

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Skripsi ini bertujuan untuk meneliti seberapa besar peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan praktik maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang. Lahirnya praktik maladministrasi dikarenakan masih rendahnya tingkat kepatuhan baik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik ataupun masyarakatnya. Ombudsman tidak dapat bertindak sendiri dalam bidang ini Ombudsman membutuhkan bantuan baik dari penyelenggara maupun penerima pelayanan publik. Karena itu diperlukan kesadaran yang tinggi dari keduanya untuk mendapatkan pelayanan publik yang layak dan bersih. Sudah seharusnya, penyedia pelayanan publik mengikuti kode etik yang berlaku di institusi, oleh karena itu ketika penyelenggara melanggar aturan tersebut, penyelenggara bersalah melakukan maladministrasi karena tidak bertindak sebagaimana mestinya. Pemerintah dan penyedia layanan publik pada dasarnya adalah untuk melayani masyarakat dan untuk menyediakan kondisi yang memungkinkan pengembangan kemampuan dan kreativitas setiap anggota untuk mencapai tujuan bersama. (Rasyid, 1998). Selain peran pemerintah sebagai penyedia layanan publik, masyarakat juga berperan penting dalam upaya pencegahan maladministrasi. Seperti yang disebutkan pada UU No.25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pasal 18 huruf (c) bahwa masyarakat berhak mendapatkan

respon terhadap pegaduan yang sudah di sampaikan. Artinya bukan hanya penyelenggara pelayanan publik dan Ombudsman saja yang berhak memberantas praktik maladministrasi, masyarakat juga bisa ikut andil didalamnya.

Adanya pelayanan publik bertujuan untuk melayani kepentingan masyarakat. UU No.25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik menjelaskan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, diperlukan kualitas yang baik dari pelayanan publik untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik bisa dikatakan baik apabila respon dari masyarakat itu baik karena yang menilai baik buruknya pelayanan adalah masyarakat itu sendiri. Pelayanan sendiri terdiri dari tiga bentuk seperti: pelayanan lisan, tertulis, dan perbuatan adalah semua bentuk pelayanan. Ketiga bentuk ini saling berhubungan, dan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan memuaskan keinginan masyarakat yang dilayani (H.A.S, 2000).

Padahal pelayanan masyarakat atau pelayanan publik, serta penegakan hukum yang tidak memihak, merupakan dua komponen penting dalam upaya membangun pemerintahan demokratis dalam upaya meningkatkan kesejahteraan, keadilan, kepastian hukum, dan perdamaian masyarakat melalui tata pemerintahan yang baik (Sunaryati, 2003). Dalam skenario ini, tata pemerintahan yang baik akan tercapai dengan baik jika ada kemauan politik yang kuat, memastikan bahwa pejabat pemerintah dan penyelenggara negara mengikuti semua aturan dan

peraturan. Namun, Kesiapan pemerintah dan penyelenggara negara untuk dipantau dan diawasi, baik internal maupun di eksternal juga sama pentingnya (Sujata & Surachman, 2002).

Pada realitanya pelayanan publik justru menjadi variabel yang menjadi latar belakang ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Berbagai kekhawatiran masyarakat terhadap pelayanan pemerintah, antara lain kualitas yang buruk, KKN (Korupsi, dan Nepotisme) yang tinggi, birokrasi yang berbelit-belit, dan SOP yang masih berantakan, antara lain. Banyaknya masyarakat yang mengeluhkan buruknya kualitas pelayanan pemerintah. Akibatnya, lembaga pengawas seperti Ombudsman dituntut untuk mengawasi pelayanan publik. Ombudsman adalah lembaga independen dengan yurisdiksi untuk mengawasi pelayanan publik dan swasta yang diatur dalam UU No.37 Tahun 2008.

