



**PENGEMBANGAN KAPASITAS (*CAPACITY BUILDING*)
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN
PROVINSI JAWA TENGAH DALAM PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SEMARANG**

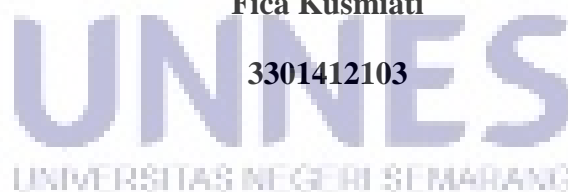
SKRIPSI

Untuk memperoleh gelar Sarjana Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan

Oleh:

Fica Kusmiati

3301412103



**JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2016**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini telah disetujui oleh pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Selasa

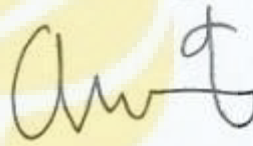
Tanggal : 24 Mei 2016

Pembimbing I



Puji Lestari, S.Pd, M.Si
NIP.19770715 200112 2 008

Pembimbing II



Moh. Aris Munandar, S.Sos, MM
NIP.19720724 200003 1 001

Mengetahui,
UNNES
Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



Drs. Tijan M.Si
NIP. 19600623 198901 1 001

PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Selasa

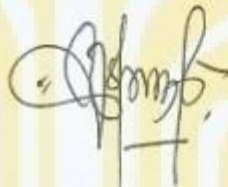
Tanggal : 14 Juni 2016

Penguji I




Dr Eko Handoyo, M.Si.
NIP. 19640608 198803 1 001

Penguji II



Puji Lestari, S.Pd., M.Si.
NIP. 19770715 200112 2 008

Penguji III



Moh. Aris Munandar, S.Sos., MM.
NIP. 19720724 200003 1 001

UNNES
Mengetahui,

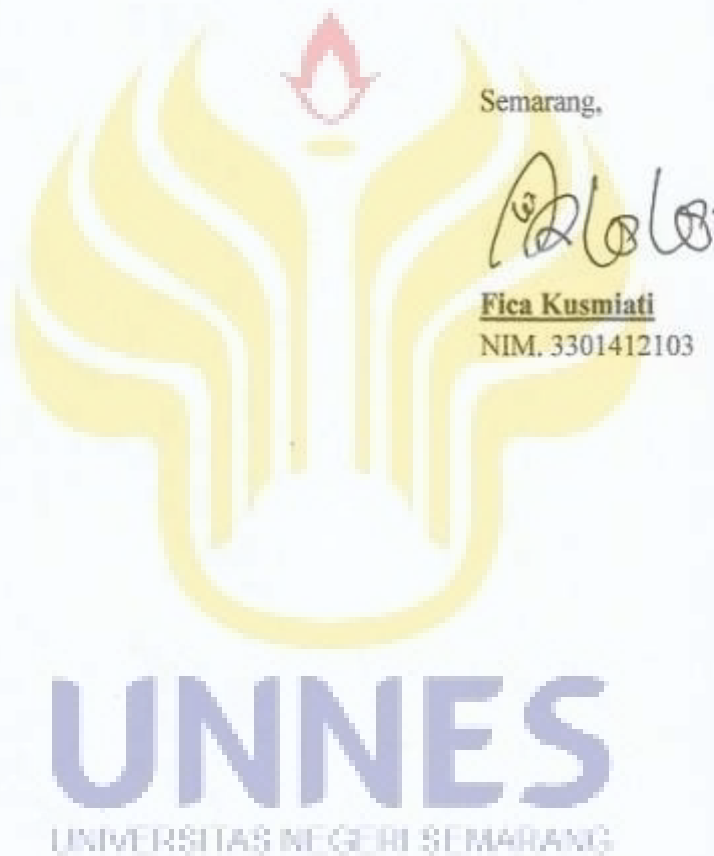
Dekan Fakultas Ilmu Sosial



Drs. Moh. Solehatul Mustofa, M.A.
NIP. 19630802 198803 1 001

PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.



MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto:

“Strength does not come from physical capacity. It comes from an indomitable will”

(Kekuatan tidak datang dari kapasitas fisik. Ini berasal dari kehendak gigih)

(Mahatma Gandhi)

“Semangat itu harus dibuktikan, bukan hanya dengan ucapan namun juga perbuatan.”

