

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik merupakan elemen fundamental dalam relasi antara negara dan masyarakat. Dalam perspektif administrasi publik, kualitas pelayanan publik sering dipandang sebagai cerminan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan yang demokratis ditandai oleh pelayanan publik yang transparan, akuntabel, responsif, dan berorientasi pada kepentingan warga negara (Wahyuni et al., 2020). Prinsip-prinsip tersebut sejalan dengan konsep *good governance* yang menempatkan akuntabilitas dan kualitas pelayanan sebagai indikator utama kinerja institusi publik.

Namun demikian, praktik pelayanan publik di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai persoalan struktural, salah satunya adalah maladministrasi. Sektor pertanahan merupakan bidang pelayanan publik yang paling rentan terhadap praktik maladministrasi. Berbagai bentuk maladministrasi seperti penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, penyalahgunaan wewenang, serta perlakuan diskriminatif masih sering ditemukan dalam pelayanan pertanahan (Solechan, 2018). Tingginya nilai ekonomi tanah, kompleksitas regulasi, serta lemahnya sistem pengawasan internal menjadikan sektor ini rawan terhadap penyimpangan pelayanan publik.

Fenomena tersebut tidak hanya bersifat anekdot, tetapi tercermin secara konsisten dalam data resmi Ombudsman Republik Indonesia. Secara nasional, pelayanan pertanahan menempati peringkat tertinggi dalam jumlah laporan masyarakat dibandingkan sektor pelayanan publik lainnya. Pada tahun 2021 tercatat sebanyak 1.228 laporan, meningkat menjadi 1.301 laporan pada tahun 2022, sebanyak 1.190 laporan pada tahun 2023, dan mengalami lonjakan signifikan menjadi 1.861 laporan pada tahun 2024, lalu sebanyak 1.495 laporan pada tahun 2025. Data ini menunjukkan bahwa persoalan pelayanan pertanahan bersifat sistemik dan berulang, serta belum menunjukkan perbaikan yang signifikan dari waktu ke waktu.

Tabel 1.1 Substansi Laporan Tahunan

Substansi	2021	2022	2023	2024	2025
-----------	------	------	------	------	------

Administrasi Kependudukan	206	776	474	648	33
Agraria	1228	1301	1190	1861	1495
Air	133	137	127	261	13
Asuransi	38	122	34	14	34
Bea dan Cukai	6	4	6	2	7
Energi dan Kelistrikan	183	276	293	323	35
Hak Kekayaan Intelektual	9	5	1	2	4
Hak Sipil dan Politik	242	336	544	680	309
Jaminan Sosial	114	95	107	167	43
Keagamaan	25	37	63	35	16
Kedaruratan	4	85	4	7	1
Kehutanan	14	23	24	26	25
Keimigrasian	15	20	34	43	34
Kejaksaan	86	61	71	62	25
Kepegawain	876	827	955	1354	1452
Kepolisian	681	678	679	623	342
Kesehatan	218	166	216	325	43
Kesejahteraan Sosial	154	217	204	388	25
Ketenagakerjaan	199	205	240	227	73
Koperasi	15	18	32	12	10
Lembaga Pemasyarakatan	18	22	22	20	16
Lingkungan Hidup	84	70	73	122	19
Pajak	100	95	91	132	18
Pedesaan	428	553	589	400	62
Pegadaian	2	1	4	4	1
Pendidikan	547	764	743	1041	186
Pengadaan Barang, Jasa, dan Lelang	118	96	61	86	60
Peradilan	309	249	251	275	207
Perbankan	238	198	242	320	261
Perdagangan, Industri, dan Logistik	65	65	87	72	47
Perhubungan dan Infrastruktur	293	395	489	726	44
Perikanan	7	4	17	69	3
Perizinan	156	123	136	181	51
Pemukiman dan Perumahan	106	100	121	143	62
Pertahanan	13	6	5	3	4
Pertambangan	153	70	26	33	19
Pertanian dan Pangan	14	18	19	39	8
Telekomunikasi dan Informatika	55	52	98	99	29
Lain-Lain	30	15	76	20	13

Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI (Diolah Peneliti, 2026)

Data pada Tabel 1.1 memperkuat gambaran yang telah dipaparkan sebelumnya, sekaligus menunjukkan bahwa dominasi substansi pertanian/agraria bukan

merupakan fenomena insidental pada satu tahun tertentu, melainkan pola yang bertahan sepanjang lima tahun terakhir. Dari puluhan kategori substansi laporan yang tercatat, Agraria konsisten menempati posisi puncak setiap tahun sejak 2021 hingga 2025, jauh melampaui sektor-sektor lain yang juga rawan pengaduan seperti Kepegawaian dan Pendidikan. Jarak antara Agraria dan kategori terdekat di bawahnya bahkan cenderung melebar pada tahun 2023 dan 2024, misalnya pada tahun 2024 jumlah laporan Agraria (1.861) hampir 500 laporan lebih banyak dibandingkan Kepegawaian (1.354), sebelum akhirnya menyempit pada tahun 2025 ketika Kepegawaian (1.452) mendekati capaian Agraria (1.495). Pola ini mengindikasikan bahwa persoalan pelayanan pertanahan bersifat struktural dan berulang, bukan sekadar lonjakan sesaat, sehingga relevan dijadikan fokus utama penelitian ini.

Kondisi serupa juga terlihat di tingkat regional, khususnya di Provinsi Jawa Barat. Meskipun tidak selalu menjadi provinsi dengan jumlah laporan terbanyak secara nasional, Jawa Barat secara konsisten berada pada kelompok wilayah dengan tingkat pengaduan yang relatif tinggi. Pada tahun 2021, Jawa Barat mencatat 374 laporan masyarakat ke Ombudsman RI, menempatkannya sebagai provinsi dengan laporan terbanyak ketiga secara nasional. Lebih lanjut, Laporan Tahunan Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat tahun 2024 menunjukkan bahwa substansi pertanahan/agraria menempati posisi tertinggi di antara laporan yang dilanjutkan ke tahap pemeriksaan, yaitu 12 dari 78 laporan (Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Barat, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa sektor pertanahan merupakan isu pelayanan publik yang dominan dan berulang di wilayah Jawa Barat (Putri et al., 2025).

Dalam sistem pemerintahan demokratis, pengawasan eksternal merupakan instrumen penting untuk memastikan penyelenggaraan pelayanan publik berjalan sesuai prinsip *good governance*. Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dengan kewenangan menerima laporan masyarakat, melakukan pemeriksaan, serta menyampaikan rekomendasi atau tindakan korektif terhadap dugaan maladministrasi.

Landasan kelembagaan tersebut diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman RI di Daerah, yang menjadi dasar hukum keberadaan Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat sebagai lembaga yang secara langsung menangani laporan pengaduan masyarakat di tingkat daerah, serta oleh Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 dan perubahannya melalui Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020 dan Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023, yang mengatur secara teknis tata cara penerimaan, pemeriksaan, dan penyelesaian laporan, termasuk mekanisme penerbitan tindakan korektif dan pemantauan tindak lanjut oleh instansi terlapor.

Di samping regulasi kelembagaan Ombudsman tersebut, penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi objek pengawasan diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai kerangka normatif utama dalam mengukur standar kualitas pelayanan yang wajib dipenuhi oleh setiap penyelenggara layanan publik, termasuk instansi di sektor pertanahan. Undang-undang ini mengatur hak masyarakat atas pelayanan yang berkualitas, mekanisme pengaduan, serta kewajiban penyelenggara untuk menindaklanjuti rekomendasi lembaga pengawas, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Pelayanan Publik terkait mekanisme teknis penerapan standar pelayanan, maklumat pelayanan, dan sistem pengaduan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan turut memberikan landasan bagi penilaian tindakan administratif pemerintah melalui asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang menjadi tolok ukur ada tidaknya maladministrasi, sementara Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme memberikan landasan etis dan struktural bagi mekanisme pengawasan eksternal terhadap institusi publik.