Bukan hanya pemerintah saja yang harus memperbaiki sistem pelayanan publik akan tetapi masyarakat juga harus memiliki pengetahuan yang luas mengenai pelayanan publik dan ikut berpartisipasi dalam pencegahan maladministrasi guna terciptanya pelayanan publik yang bersih juga baik. Peran masyarakat dalam pelayanan publik memiliki pengaruh yang cukup besar, karena di Indonesia pemegang kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, jadi masyarakat juga bisa menjadi pihak yang melakukan kontrol terhadap pemerintah. Dalam situasi seperti itu, penyedia layanan publik harus secara sengaja meningkatkan sistem layanan publik melalui peningkatan profesionalisme, efektivitas, efisiensi, kesederhanaan, transparansi, keterbukaan, daya tanggap, dan daya adaptasi

pelayanan publik, serta kapasitasnya. individu dan masyarakat untuk mengambil peran aktif dalam membentuk nasib mereka sendiri (Efendi & Masri, 2009).

Selain mengkritisi pemerintah, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembuatan dan penyusunan Standar Operasional Prosedur pelayanan publik, yang seharusnya membantu penyelenggara pelayanan secara objektif dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Penghormatan dan kepedulian penyelenggara terhadap kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas ditunjukkan dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Standar Operasional Prosedur pelayanan publik di instansi pemerintah. Apakah penyelenggara dan personelnnya progresif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat? Penyelenggara atau personel yang tidak menawarkan layanan, menunda layanan, mendiskriminasi, terlibat dalam perilaku tidak etis, memungut biaya tanpa dasar hukum, dan tidak memberikan jaminan layanan adalah contoh perilaku administratif yang buruk. Ketika masyarakat sudah paham akan pentingnya berpartisipasi dalam pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik maka praktik maladministrasi pun akan semakin berkurang. Perlu kita ketahui bahwa maladministrasi yang tercantum dalam UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatakan bahwa “maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau tindakan yang bertentangan dengan hukum, melebihi wewenang untuk menggunakan wewenang untuk tujuan selain dari yang diberikan wewenang, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pejabat negara dan pemerintah yang mengakibatkan kerugian materil maupun imateriil bagi masyarakat dan individu”.

Dengan kata lain praktik maladministrasi akan berkurang ketika masyarakatnya sudah mulai mengerti dan ikut berpartisipasi dalam upaya pencegahan maladministrasi.

Maka dari itu partisipasi masyarakat ini juga harus didorong oleh peranan Ombudsman RI sebagai badan pengawas eksternal akan ikut mencegah dan ikut melakukan pengawasaan pelayanan publik bersama masyarakat. Ombudsman Republik Indonesia sendiri terbentuk pada Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang kemudian diterbitkan UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dimana didalamnya mengatakan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara maupun pemerintah, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara, serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas memberikan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau daerah

Hadirnya Ombudsman menjadikan harapan bagi masyarakat untuk membela hak mereka yang merasa dirugikan oleh tindakan penyelenggara pelayanan publik yang tidak sesuai secara administratif. Adapun tugas dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai berikut: Ombudsman diberi amanah untuk menerima laporan tentang tuntutan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan kemudian menyelidiki substansi laporan yang dituduhkan dan berfungsi : (1) mengakomodasi partisipasi publik dalam upaya

untuk mendapatkan layanan publik yang berkualitas dan efisien, administrasi yudisial yang adil, tidak memihak dan jujur; (2) meningkatkan perlindungan individu dalam memperoleh layanan publik, keadilan, kesejahteraan dan pembelaan haknya terhadap penyimpangan dalam tindakan penyalahgunaan wewenang (penyalahgunaan kekuasaan), penundaan yang berlarut-larut, dan kebijakan yang (Hesti, 2011).