(Penulis)

Persembahan:

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- ❖ Kedua orang tua saya tercinta, Bapak Arif Kusmadi dan Ibu Sarmini Setyaningsih yang selalu memberikan motivasi, kasih sayang dan do'a.
- ❖ Saudara perempuan saya, Deva Kuswindasari yang senantiasa memberikan dukungan.
- ❖ Teman-teman PPKn angkatan 2012.

SARI

Kusmiati, Fica. 2016. *Pengembangan Kapasitas (Capacity Building) Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kota Semarang*. Skripsi. Jurusan Politik dan Kewarganegaraan. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I Puji Lestari, S.Pd, M.Si, Pembimbing II Moh. Aris Munandar, S.Sos, MM. 117 halaman.

Kata Kunci: Pengembangan Kapasitas, Ombudsman, Pengawasan, Pelayanan Publik

Pelayanan publik dari pemerintah merupakan pemenuhan kebutuhan terhadap masyarakat luas yang senantiasa dituntut kemampuannya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mampu menetapkan standar pelayanan dengan bantuan pengawasan dari Ombudsman Republik Indonesia. Tujuan penelitian: (1) mengidentifikasi kegiatan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang, (2) untuk mengetahui pengembangan kapasitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang dalam melaksanakan fungsinya, (3) untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang.

Metode penelitian yang digunakan berupa metode penelitian kualitatif. Lokasi penelitian ini berada di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Informan dalam penelitian ini adalah kepala perwakilan dan asisten Ombudsman. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam pengawasan pelayanan publik adalah sebagai pelaksana pengawasan pelayanan publik. Kegiatan yang dilakukan dengan metode tertutup dan terbuka dengan kegiatan investigasi sistemik, investigasi atas prakarsa sendiri (OMI) dengan metode *mystery shopper* dan sosialisasi. Pengembangan kapasitas Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah masih sangat perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat atau stakeholder. Pengembangan yang perlu dilakukan dengan menata kembali di masing-masing dimensi. Pengembangan kapasitas dimensi sistem dilakukan dengan merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 dan menambah peran Ombudsman sebagai auditor pelayanan publik. Pengembangan kapasitas dimensi organisasi diarahkan pada perbaikan struktur organisasi dengan penambahan perwakilan di kabupaten atau kota, pembuatan website resmi khusus wilayah Jawa Tengah, membuat rencana anggaran biaya sendiri dan pengadaan kantor serta penyediaan alat investigasi, ruang pertemuan, perangkat komputer dan almari arsip. Pengembangan kapasitas dimensi sumber daya manusia dilakukan dengan pengadaan pelatihan-pelatihan untuk para asisten.

Saran penelitian adalah sebagai berikut: (1) bagi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah saran yang diberikan untuk jangka pendek adalah dengan pembentukan *volunteer*, membuat website resmi dan sms center, menambah jumlah asisten dengan merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011. Jangka panjang dengan penambahan peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai audit pelayanan publik, pembentukan Ombudsman Perwakilan tingkat kabupaten atau kota, dengan mewajibkan setiap dinas di masing-masing kabupaten atau kota untuk membuat laporan mengenai perkembangan pelaksanaan pelayanan publik; (2) bagi pemerintah pusat maupun daerah dan juga lembaga lain yang diawasi oleh Ombudsman Republik Indonesia baiknya menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik; (3) bagi masyarakat bertindak secara aktif melaporkan tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik ke Ombudsman.



PRAKATA

Puji syukur kehadiran Tuhan yang Maha Esa yang telah senantiasa melimpahkan berkah dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : “Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kota Semarang.” Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini telah mendapat bantuan, dukungan, dan bimbingan dari berbagai pihak, maka dengan rasa hormat penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang yang telah memberi kesempatan menempuh pendidikan di Universitas Negeri Semarang.
2. Drs. Moh. Solehatul Mustafa, M.A., Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang atas pemberian izin penelitian.
3. Drs. Tijan M.Si., Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
4. Puji Lestari, S.Pd., M.Si., pembimbing I yang telah sangat membantu memberikan bimbingan dan arahan dalam pembuatan skripsi ini.
5. Moh. Aris Munandar, S.Sos., MM., pembimbing II yang telah sangat membantu memberikan sumbangan pemikiran dan bimbingan dalam pembuatan skripsi ini.
6. Dr Eko Handoyo, M.Si., dosen penguji I yang telah memberikan masukan, sehingga skripsi ini menjadi lebih baik.
7. Bapak dan Ibu Dosen Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu yang tak ternilai harganya selama di bangku perkuliahan.
8. Achmad Zaid, SH, MH., Kepala Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, yang telah memberikan izin penelitian.
9. Seluruh asisten dan staf Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, yang telah banyak memberikan bantuan selama penelitian.
10. Orang tua, dan keluarga tercinta yang telah memotivasi dan mendoakan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
11. Yosep Ade Sumelang, yang telah memotivasi dan memberikan semangat untuk tidak putus asa dalam menyelesaikan skripsi ini.
12. Teman-teman Kos Melati, terima kasih atas kekeluargaan yang kalian berikan, Sahabat-sahabatku, Yeni, Ummu, Anisa, Nirma, Tyas, Mergy, Lisna, Citra, Ajeng, Suci, Renita, Erin, Endah, dan Ina. Terima kasih atas