Sementara itu, konteks pelayanan pertanahan yang menjadi fokus penelitian ini dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan konstitusional pengaturan hak atas tanah di Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah yang mengatur prosedur teknis pendaftaran, penerbitan sertifikat, serta mekanisme pelayanan pertanahan yang menjadi objek utama pengaduan masyarakat kepada Ombudsman, dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik sebagai regulasi terbaru yang mengatur transformasi digital layanan pertanahan. Kerangka regulasi sektor pertanahan ini menjadi acuan untuk memahami standar pelayanan yang seharusnya dipenuhi oleh instansi terlapor, sekaligus untuk menilai sejauh mana tindakan korektif Ombudsman sejalan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Keberadaan Ombudsman juga tidak dapat dilepaskan dari perspektif teori pelayanan publik, yang menekankan bahwa pelayanan publik yang berkualitas mensyaratkan adanya mekanisme pengawasan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam kerangka teori pelayanan publik, kualitas layanan tidak hanya diukur dari aspek prosedural, tetapi juga dari sejauh mana institusi publik mampu merespons keluhan dan tuntutan perbaikan secara substantif. Kehadiran Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal merupakan wujud nyata dari prinsip akuntabilitas dalam pelayanan publik, yakni pengawasan antarlembaga negara yang bertujuan membatasi penyalahgunaan kewenangan dan mendorong perbaikan kualitas layanan kepada masyarakat (Wahyuni et al., 2020). Namun, secara normatif, rekomendasi atau tindakan korektif Ombudsman bersifat *non-legally binding*, sehingga pelaksanaannya sangat bergantung pada komitmen dan kepatuhan institusi terlapor. Kondisi ini menimbulkan persoalan normatif berupa lemahnya daya paksa pengawasan eksternal dalam mendorong perubahan substantif pelayanan publik.

Dari perspektif teoretis, teori institusional memberikan kerangka analisis yang relevan untuk memahami mengapa institusi publik merespons pengawasan eksternal secara berbeda-beda. Teori institusional menekankan bahwa perilaku organisasi tidak semata-mata ditentukan oleh aturan formal, melainkan juga oleh tekanan lingkungan institusional, termasuk norma, nilai, dan ekspektasi sosial yang mengitarinya (Scott, 2008). Dalam konteks pengawasan Ombudsman, tekanan institusional tersebut dapat mendorong institusi publik untuk menunjukkan respons yang bersifat prosedural belaka tanpa perubahan substantif. Sejumlah penelitian

menunjukkan bahwa tindakan korektif Ombudsman sering kali hanya ditindaklanjuti secara administratif, tanpa diikuti oleh perubahan mendasar dalam kebijakan, prosedur, maupun budaya organisasi pelayanan public (Ni'amillah et al., 2023).

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan teoretis antara konsep ideal *good governance* dan praktik birokrasi di lapangan. Secara konseptual, teori pelayanan publik mengamanatkan bahwa institusi publik harus responsif dan akuntabel terhadap setiap mekanisme pengawasan yang bertujuan memperbaiki kualitas layanan. Namun, melalui lensa teori institusional, dapat dipahami bahwa respons institusi publik terhadap tindakan korektif Ombudsman kerap bersifat isomorfis simbolik, di mana institusi tampak patuh secara formal namun tidak mengubah praktik pelayanannya secara substantif (Kusuma & Andikia, 2021). Dengan demikian, terdapat celah penelitian terkait bagaimana dinamika respons institusi publik terhadap pengawasan eksternal dapat dijelaskan melalui perspektif teori institusional, khususnya dalam sektor pertanahan.