Dalam menjalankan tugasnya dalam mengawasi pelayanan publik di Indonesia dibantu oleh Ombudsman Perwakilan tiap provinsi yang ada di Indonesia total ada 34 provinsi salah satunya adalah Jawa Tengah, kehadiran Lembaga Ombudsman ini diharapkan membawa dampak baik bagi sistem pelayanan publik di daerah Jawa Tengah khususnya Wilayah Semarang yang dapat menjadi contoh yang baik bagi kota di wilayah Jawa Tengah. Perwakilan Ombudsman pada beberapa wilayah memiliki hubungan yang hierarkis dengan Ombudsman RI tingkat Nasional. Semua undang-undang, peraturan, dan ketentuan berlaku untuk mengatur tugas, fungsi, dan wewenang Ombudsman Nasional, serta setiap amandemen berlaku untuk seluruh perwakilan Ombudsman yang berada di daerah. Jadi diharapkan dapat mempermudah masyarakat dalam menerima pelayanan yang dibelikan oleh Ombudsman RI.

Pelayanan publik sering kali praktik maladministrasi terjadi di setiap daerah, tidak hanya maladministrasi bahkan korupsi, kolusi dan nepotisme juga dilakukan oleh pejabat publik, sudah menjadi rahasia umum bagi masyarakat. Oleh karena itu praktek – praktek seperti itu lah yang menjadi tugas kita bersama dalam

mengatasinya dengan melapor ke Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah.

Dikutip dari <http://www.tagar.id> pada hari Minggu, 2 Februari 2020, tercatat sejak Januari hingga September ini Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Jawa Tengah (Jateng) menerima 126 laporan buruknya pelayanan publik di Jateng. Laporan publik tentang penyedia layanan di lingkungan pemerintah kabupaten/kota merupakan mayoritas dari ratusan pengaduan. “Pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik menjadi pangkal permasalahan, karena terungkapnya kasus maladministrasi. Di mana penundaan yang lama mengalahkan kekhawatiran sebelumnya. Keterlambatan yang berlarut-larut, misalnya dalam pelayanan pembuatan e-KTP, karena penyelenggara pelayanan publik tidak bisa menjamin kapan proses itu akan selesai.” ungkap Kepala Keasistenan Pemeriksaan Ombudsman Jateng, Sabarudin kepada Tagar di Semarang, Senin 7 Oktober 2019. Ada sekitar 22 laporan yang ditujukan pada kinerja Pemerintah Kota Semarang dan instansinya di antara sekian banyak yang diterima. Namun, hanya sekitar 45 persen dari 22 laporan, atau 10 masalah, yang ditangani. Sementara, 7 laporan masih dalam proses finalisasi, dan 5 di antaranya masih didiskusikan dengan Wali Kota Semarang. Dibandingkan tahun sebelumnya, jumlah tuduhan publik tentang dugaan salah urus oleh Pemerintah Kota Semarang meningkat pada tahun 2019.

Penelitian sebelumnya oleh Methariani dan Sari (2017) dengan judul *Strategi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur untuk Menumbuhkan Kesadaran Partisipasi Masyarakat dalam Mengawasi Penyelenggara Pelayanan Publik*

menghasilkan analisa berupa bagaimana strategi Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur menumbuhkan partisipasi warga yang telah disebutkan dalam penelitiannya yaitu mengoptimalkan sosialisasi mengenai Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur kepada masyarakat setempat. Selain itu, Ramadhani (2020) dalam penelitiannya yang berjudul *Efektivitas Komunikasi Program Partisipasi Masyarakat Ombudsman RI Provinsi Riau dalam Meningkatkan Pengetahuan Sahabat Ombudsman Mengenai Maladministrasi* juga telah membahas mengenai pentingnya keefektivitasan program yang diselenggarakan Ombudsman kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi khususnya dalam kasus maladministrasi. Melalui penelitian sebelumnya, penelitian ini kemudian hadir untuk membahas lebih lanjut bagaimana upaya Ombudsman RI perwakilan Jawa tengah untuk mendorong partisipasi masyarakat Kota Semarang dalam pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik.