persahabatan yang sudah terjalin selama ini. Serta teman-teman PPL SMP Negeri 10 Semarang dan KKN Dawung Kuat.

13. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.

Harapan penulis, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan khususnya kepada pembaca pada umumnya. Kritik dan saran sangat diharapkan dari pembaca untuk perbaikan penulisan yang akan datang.

Semarang,



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN KELULUSAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
SARI	vi
PRAKATA	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR BAGAN	xiii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.4.1 Manfaat Secara Teori	6
1.4.2 Manfaat Secara Praktis	6
1.5 Batasan Istilah	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR	10
2.1 Deskripsi Teoretis	10
2.1.1 Pengertian Pengembangan Kapasitas	10
2.1.1.1 Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Pengembangan Kapasitas	11
2.1.1.2 Proses Pengembangan Kapasitas	15
2.1.1.3 Tingkat Pengembangan Kapasitas Kelembagaan	15
2.1.1.4 Pengelolaan Sumber Daya Manusia	18
2.1.2 Pengertian Pengawasan	19

2.1.2.1 Maksud dan Tujuan Pengawasan	20
2.1.2.2 Macam-macam Pengawasan	22
2.1.3 Pengertian Pelayanan Publik	24
2.1.3.1 Konsepsi Pelayanan Publik	25
2.1.3.2 Asas-asas Pelayanan Publik	25
2.1.3.3 Standar Pelayanan Publik	26
2.1.3.4 Hubungan Pemerintah dengan Rakyat	27
2.1.4 Ombudsman di Indonesia.....	28
2.1.4.1 Ombudsman Daerah.....	29
2.1.4.2 Tujuan, Asas dan Kedudukan Ombudsman	31
2.1.4.3 Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman.....	32
2.1.4.4 Efektivitas Kinerja Ombudsman	34
2.2 Kerangka Berpikir	37
BAB III METODE PENELITIAN	39
3.1 Latar Penelitian	39
3.2 Fokus Penelitian	39
3.3 Sumber Data Penelitian	40
3.4 Teknik Pengumpulan Data	41
3.5 Uji Keabsahan Data	44
3.6 Teknik Analisis Data	45
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	48
4.1 Hasil Penelitian	48
4.1.1 Gambaran Umum Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah.....	48
4.1.1.1 Struktur Organisasi	52
4.1.1.2 Visi dan Misi Ombudsman.....	56
4.1.2 Kegiatan Pengawasan Pelayan Publik Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang	59
4.1.3 Pengembangan Kapasitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	76
4.1.3.1 Pengembangan Kapasitas Dimensi Sistem	76

4.1.3.2 Pengembangan Kapasitas Dimensi Organisasi	79
4.1.3.2.1 Standar Operasional Pelayanan Ombudsman	79
4.1.3.2.2 Kepemimpinan dan Proses Pengambilan Keputusan	83
4.1.3.2.3 Penilaian Kepatuhan Pemerintah Daerah	86
4.1.3.2.4 Keuangan Ombudsman Perwakilan	89
4.1.3.2.5 Sarana dan Prasarana Ombudsman Perwakilan	92
4.1.3.3 Pengembangan Kapasitas Dimensi SDM	94
4.1.3.3.1 Pengembangan Pegawai	94
4.1.3.3.2 Proses Rekrutmen	99
4.1.4 Hambatan Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	101
4.2 Pembahasan.....	102
BAB V PENUTUP	113
5.1 Simpulan	113
5.2 Saran	114
DAFTAR PUSTAKA	116
LAMPIRAN	118



DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
Bagan 2.1 Hubungan Pemerintah Vertikal	27
Bagan 2.2 Hubungan Pemerintah Horizontal	28
Bagan 2.3 Kerangka Pikir	38
Bagan 3.1 Teknis Analisis Data	47
Bagan 4.1 Struktur Organisasi Ombudsman	53
Bagan 4.2 Struktur Organisasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	56
Bagan 4.3 Mekanisme Pengawasan Ombudsman	61



DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 4.1 Jumlah Dinas seKabupaten atau Kota di Jawa Tengah	54
Tabel 4.2 Nilai Kepatuhan Pemerintah Daerah	87
Tabel 4.3 Realisasi Anggaran Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah	92



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Gambar 4.1 Kegiatan Sosialisasi Acara Refleksi Akhir Tahun	74
Gambar 4.2 Kegiatan Sosialisasi Acara Talkshow Radio	75
Gambar 4.3 Alur Penyelesaian Laporan	83
Gambar 4.4 Alur Penerimaan	100



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
Lampiran 1. Instrumen Penelitian	119
Lampiran 2. Hasil Wawancara	130
Lampiran 3. Struktur Organisasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	180
Lampiran 4. Kegiatan Investigasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	181
Lampiran 5. Nilai Kepatuhan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah	193
Lampiran 6. Syarat dan Formulir Pendaftaran Calon Kepala Perwakilan dan Asisten Ombudsman Republik Indonesia	194
Lampiran 7. Surat Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi	198
Lampiran 8. Surat Ijin Penelitian	199
Lampiran 9. Surat Pernyataan	200
Lampiran 10. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian	201



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007: 4-5 (dalam Hardiyansyah, 2011: 11).

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 3, disebutkan “negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Pasal dan ayat ini merupakan tambahan hasil amandemen (perubahan) keempat UUD 1945 yang dalam ketentuan selanjutnya mengenai pelaksanaan pasal ini, diatur dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan.

Dalam pelayanan publik, keberadaan pemerintah adalah sebagai pihak yang berkewajiban untuk memberikan pelayanan dalam rangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik kepada masyarakat luas. Pemerintah harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri Effendi, 2001:12 (dalam Hardiyansyah, 2011:15-16). Secara teoretis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protection function*). Pemberian pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan pemerintah dalam pelayanan publik (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Pelayanan publik dari pemerintah senantiasa dituntut kemampuannya meningkatkan kualitas pelayanan, mampu menetapkan standar layanan. Namun, pada kenyataannya pelayanan pemerintah masih berbeda dari yang diharapkan. Salah satu contohnya adalah dari permasalahan Satlantas Polrestabes tak merespon, maraknya calo SIM (Suara Merdeka, Kamis 18 Juli 2013).

Dituding paling banyak melakukan maladministrasi sehingga layak disebut buruk dalam pelayanan publik, Satuan Lalu-lintas (Satlantas) Polrestabes Kota Semarang tak bisa menangkis dengan argumentasi, sebagai bentuk klarifikasi. Saat berlangsung Seminar Supervisi Pelayanan Publik yang diselenggarakan Ombudsman Jateng Kamis (18/7) di Hotel Santika Premier, pihak Satlantas yang mewakilkan Wakasatreskrim Kompol Donny, hanya mengatakan, "soal temuan Ombudsman ini, bukan kapasitas saya untuk menjawab, karena saya ini penyidik yang datang ke seminar ini mewakili Kasatlantas" kata Donny. Lebih jauh pihak Satlantas tidak memberi klarifikasi atas adanya temuan Ombudsman yang menyatakan adanya petugas yang merangkap menjadi calo pengurusan SIM. Banyak petugas di pos informasi dan pengaduan yang juga menawarkan jasa pengurusan SIM dan perpanjangan SIM. Selain itu, papar Pranowo Dahlan, anggota bidang pengawasan Ombudsman Republik Indonesia yang memaparkan sejumlah temuan, juga mengatakan adanya sertifikat pelatihan mengemudi Rp 180 ribu, langsung jadi tanpa praktek, juga pengurusan SIM A melalui calo sebesar Rp 420 ribu sampai Rp 550 ribu.

Berdasarkan berita di atas, pelayanan publik dari pemerintah sangat memerlukan perhatian yang besar, seharusnya pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik memudahkan masyarakat menerima setiap pelayanan yang diperlukan. Dalam hal ini, perlu adanya lembaga untuk membantu upaya pemerintah dalam mengawasi jalannya proses pemerintahan. Salah satu diantaranya adalah dengan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional atau juga yang lazim disebut Ombudsman Nasional. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Ombudsman Republik Indonesia juga ada di tingkat daerah, yakni pembentukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah telah terbentuk sejak bulan Oktober tahun 2012. Pembentukan lembaga Ombudsman bertujuan untuk membantu menciptakan dan

mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) melalui peran serta masyarakat (Masthuri, 2005: 51-52).