Berdasarkan uraian faktual, normatif, dan teoretis tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna menganalisis kepatuhan institusi publik terhadap tindakan korektif Ombudsman dalam pelayanan publik sektor pertanahan. Fokus penelitian di Provinsi Jawa Barat memberikan ruang untuk mengkaji secara mendalam dinamika respons kelembagaan dalam konteks pengawasan eksternal melalui kerangka teori pelayanan publik dan teori institusional, sekaligus memperkaya kajian administrasi publik terkait efektivitas pengawasan eksternal dalam mendorong perbaikan pelayanan publik. Teori pelayanan publik menegaskan bahwa standar pelayanan yang berkualitas mensyaratkan mekanisme akuntabilitas yang nyata, bukan sekadar formalitas administratif (Sinambela, 2017). Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi penguatan mekanisme pengawasan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Barat tahun 2024, substansi pertanahan menempati urutan tertinggi di antara laporan yang dilanjutkan ke tahap pemeriksaan, yaitu 12 dari 78 laporan sepanjang tahun tersebut.
2. Tindakan korektif Ombudsman RI dalam kasus-kasus pertanahan telah dikeluarkan dalam bentuk LAHP, rekomendasi, dan permintaan klarifikasi, namun belum seluruhnya ditindaklanjuti secara substantif oleh instansi pemerintah terkait.
3. Beberapa instansi di Provinsi Jawa Barat cenderung menindaklanjuti tindakan korektif secara administratif, tanpa menunjukkan perubahan substansial dalam praktik pelayanan di tingkat pelaksana.
4. Masih terdapat ketidaksesuaian antara prinsip-prinsip pelayanan publik yang ideal (transparansi, akuntabilitas, responsivitas) dengan realitas di lapangan, di mana pelaksana birokrasi kerap menghadapi tekanan, keterbatasan, dan kebijakan yang ambigu, sehingga respons terhadap pengawasan eksternal menjadi simbolik atau adaptif secara terbatas.
5. Belum ada kajian mendalam mengenai bagaimana bentuk implementasi tindak lanjut tindakan korektif Ombudsman RI dilakukan oleh instansi pemerintah daerah, khususnya dalam kasus-kasus pelayanan publik pertanahan di Jawa Barat.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini disusun berdasarkan fenomena empiris dan kerangka teoretik yang telah diuraikan dalam latar belakang. Permasalahan penelitian difokuskan pada kepatuhan institusi publik dalam menindaklanjuti tindakan korektif Ombudsman Republik Indonesia sebagai bagian dari mekanisme pengawasan eksternal yang dikaji melalui pendekatan teori pelayanan publik dan teori institusional dalam penyelenggaraan pelayanan publik sektor pertanahan.

Dalam konteks penelitian kualitatif, rumusan masalah ini bertujuan untuk memperjelas fokus analisis terhadap respons kelembagaan institusi terlapor, termasuk pola kepatuhan, bentuk tindak lanjut, serta faktor-faktor institusional yang mempengaruhi efektivitas implementasi tindakan korektif Ombudsman. Dengan

demikian, penelitian ini tidak berfokus pada perilaku individu pelaksana secara personal, melainkan pada dinamika respons kelembagaan sebagai respons kolektif organisasi publik yang dapat dipahami melalui lensa teori institusional.

Mengacu pada tiga pilar institusional (Scott, 2014) yaitu pilar regulatif, normatif, dan kognitif-kultural, rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pilar regulatif dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat?
2. Bagaimana pilar normatif dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat?
3. Bagaimana pilar kognitif-kultural dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat?

Rumusan masalah ini memberikan batasan penelitian pada pelayanan publik sektor pertanahan di Provinsi Jawa Barat, dengan periode analisis yang merujuk pada laporan dan tindakan korektif Ombudsman RI dalam kurun waktu tertentu. Perumusan ini disusun secara sistematis dan selaras dengan tujuan penelitian, pendekatan kualitatif, serta landasan teori pelayanan publik dan teori institusional, yang menekankan peran struktur organisasi, kultur birokrasi, legitimasi pengawasan eksternal, dan mekanisme penegakan non-koersif dalam mendorong perubahan praktik pelayanan publik.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis kepatuhan institusi pelayanan publik dalam menindaklanjuti tindakan korektif yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Barat pada sektor pelayanan pertanahan. Penelitian ini diarahkan untuk memahami dinamika respons kelembagaan institusi publik terhadap mekanisme pengawasan eksternal dalam kerangka *good governance*, teori pelayanan publik, dan teori institusional.