Dari uraian diatas, yang memiliki peranan penting dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik bukan hanya Ombudsman saja tetapi baik penyedia layanan publik maupun penerima layanan publik juga penting karena praktik maladministrasi bisa dilakukan oleh siapa aja. Meskipun kinerja Ombudsman sejauh ini sudah terlihat efektif namun, kenyataannya masih banyak praktik maladministrasi terdapat di layanan publik, karena untuk menjadikan penyelenggara pelayanan publik yang memiliki kualitas yang baik bukan pekerjaan yang mudah. Diperlukan integritas yang tinggi dari setiap lembaga pemerintah dan partisipasi yang tinggi oleh masyarakat. Oleh karena itu peneliti ingin menganalisis

lebih detail terkait peranan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang informasi yang disajikan diatas, peneliti merumuskan masalah yang akan diteliti lebih lanjut dalam penelitian ini. Masalah yang dihadapi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang?
2. Kendala apa saja yang dihadapi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mendorong partisipasi masyarakat dalam pencegahan maladministrasi dan pengawasan terhadap pelayanan pemerintah. Selain itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis tantangan yang dihadapi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Semarang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara Teoritis, diharapkan dapat memperkuat ilmu pengetahuan khususnya pada studi ilmu politik dan ilmu pemerintahan serta diharapkan dapat memberikan konsep pemikiran yang dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya tentang peranan peranan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

#### **1.4.2.1 Bagi Ombudsman**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kritik dan saran bagi Ombudsman RI seluruh perwakilan khususnya perwakilan Jawa Tengah untuk lebih baik lagi dalam mengajak masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik.

#### **1.4.2.2 Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman serta menambah pengetahuan yang lebih luas mengenai peran Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk melakukan pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik serta dapat menerapkannya didalam kehidupan bermasyarakat.

#### **1.4.2.3 Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan wawasan bagi warga tentang pentingnya ikut mencegah maladministrasi dan ikut mengawasi pelayanan publik

sehingga dapat membatu keberjalanan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Indonesia khususnya wilayah Kota Semarang

## **1.5 Landasan Teori**

### **1.5.1 Konsep Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas**

#### **1.5.1.1 Pengertian Peran**

Menurut Soerjono Soekanto (2002:243) peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang apabila seseorang melakukan hak dan kewajiban sesuai kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi. Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan atau diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah yang mempunyai peran yang sama. Peran merupakan tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi di dalam status sosial.

Sedangkan menurut Katz dan Kahn (dalam Purnamie Titisari 2014:10) peran (*role*) merupakan proses dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada lain dan sebaliknya.

Menurut Soerjono Soekanto (2001:242) peran dibagi menjadi 3 yaitu:

1. Peran Aktif

Peran aktif merupakan peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukannya di dalam kelompok sebagai aktifitas kelompok, seperti pengurus, pejabat, dan sebagainya.

2. Peran Partisipatif

Peran partisipatif merupakan peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya yang memberikan sumbangan yang sangat berguna bagi kelompok itu sendiri.

3. Peran Pasif

Peran pasif merupakan sumbangan anggota kelompok yang bersifat pasif, dimana anggota kelompok menahan diri agar memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain dalam kelompok sehingga berjalan dengan baik.

### **1.5.1.2 Pengertian Pengawasan**

Menurut M. Manullang (2005: 173) menjelaskan supervisi merupakan “suatu proses pelaksanaan pekerjaan apa yang telah dilakukan, mengevaluasinya, dan jika perlu mengoreksinya dengan tujuan untuk memastikan bahwa pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan rencana semula”. Sedangkan supervisi menurut (Handoko 2003: 359), adalah “proses memastikan tercapainya tujuan organisasi dan manajerial”.

Dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan layanan publik terdapat cara yang bisa dijadikan pedoman, seperti yang dijelaskan dalam Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik: 1) Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 2) Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan oleh pejabat pengawas fungsional. 3) Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan masyarakat melalui laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pengawasan perlu dilakukan agar melahirkan suasana kerja yang positif dan bersih, pengawasan yang dilakukan juga harus efektif. Pengawasan yang efektif adalah pengawasan yang memiliki karakteristik, menurut (Siswanto, 2005) sebagai berikut :

1. Akurat, Informasi tentang pengawasan harus dikomunikasikan secara jelas dan akurat.
2. Obyektif dan Komprehensif, Pengawasan harus objektif.
3. Fokus pada Titik Kendali Strategis, Fokus pengawasan adalah pada area yang memiliki penyimpangan terbesar.
4. Hemat Biaya, Pengeluaran dalam proses pemantauan harus ditekan seminimal mungkin.
5. Kepraktisan Organisasi Struktur organisasi harus diikuti dalam hal pengawasan
6. Fleksibel, Pengawasan dilakukan sesuai skenario dan kondisi lapangan.