Akhirnya pada tanggal 7 Oktober 2008 yaitu terbentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggaraan negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan BHMN serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan atau APBD.

Dengan adanya lembaga Ombudsman ini, masyarakat diharapkan berperan secara partisipatif dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, disamping adanya pengawasan internal oleh inspektorat dan atasan langsung, pengawasan eksternal oleh Ombudsman Republik Indonesia, pengawasan fungsional oleh BPKP dan BPK serta melibatkan DPR dan DPRD. Pengawasan tersebut di antaranya meliputi tindakan-tindakan maladministrasi yang masih terjadi dalam pelayanan publik yang sangat meresahkan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian penelitian lebih dalam mengenai Ombudsman di Kota Semarang dengan judul **“Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kota Semarang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. bagaimana kegiatan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang?
2. bagaimana pengembangan kapasitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang dalam melaksanakan fungsinya?
3. apa sajakah hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penelitian memiliki tujuan sebagai berikut:

1. untuk mengidentifikasi kegiatan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang.
2. untuk mengetahui pengembangan kapasitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang dalam melaksanakan fungsinya.
3. untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1.4.1 Manfaat Secara Teoretis

Penelitian ini diharapkan menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan secara nyata mengenai kegiatan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman serta implementasi pengembangan kapasitas Ombudsman Republik Indonesia khususnya perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang, penelitian ini dapat menjelaskan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman sehingga dapat dijadikan bahan referensi yang berharga. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi teori pengembangan kapasitas Milen Anneli.

1.4.2 Manfaat Secara Praktis

1. Bagi Peneliti

Dengan pelaksanaan penelitian ini, peneliti dapat berkontribusi untuk mengaplikasikan pengetahuan yang didapat selama kuliah pada permasalahan dan kondisi mengenai kegiatan pengawasan pelayanan publik, pengembangan kapasitas, dan hambatan yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang.

2. Bagi Ombudsman

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah terhadap pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang dan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam usaha untuk meningkatkan kemampuannya, sehingga upaya pengawasan pelayanan publik dapat lebih dioptimalkan.

1.5 Batasan Istilah

Ruang lingkup permasalahan yang perlu dipertegas agar penelitian lebih terarah, maka istilah-istilah dalam judul penelitian ini perlu diberi batasan.

1. Pengembangan Kapasitas

Menurut Milen (2004:12), kapasitas diartikan sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus menerus.

Menurut Brown (dalam Haryanto, 2014:19), pengembangan kapasitas sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi, atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang akan dicapai.

Pengembangan kapasitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengembangan kapasitas dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang.

2. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan

pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ombudsman yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah yang berada di Kota Semarang yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik terutama dalam lingkup maladministrasi.

3. Pengawasan

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 35 ayat 1, pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Dalam penelitian ini, pengawasan yang dimaksud adalah pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan melalui pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, 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 atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan batasan istilah yang diuraikan di atas, penelitian dengan judul pengembangan kapasitas (*capacity building*) Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang ini juga perlu diberi batasan agar hasilnya sesuai dengan apa yang sebenarnya dicari. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kegiatan pengawasan pelayanan publik, pengembangan kapasitas Ombudsman dalam melaksanakan fungsinya dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah terkait dengan pengembangan kapasitas untuk lebih meningkatkan kinerja pelayan publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR

2.1 Deskripsi Teoretis

Pada subbab ini dipaparkan pendapat para ahli mengenai pengembangan kapasitas, pengawasan, pelayanan publik, dan Ombudsman.

2.1.1 Pengertian Pengembangan Kapasitas

Menurut Milen (2004: 12), kapasitas diartikan sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus menerus. Morgan (dalam Haryanto, 2014: 14) mengartikan kapasitas sebagai kemampuan, ketrampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu organisasi, jaringan kerja atau sektor, dan sistem yang lebih luas, untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Kapasitas juga dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang dalam melakukan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan.

Bank Dunia (dalam Haryanto, 2014: 17) menekankan kapasitas ke dalam lima aspek, yaitu: (1) pengembangan SDM, training, rekrutmen dan pemutusan pegawai profesional, manajerial dan teknis, (2) keorganisasian, yaitu pengaturan struktur, proses, sumberdaya dan gaya manajemen, (3) *networking*, berupa koordinasi, aktifitas organisasi, fungsi, serta interaksi formal dan informal, (4)

lingkungan organisasi, yaitu aturan, undang-undang yang mengatur pelayanan publik, tanggungjawab dan kekuasaan, kebijakan serta daya dukungan keuangan atau anggaran, dan (5) lingkungan secara luas, meliputi: faktor-faktor politik, ekonomi, dan kondisi yang mempengaruhi kinerja.