Secara khusus dan mengacu pada tiga pilar institusional (Scott, 2014) yaitu pilar regulatif, normatif, dan kognitif-kultural, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pilar regulatif dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pilar normatif dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pilar kognitif-kultural dalam tindakan korektif pada sektor pertanahan di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat.

Dengan perumusan tujuan ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai efektivitas pengawasan eksternal Ombudsman dalam mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik melalui pendekatan teori institusional, serta memberikan kontribusi teoretik dalam pengembangan kajian administrasi publik dan kontribusi praktis bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik yang akuntabel, khususnya di sektor pertanahan yang memiliki kompleksitas administratif dan tingkat konflik yang relatif tinggi.

E. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini memiliki dua dimensi kegunaan, yakni secara akademis (ilmiah) dan praktis (sosial). Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan implementasi dan efektivitas pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik. Penelitian ini juga memperkaya literatur dalam bidang administrasi publik dengan memberikan kajian berbasis data aktual di lapangan mengenai hubungan antara pengawasan Ombudsman dan respons kelembagaan dalam sektor pertanahan. Secara lebih spesifik, penelitian ini berkontribusi pada pengujian dan pengembangan teori institusional tiga pilar dari (Scott, 2014) dalam konteks pengawasan lembaga negara di Indonesia, sebuah ranah yang masih

terbatas kajiannya dibandingkan penerapan teori tersebut pada sektor swasta atau organisasi bisnis. Dengan menghadirkan data empiris mengenai bagaimana pilar regulatif, normatif, dan kultural-kognitif berinteraksi dalam membentuk pola kepatuhan institusi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wacana akademik mengenai kesenjangan antara kepatuhan administratif dan kepatuhan substantif, yang selama ini sering dibahas secara umum tanpa kerangka teoretis yang jelas. Temuan ini juga dapat menjadi rujukan bagi penelitian sejenis di bidang administrasi publik dan hukum tata negara yang mengkaji efektivitas lembaga pengawas non-koersif lainnya.

Secara praktis, hasil dari penelitian ini dapat memberikan rekomendasi konkret bagi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Barat dalam merumuskan strategi penguatan tindak lanjut rekomendasi, serta menjadi bahan evaluasi bagi instansi pemerintah dalam meningkatkan kualitas layanan publik di bidang pertanahan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan penting bagi perumusan kebijakan pelayanan publik di daerah, terutama dalam menciptakan mekanisme pengawasan yang lebih efektif dan akuntabel. Bagi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Barat secara khusus, temuan mengenai pola kepatuhan pada masing-masing pilar institusional dapat menjadi dasar untuk menentukan pendekatan yang lebih tepat sasaran dalam menangani instansi terlapor, misalnya membedakan strategi persuasif-edukatif untuk kasus dengan hambatan kultural-kognitif dan strategi penguatan regulasi untuk kasus dengan hambatan pada aspek normatif. Bagi instansi terlapor seperti Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah daerah, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi untuk mengidentifikasi pola-pola hambatan internal yang selama ini membuat tindak lanjut tindakan korektif berhenti pada tahap administratif tanpa perubahan substantif pada praktik pelayanan. Pada akhirnya, manfaat praktis ini juga bermuara pada kepentingan masyarakat sebagai pengguna layanan pertanahan, karena penguatan mekanisme pengawasan dan tindak lanjut yang lebih efektif diharapkan berdampak langsung pada perbaikan kualitas pelayanan publik yang mereka terima.

F. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan model konseptual yang menjelaskan keterkaitan antara teori dan fokus penelitian dalam menganalisis suatu permasalahan. Dalam penelitian ini, kerangka berpikir disusun untuk menggambarkan bagaimana kepatuhan institusi pelayanan publik di sektor pertanahan terhadap tindakan korektif Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Barat dapat dianalisis melalui pendekatan *good governance*, teori pelayanan publik, dan teori institusional. Ketiga pendekatan tersebut digunakan untuk memahami hubungan antara mekanisme pengawasan eksternal, respons kelembagaan institusi terlapor, serta implikasinya terhadap perbaikan pelayanan publik.