7. Terkoordinasi Alur Kerja Organisasi, pengawasan harus dikoordinasikan dengan lingkungan organisasi.
8. Prescriptive and Operational, Supervisi dapat memberikan penilaian terhadap kinerja organisasi.
9. Anggota Organisasi Diterima, Pengawasan harus sesuai dengan tujuan organisasi pelayanan publik.

Ombudsman merupakan badan pengawas eksternal pelayanan publik yang memiliki wewenang untuk mengawasi penyelenggara pelayanan publik bukan untuk melaksanakan pelayanan publik. Jadi, Ombudsman hanya menerima laporan penyelenggara pelayanan publik yang diduga melakukan tindakan maladministrasi. Dan apabila dugaan maladministrasi tersebut benar adanya, maka Ombudsman akan melaksanakan pemeriksaan lebih dalam. Namun, apabila tidak terjadi maladministrasi maka Ombudsman tidak wewenang untuk melanjutkan pemeriksanaan dan laporan tersebut dianggap selesai. Seperti yang dikemukakan oleh (Handoko, 2003) bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu, dalam hal ini Ombudsman melakukan pengawasan agar tidak terjadi maladministrasi oleh penyelenggara pelayanan publik.

## **1.5.2 Konsep Pelayanan Publik**

### **1.5.2.1 Pengertian Pelayanan Publik**

Dalam UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Mahmudi (2005:205-210) pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dapat dikalsifikasikan menjadi dua kategori, yaitu: pelayanan dasar dan pelayanan umum.

1. Pelayanan dasar adalah pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat karena itu adalah hak bagi setiap masyarakat seperti: Kesehatan merupakan salah satu pelayanan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Kesehatan adalah salah satu kebutuhan paling dasar masyarakat, dan seluruh masyarakat yang dilindungi oleh UUD berhak atas perawatan kesehatan. Aset paling berharga untuk mencapai kekayaan adalah kesehatan seseorang. Dengan demikian, penguatan pelayanan kesehatan pada hakekatnya merupakan investasi SDM untuk warga yang sejahtera. Kemudian pendidikan dasar. Pendidikan juga merupakan salah satu bentuk investasi sumber daya manusia. Keberadaan bangsa dipengaruhi dari sebaik apa masyarakat mengakui pendidikan warganya. Hal ini dikarenakan pendidikan merupakan salah satu komponen penting dalam kemiskinan, maka pendidikan memiliki dampak yang signifikan terhadap tingkat kemiskinan. Yang terakhir adalah kebutuhan bahan pokok, dalam hal ini pemerintah harus memastikan harga kebutuhan pokok agar tetap stabil, serta ketersediaan pasokan untuk menghindari kekurangan.
2. Pelayanan umum, selain pelayanan dasar pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada

masyarakat. Pelayanan umum yang diberikan kepada masyarakat dibagi menjadi tiga, yaitu: Pelayanan administrasi, seperti pembuatan KTP, akta tanah, akta kelahiran, akta kematian, buku pemilik kendaraan bermotor, STNK, izin mendirikan bangunan, dan sebagainya, adalah contoh pelayanan administrasi. Kategori kedua adalah pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan masyarakat, misalnya sinyal telepon, listrik, juga air bersih. Terakhir yaitu penyedia jasa yang merupakan jasa menciptakan bermacam jenis pelayanan jasa, seperti pendidikan, transportasi, kesehatan, sanitasi lingkungan, persampahan, dan sebagainya.