Grindle, Marilee (dalam Haryanto, 2014: 19), mengatakan pengembangan kapasitas merupakan upaya yang ditujukan untuk mengembangkan berbagai strategi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsibilitas kinerja pemerintah. Brown (dalam Haryanto, 2014: 19) menjelaskan pengembangan kapasitas sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi, atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang akan dicapai. Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (dalam Haryanto, 2014: 20) mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai pembangunan atau peningkatan kemampuan (*capacity*) secara dinamis untuk mencapai kinerja dalam menghasilkan *output* dan *outcome* pada kerangka tertentu.

Dari berbagai penjelasan tentang pengembangan kapasitas di atas, pengembangan kapasitas dapat disimpulkan sebagai proses peningkatan kemampuan individu atau organisasi atau komunitas untuk mencapai visi, misi, tujuan, sasaran, *output*, *outcome* yang telah ditentukan.

2.1.1.1 Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Pengembangan Kapasitas

Faktor yang memengaruhi keberhasilan program pengembangan kapasitas secara garis besar terbagi ke dalam dua komponen, yaitu faktor internal

dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi: kepemimpinan, komitmen bersama (*collective commitment*), pengakuan bersama atas kelemahan dan kekuatan, partisipasi, inovasi, dan akuntabilitas. Sedangkan faktor eksternal meliputi: *networking*, informasi, dan regulasi.

Aspek kepemimpinan. Kepemimpinan yang kondusif (*condusive leadership*) merupakan hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi kesuksesan program *institutional capacity development*. Organisasi harus secara terus-menerus mendorong terciptanya sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis dan adaptif sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Ciri kepemimpinan yang kondusif adalah adanya kesempatan yang luas pada setiap komponen organisasi termasuk sumber daya personal untuk melakukan inisiasi-inisiasi dalam pengembangan kapasitas menuju pencapaian tujuan-tujuan organisasi yang diinginkan.

Aspek komitmen bersama (*collective commitment*). Komitmen bersama merupakan keterlibatan seluruh aktor organisasi dalam mendukung keberhasilan program pengembangan kapasitas kelembagaan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi.

Aspek pengakuan atas kelemahan dan kekuatan lembaga. Proses pengembangan kapasitas kelembagaan diawali dengan identifikasi *existing* kapasitas. Oleh sebab itu, organisasi dan individu harus secara transparan mengemukakan kekuatan dan kelemahan atas kepastian yang tersedia.

Keterbukaan akan pengakuan kondisi kapasitas yang ada ini sangat penting, mengingat separuh dari persyaratan kesuksesan program pengembangan kapasitas kelembagaan berawal dari kejujuran dan validitas dalam mengemukakan kekuatan dan kelemahan kapasitas yang tersedia.

Aspek partisipasi. Partisipasi dari seluruh unsur lembaga, mulai dari staf terbawah sampai kepada pimpinan tertinggi di sebuah organisasi sangat dibutuhkan untuk mensukseskan program pengembangan kapasitas kelembagaan. Untuk itu, dalam rangka menjamin *sustainability* sebuah program, maka sebuah inisiasi harus dibangun mulai dari tataran staf terbawah hingga pimpinan tertinggi dari sebuah organisasi.

Aspek inovasi. *Institutional capacity development* merupakan salah satu bentuk inovasi. *Capacity development* merupakan sebuah program yang dinamis, yang disesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan perubahan lingkungan. Untuk itu, inovasi merupakan bagian yang cukup penting dalam *capacity development*, khususnya dalam menyediakan berbagai alternatif dan metode pembangunan yang beragam dan sesuai dengan kebutuhan.

Aspek transparansi. Transparansi menjadi aspek penting dalam pengembangan kapasitas kelembagaan khususnya dalam rangka pengendalian pelaksanaan program agar tujuan program dapat berhasil sesuai dengan yang diharapkan. Untuk itu, transparansi merupakan aspek yang mampu menjamin agar program pengembangan kapasitas berjalan secara *legitimate*, *kredibel*, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Aspek *networking*. “*networking is a process of getting together to get ahead. It is a building of mutually beneficial relationship*”. Dalam kenyataannya, seringkali terjadi program pengembangan kapasitas kelembagaan tidak berjalan sesuai dengan harapan. Hal ini bisa disebabkan oleh keengganan individu untuk membangun mitra, dan mengabaikan aspek kerjasama dalam pengembangan kapasitas kelembagaan. Harus difahami bahwa proses pengembangan kapasitas kelembagaan tidak dapat dilakukan secara ego kelembagaan, namun perlu dilakukan melalui kerjasama dengan para *stakeholder* terkait.