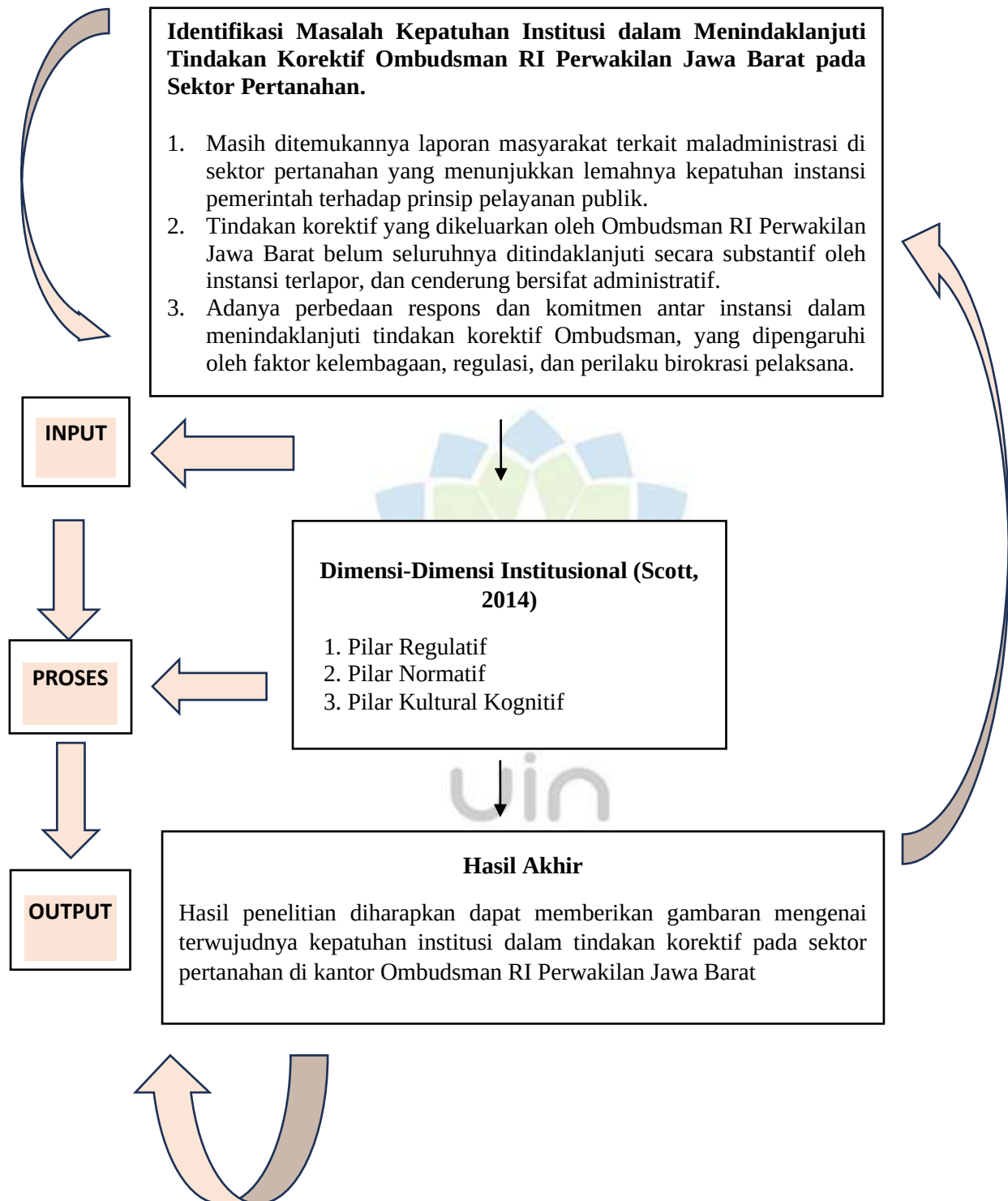
Pada tahap *input*, kerangka berpikir memuat kondisi awal yang membentuk konteks pengawasan eksternal dan respons kelembagaan institusi publik dalam perspektif teori pelayanan publik dan teori institusional. Elemen *input* dalam penelitian ini mencakup kerangka regulasi yang menjadi dasar pengawasan Ombudsman, seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, karakter tindakan korektif yang bersifat *non-legally binding*, serta struktur dan kapasitas institusi pelayanan publik sektor pertanahan. Selain itu, *input* juga mencakup kultur birokrasi, kebijakan internal institusi, serta tingkat pemahaman dan penerimaan institusi terhadap prinsip akuntabilitas dan pengawasan eksternal. *Input* ini mencerminkan kapasitas awal institusi dalam merespons tuntutan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Selanjutnya, pada tahap proses, kerangka berpikir menekankan bagaimana *input* tersebut dioperasionalkan dalam praktik kelembagaan. Melalui pendekatan teori pelayanan publik, proses yang dianalisis meliputi pemeriksaan dugaan maladministrasi oleh Ombudsman, penyampaian tindakan korektif kepada institusi terlapor, serta interaksi antara Ombudsman dan institusi dalam proses tindak lanjut. Mekanisme *soft enforcement* seperti tekanan reputasional, legitimasi moral Ombudsman, dan pengawasan publik menjadi faktor penting dalam mempengaruhi respons institusi. Proses ini juga mencerminkan sejauh mana prinsip *good*