Menurut Mahmudi (2005:234) dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan azas pelayanan publik sebagai berikut:

1. **Transparansi.** Pelayanan publik yang terbuka, lugas, dan dapat diakses harus tersedia bagi semua orang yang membutuhkannya, dan harus disampaikan dengan cara yang dapat dipahami oleh semua orang;
2. **Akuntabilitas.** Ketentuan perundang-undangan mengharuskan pelayanan publik untuk bertanggung jawab;
3. **Kondisional.** Dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas, pelayanan publik harus diberikan sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas pemberi dan penerima layanan;

4. Partisipasi. Mendorong peran masyarakat dan meningkatkan pelayanan publik dengan memperhatikan masukan, tujuan, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
5. Tidak Diskriminatif. Tidak ada perbedaan dalam pemberian pelayanan publik berdasarkan ras atau agama atau kelas sosial atau ekonomi atau gender;
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Hak dan tanggung jawab semua pihak harus dipenuhi melalui pemberian pelayanan publik;

Pelayanan publik yang berjalan kurang efektif membuat lembaga Ombudsman harus meningkatkan kinerjanya untuk mengatasi permasalahan dan mengawasi keberjalanan pelayanan publik. Azas-azas pelayanan publik yang dikemukakan oleh (Mahmudi, 2005) diatas seharusnya menjadi patokan para penyelenggara pelayanan publik agar lebih memaksimalkan kinerja. Ketika azas-azas pelayanan publik tidak dikerjakan secara maksimal, bagaimana suatu pelayanan publik disuatu daerah bisa berkualitas.

### **1.5.3 Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pencegahan Maladministrasi**

#### **1.5.3.1 Partisipasi**

Partisipasi didefinisikan sebagai “Keterlibatan mental atau pemikiran dan perasaan seseorang dalam skenario kelompok yang mendorong mereka untuk berkontribusi pada kelompok untuk mencapai tujuan tertentu dan bertanggung jawab atas usaha yang bersangkutan” (Sastropetro, 1988).

Dalam kasus tertentu, partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan sadar seseorang dalam interaksi sosial. Sementara seseorang memiliki pemahaman itu, dia dapat berpartisipasi ketika dia bersama atau dalam kelompok dengan berbagi kepercayaan, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan, dan kewajiban bersama dengan orang lain (Sastropetro, 1988). Menurut Sastropetro (1988) bahwa Bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat adalah berupa:

1. Pikiran, Pada tingkat yang paling mendasar, pikiran adalah semacam partisipasi di mana seseorang atau kelompok berpartisipasi dengan menggunakan pikiran mereka untuk mencapai suatu tujuan.
2. Tenaga adalah semacam keterlibatan pada tingkat kedua yang memerlukan penggunaan semua energi yang tersedia untuk organisasi dan individu untuk mencapai suatu tujuan.
3. Pikiran dan Tenaga adalah semacam keterlibatan tingkat ketiga di mana mereka berpartisipasi untuk bekerja dalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
4. Keahlian adalah partisipasi tingkat keempat di mana keahlian merupakan faktor terpenting dalam menentukan keinginan.
5. Barang adalah semacam partisipasi pada tingkat kelima yang melibatkan penggunaan barang untuk membantu dalam mencapai hasil yang diinginkan.
6. Uang adalah semacam keterlibatan pada tingkat keenam di mana mereka menggunakan uang untuk mencapai suatu tujuan. Biasanya, tingkat keterlibatan ini disediakan hanya untuk kelas atas.

Partisipasi masyarakat sangat berpengaruh dalam pencegahan maladministrasi, seperti yang dikemukakan oleh (Wajir, 2009) bahwa partisipasi dilakukan secara sadar dan terjadi dalam interaksi tertentu dalam hal kepatuhan dan tanggung jawab.