Aspek informasi. Informasi mengenai perubahan lingkungan atau perubahan akan kebutuhan pelayanan masyarakat/produk sangat berguna bagi organisasi sebagai dasar dalam mendesain program-program pengembangan kelembagaan. Organisasi yang memiliki sedikit informasi tentang berbagai perubahan yang ada di lingkungan akan berpengaruh terhadap kualitas dan keberhasilan program-program pengembangan yang didesain.

Aspek regulasi. Pola pikir seperangkat pimpinan dan budaya para pegawai sebuah kelembagaan yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta berbagai faktor *legal-prosedural* dari pemerintah dapat menjadi faktor penghambat serius dalam keberhasilan program pengembangan kelembagaan. Oleh sebab itu, sebagai bagian dari sebuah implementasi program, reformasi terhadap berbagai regulasi yang dilakukan secara kondusif dengan mempertimbangkan berbagai dinamika yang muncul, merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka mendukung keberhasilan program pengembangan kapasitas kelembagaan (Haryanto, 2014: 29-32).

2.1.1.2 Proses Pengembangan Kapasitas

Proses pengembangan kapasitas berkaitan dengan strategi menata *input* (masukan) dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome* secara optimal, serta menata *feedback* sebagai langkah perbaikan pada tahap berikutnya.

Strategi menata masukan berkaitan dengan kemampuan lembaga dalam menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumber daya manusia dan non sumber daya manusia sehingga siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata proses berhubungan dengan kemampuan organisasi dalam mendesain, memproses dan mengembangkan seperangkat kebijakan, struktur organisasi dan manajemen. Strategi menata umpan balik (*feedback*) berkaitan dengan kemampuan organisasi melakukan perbaikan secara berkesinambungan melalui evaluasi hasil yang telah diacapai, dan mempelajari kelemahan atau kekurangan yang ada pada masukan, proses, dan melakukan tindakan penyempurnaan secara nyata dengan melakukan berbagai penyesuaian lingkungan yang terjadi (Haryanto, 2014: 26).

2.1.1.3 Tingkat Pengembangan Kapasitas Kelembagaan

Pengembangan kapasitas merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsibilitas dari kinerja suatu lembaga dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi, dengan memusatkan perhatian kepada 3 dimensi atau tingkatan, yaitu: (1) dimensi sistem, (2) dimensi entitas, (3) dimensi individu. Dalam dimensi sistem, maka perubahan diarahkan pada reformasi kebijakan, yaitu melakukan perubahan pada “aturan main” dari

kerangka kerja kelembagaan yang dapat mendorong proses pencapaian tujuan-tujuan secara efektif dan efisien.

Dalam dimensi entitas atau organisasi, maka penguatan kelembagaan diarahkan pada perbaikan instrumen manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas pada seluruh lini organisasi dan perbaikan pada struktur mikronya. Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata kembali struktur organisasi, mekanisme tata kerja, proses pengambilan keputusan, sistem komunikasi internal dan eksternal (jaringan komunikasi), sistem kepemimpinan, sistem insentif dan sistem pemanfaatan personel. Pada tingkat individu, maka pengembangan kapasitas diarahkan pada pengadaan, penyediaan dan pemanfaatan personil yang kompeten secara manajerial dan secara teknis atau substantif. Kegiatan utama difokuskan pada sistem rekrutmen, pemetaan kompetensi pegawai, pelatihan, penempatan, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja, sistem insentif dan sistem penilaian kerja (Haryanto, 2014: 25).

Kepemimpinan juga diperlukan untuk pengembangan kapasitas, dimana kepemimpinan merupakan suatu yang dinamis, penting, dan memiliki kompleksitas tinggi. Dalam (Sedarmayanti, 2009: 120) menyebutkan kata “pemimpin” mencerminkan kedudukan seseorang atau kelompok orang pada hierarki tertentu dalam organisasi, yang mempunyai bawahan, karena kedudukan yang bersangkutan mendapatkan atau mempunyai kekuasaan formal dan tanggung jawab.

