauan literatur-literatur, arsip atau data yang akan diperoleh dari informan selain dari Ombudsman RI Jawa Tengah, media massa, dan sumber lain yang relevan.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik – teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan kepada informan yang dipilih untuk menjawab pertanyaan yang sudah dipersiapkan oleh peneliti. Peneliti dalam proses penelitian akan menggunakan wawancara mendalam yaitu dengan bertemu langsung dengan informan, memberi pertanyaan dan informan diberi keleluasaan dalam menjawab. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang utama dalam penelitian ini karena dengan wawancara peneliti mendapatkan data yang mendalam dan akurat.

2. Observasi

Menurut Sugiyono (2015: 204), observasi merupakan kegiatan mengamati terhadap suatu proses pada Objek. Observasi ini dilakukan saat peneliti melakukan magang di kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dengan mengamati asisten-asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup Jawa Tengah maupun menindaklanjuti terhadap suatu laporan masyarakat.

3. Telaah Dokumen

Dokumen yang menjadi data pendukung adalah dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam pengumpulan data

wawancara, dokumentasi menjadi bukti nyata telah dilakukan penelitian. Dokumen yang digunakan berupa transkrip, foto-foto, surat kabar, media sosial, data-data arsip maupun dokumen terkait penelitian yang dilakukan.

1.9.6 Analisis Dan Interpretasi Data

Analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Proses analisis data pada penelitian kualitatif keseluruhan melibatkan usaha memaknai data yang berupa teks atau gambar (Creswell, 2014:263-265), sedangkan tahap analisis data kualitatif adalah sebagai berikut :

a. Reduksi Data

Mereduksi data merupakan merangkum dan memilah data-data yang dianggap penting untuk mendapatkan fokus yang dituju dan membuang hal-hal yang tidak diperlukan sehingga mempermudah untuk mengumpulkan data selanjutnya.

b. Penyajian Data

Penyajian data dilakukan dengan uraian singkat, diagram, bagan, dan sejenisnya, kemudian digambarkan melalui tulisan yang naratif sehingga mudah untuk menggabungkan informasi yang diinginkan sehingga dapat dipahami dengan mudah.

c. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan dituliskan berdasarkan penelitian di lapangan dengan bukti-bukti yang valid sehingga mendapatkan kesimpulan yang kredibel. Oleh karena itu, kesimpulan yang diambil mampu menjawab

semua permasalahan yang ada di rumusan masalah. Jadi jawaban yang diambil koheren dari awal sampai dengan akhir.

1.9.7 Kualitas Data

Pemeriksaan keabsahaan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi. Teknik triangulasi merupakan teknik yang melakukan penyilangan informasi yang diperoleh dari sumber, sehingga pada akhirnya hanya data yang absah saja yang digunakan untuk mencapai hasil penelitian. Triangulasi juga memeriksa data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data yang telah diperoleh (Sugiyono, 2015:330).

Cresswell mengemukakan bahwa penelitian studi kasus memerlukan pengecekan data khusus melalui triangulasi. Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi informasi yaitu mencari informasi yang terpusat yang berhubungan langsung dengan kondisi data dalam upaya pengembangan suatu studi kasus (Creswell, 2014:74).