### **1.5.3.2 Maladministrasi**

Pengertian maladministrasi adalah perbuatan atau perilaku penyelenggara negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menyimpang dari dan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau menjalankan wewenang atas tindakan tersebut untuk menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan administrasi. (Sadjijono, 2011). Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dimaksud dengan maladministrasi mengatakan bahwa “maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau tindakan yang bertentangan dengan hukum, melebihi wewenang untuk menggunakan wewenang untuk tujuan selain dari yang diberikan wewenang, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pejabat negara dan pemerintah yang mengakibatkan kerugian materil maupun imateriil bagi masyarakat dan individu”.

Cheung (dalam Wahyudi, dkk, 2015) menjelaskan berbagai bentuk maladministrasi birokrasi yang biasa berlaku dalam kalangan penyelenggara pelayanan publik adalah:

1. Memberikan sikap penolakan dalam memberikan suatu pelayanan kepada masyarakat.

2. Lebih mementingkan diri sendiri dan berusaha menunjukkan sifat menjadi penguasa.
3. Tidak ada sistem penilaian untuk memberikan evaluasi untuk kinerja pegawai.
4. Birokrasi pemerintah tidak menerima perbaikan yang disampaikan.
5. Terlalu banyak mementingkan keuntungan pribadi.

Dalam penelitian ini peneliti mencoba menganalisis apakah upaya Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang sudah berjalan dengan efektif atau belum, apa saja yang menjadi faktor penghambat yang menjadikan kurangnya partisipasi dari masyarakat itu sendiri terhadap pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Peneliti dalam penelitian ini akan menentukan ruang lingkup dan batasan penelitiannya agar permasalahan yang diangkat di dalamnya tidak meluas dan tidak menyimpang dari kerangka teori skripsi. Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini meliputi:

1. *Peran*, pada penelitian ini, teori peran digunakan sebagai pedoman untuk melihat dan menganalisis apakah Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah sudah sesuai menjalankan perannya untuk mendorong partisipasi masyarakat. Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis lebih dalam mengenai peranan Ombudsman Jawa Tengah dalam

mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik.

2. *Ombudsman*, dalam penelitian ini, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah hadir sebagai badan pengawas pelayanan publik. Untuk menjalankan fungsinya sebagai badan pengawas, tentu Ombudsman tidak bisa bergerak sendiri dalam melakukan tugasnya seperti salah satunya yaitu mencegah adanya maladministrasi pelayanan publik. Untuk melaksanakan tugasnya, Ombudsman di sini membutuhkan partisipasi yang cukup dari masyarakat untuk membantu pencegahan maladministrasi dalam pengawasan pelayanan publik. Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis lebih dalam mengenai topik yang akan dibahas
3. *Partisipasi*, teori partisipasi digunakan sebagai pedoman untuk menganalisa mengenai seberapa besar partisipasi masyarakat untuk mencegah maladministrasi dan pengawawan pelayanan publik di Kota Semarang. Melalui penelitian ini, kemudian akan menghasilkan hasil berupa apakah masyarakat Kota Semarang sudah cukup berpartisipasi dalam pelaksanaan fungsi dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah sebagai badan pengawas pelayanan publik, terkhusus untuk mencegah maladministrasi dan mengawasi pelayanan publik di Kota Semarang.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Jenis Penelitian**

Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif untuk memahami dan menganalisis masalah. Konsep penelitian kualitatif, menurut Moleong (2007), adalah “suatu teknik penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari individu dan perilaku yang dapat diamati”. Karena penelitian dilakukan sesuai dengan fakta yang terjadi dilapangan, maka pendekatan penelitian ini biasa disebut dengan metode penelitian naturalistik.

Penelitian ini menggunakan tipe deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk menggambarkan hasil analisis mengenai seberapa besar peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk pencegahan maladministrasi dan pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang.

### **1.7.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Semarang, Jawa tengah tepatnya di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang berada di Jl. Siwalan No.5, Wonodri, Kecamatan Semarang Selatan, Kota Semarang, Jawa Tengah. Selain itu, peneliti juga melakukan penelitian di beberapa daerah di Kota Semarang untuk mewawancarai beberapa masyarakat Kota Semarang.