governance, khususnya akuntabilitas dan responsivitas, dijalankan dalam praktik pengawasan pelayanan publik sektor pertanahan.

Sementara itu, tahap *output* menggambarkan hasil nyata dari proses pengawasan dan tindak lanjut tindakan korektif Ombudsman. *Output* dalam penelitian ini diwujudkan dalam bentuk pola respons kelembagaan institusi, yang dapat berupa kepatuhan substantif yang ditandai oleh perubahan kebijakan dan praktik pelayanan publik, kepatuhan administratif yang berfokus pada pemenuhan kewajiban formal, kepatuhan simbolik, maupun ketidakpatuhan institusi terhadap tindakan korektif. Pola respons tersebut menjadi indikator efektivitas pengawasan Ombudsman dalam mendorong perbaikan pelayanan publik di sektor pertanahan.

Dengan demikian, kerangka berpikir ini menjelaskan bahwa efektivitas pengawasan Ombudsman dalam pelayanan publik sektor pertanahan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi atau kewajiban formal untuk menindaklanjuti rekomendasi, tetapi oleh bagaimana mekanisme pengawasan eksternal, legitimasi Ombudsman, dan kultur akuntabilitas institusi berinteraksi dalam membentuk respons kelembagaan yang substantif. Perbaikan pelayanan yang nyata menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya pelayanan publik yang akuntabel, responsif, dan selaras dengan prinsip *good governance*.



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

Sumber: Diadaptasi dari (Engkus, 2026), (Diolah Peneliti, 2026)

Gambar 1.1 menggambarkan alur berpikir penelitian sebagai suatu sistem terbuka yang bekerja melalui tahapan *input*, *proses*, dan *output*, mengadaptasi

kerangka pendekatan sistem dalam administrasi publik yang dikembangkan (Engkus, 2026), di mana tuntutan dan sumber daya yang masuk ke dalam sistem diolah melalui mekanisme administratif untuk menghasilkan keluaran kebijakan atau pelayanan. Dalam konteks penelitian ini, input berupa kerangka regulasi, karakter *non-legally binding* dari tindakan korektif, serta kapasitas dan kultur birokrasi institusi pelayanan pertanahan diproses melalui pemeriksaan, penyampaian tindakan korektif, dan interaksi antara Ombudsman dengan institusi terlapor, sehingga menghasilkan output berupa pola respons kelembagaan yang dapat berbentuk kepatuhan substantif, administratif, simbolik, maupun ketidakpatuhan. Dengan mengikuti logika sistem ini, kerangka berpikir penelitian menegaskan bahwa pola respons institusi bukan sekadar hasil dari kepatuhan terhadap regulasi semata, melainkan terbentuk dari interaksi berkelanjutan antara *input*, proses, dan *output* dalam sistem pengawasan pelayanan publik