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Subyek penelitian adalah individu yang dapat dihubungi untuk mendapatkan informasi tentang penelitian yang dilakukan. Individu dan kelompok yang dapat memberikan pengetahuan kepada peneliti untuk melakukan penelitian

disebut sebagai subjek penelitian (Arikunto, 2006:145). Kepala Keasistenan Pencegahan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dan masyarakat di Kota Semarang merupakan informan yang dipilih sebagai subjek penelitian.

#### **1.7.4 Jenis Data dan Sumber Data**

Jenis data penelitian ini berupa kata – kata tertulis dan dokumen – dokumen pendukung lainnya. Sedangkan sumber data penelitian ini berupa dua macam sebagai berikut:

1) **Data Primer**

Data primer adalah informasi yang dikumpulkan langsung dari subjek penelitian melalui wawancara langsung dengan informan atau narasumber untuk memperoleh informasi yang detail dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) yang telah dibuat sebelumnya.

2) **Data Sekunder**

Data sekunder adalah informasi yang dikumpulkan dari sumber sekunder seperti literatur, jurnal, dan arsip yang relevan dengan topik dan masalah penelitian, dan akan digunakan sebagai pedoman untuk melakukan penelitian. Selain itu, data sekunder dapat digunakan untuk melengkapi data primer.

#### **1.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

**1. Wawancara**

Pengumpulan data menggunakan metode wawancara, berguna agar peneliti mendapatkan informasi yang mendalam dan terpercaya. Peneliti melakukan wawancara sesuai dengan aturan wawancara sehingga mereka dapat menyelidiki data secara lebih metodis dan memahami pertanyaan yang akan dijawab selama wawancara. Agar lebih fokus pada wawancara, peneliti berusaha untuk menggunakan alat perekam untuk menangkap pembicaraan antara peneliti dan informan selain mendokumentasikan poin-poin kunci dari percakapan yang terjadi (Quinn 2009: 237). Dengan catatan apabila informan bersedia untuk direkam, kesepakatan antara peneliti dengan informan dibicarakan dahulu sebelum wawancara dimulai agar lebih nyaman ketika sedang memulai wawancara dan ada hal yang tidak bisa dibicarakan oleh informan.

## **2. Observasi**

Pengumpulan data dengan metode observasi bertujuan untuk mengamati serta mencatat keadaan yang terjadi pada objek penelitian (Fathoni 2006: 104).

Dalam penelitian ini metode observasi dilakukan dengan mengamati program *Pripun Kabaripun*, *Konco Ombudsman* dan *Kamis Kuis Manis* di akun instagram resmi milik Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang bernama @ombudsmanjateng

### **1.7.6 Teknik Analisis Data**

Tindakan analisis data ke dalam pola, klasifikasi, dan deskripsi dasar untuk menemukan tema dan menghasilkan hipotesis berdasarkan data dikenal sebagai

pendekatan analisis data. Menurut (Moleong, 2007) Analisis data kualitatif adalah “proses yang melibatkan data untuk mengatur dan membaginya menjadi unit-unit yang dapat mengelola, mensintesis, mencari dan mengidentifikasi pola, menentukan apa yang penting dan belajar, dan menyebarkannya kepada orang lain”. Adapun analisis data kualitatif adalah sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Berguna untuk merumuskan data yang telah di kumpulkan oleh peneliti sehingga dapat diambil inti dari data tersebut yang nantinya akan mempermudah peneliti dalam menganalisis data yang didapatkan saat pencarian data di lokasi penelitian.

2. Penyajian Data

Penyajian data adalah membuat bagian-bagian tertentu dari gambaran keseluruhan terlihat, dan penyajian data didasarkan pada data yang dikumpulkan selama penelitian kualitatif dan biasanya dalam bentuk naratif, sehingga menyederhanakan daripada mengurangi isinya.

3. Kesimpulan

Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan peneliti mengungkapkan hasil dari penelitian yang sudah diteliti dengan membandingkan kesesuaian komentar dari subjek penelitian dengan makna yang melekat dalam ide-ide penelitian ini.