Kepemimpinan merupakan proses dalam mempengaruhi orang lain agar mau dan tidak melakukan sesuatu yang diinginkan, hubungan interaksi

antarpengikut dan pemimpin dalam mencapai tujuan bersama, proses mempengaruhi aktivitas kelompok yang diorganisasikan ke arah pencapaian tujuan, proses memberi arti (pengarahan berarti) terhadap usaha kolektif dan mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk pencapaian sasaran, proses mempengaruhi kegiatan individu atau kelompok dalam usaha mencapai tujuan pada situasi tertentu.

Menurut (Sedarmayanti, 2009: 130-131), menyebutkan tipe kepemimpinan yang terbentuk dari pola dasar kepemimpinan, yaitu:

1. Tipe Kepemimpinan Otoriter

Pemimpin bertindak sebagai penguasa tunggal, kedudukan dan tugas anak buah semata-mata hanya sebagai pelaksana keputusan, perintah, dan bahkan kehendak pimpinan. Pimpinan memandang dirinya lebih dalam segala hal, dibanding dengan bawahannya. Kemampuan bawahan selalu dipandang rendah, sehingga dianggap tidak mampu berbuat sesuatu tanpa diperintah.

2. Tipe Kepemimpinan Kendali Bebas (*Laissez faire*)

Pemimpin berkedudukan sebagai simbol. Kepemimpinan dijalankan dengan memberi kebebasan penuh pada orang yang dipimpin dalam mengambil keputusan dan melakukan kegiatan menurut kehendak dan kepentingan masing-masing, baik secara perorangan maupun kelompok kecil. Pemimpin hanya memfungsikan dirinya sebagai penasihat.

3. Tipe Kepemimpinan Demokratis

Menempatkan manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam setiap kelompok atau organisasi. Pemimpin memandang dan menempatkan orang yang

dipimpinnya sebagai subyek yang memiliki kepribadian dengan berbagai aspeknya, seperti dirinya juga. Kemauan, kehendak, kemampuan, buah pikiran, pendapat, kreatifitas, inisiatif yang berbeda dan dihargai disalurkan secara wajar. Tipe pemimpin ini berusaha memanfaatkan setiap orang yang dipimpin. Kepemimpinan demokratis adalah kepemimpinan aktif, dinamis, dan terarah, dalam mengambil keputusan sangat mementingkan musyawarah, yang diwujudkan pada setiap jenjang dan di dalam unit masing-masing.

Ketiga tipe kepemimpinan di atas dalam praktiknya saling mengisi atau menunjang secara bervariasi, disesuaikan dengan situasinya akan menghasilkan kepemimpinan efektif.

2.1.1.4 Pengelolaan Sumber Daya Manusia

William R. Tracey (dalam Haryanto, 2014: 61), melalui karyanya yang berjudul *the human glossary* mengatakan *human resources* sebagai *the people that staff and operate an organization* atau orang-orang yang menjadi pegawai dan mengoperasikan sebuah organisasi. Sumber daya manusia (SDM) juga merupakan fungsi dari sebuah organisasi yang berhubungan dengan orang-orang dan isu-isu yang berkaitan dengan orang-orang seperti kompensasi, perekrutan, manajemen kinerja, dan pelatihan dalam sebuah organisasi secara efektif, fungsi SDM dikelola secara sistematis dengan menggunakan prosedur yang standar dan mapan oleh pegawai yang berdedikasi dan terlatih dalam manajemen SDM.

Manajemen SDM adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan

individu maupun organisasi. Keberhasilan pengelolaan organisasi sangat ditentukan dengan kegiatan pendayagunaan sumber daya manusia (Handoko, 2011: 4).

Marthin dan Jackson (dalam Haryanto, 2014: 61) mengatakan SDM adalah rancangan sistem-sistem formal dalam sebuah organisasi untuk memastikan penggunaan bakat manusia secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan organisasi. Menurut Hasibuan (dalam Haryanto, 2014: 62), SDM adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu.

SDM terdiri dari daya pikir dan daya fisik setiap manusia, dengan kata lain setiap manusia ditentukan oleh daya fikir dan daya fisiknya. SDM atau manusia menjadi unsur utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan oleh sebuah lembaga atau organisasi. Peralatan yang handal atau canggih tanpa peran aktif SDM, tidak berarti apa-apa.

2.1.2 Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan dalam Bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam Bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan. Jadi, pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi ada juga yang tidak

setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar (Situmorang, 1994: 17).

2.1.2.1 Maksud dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintah, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk:

- 1) mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- 2) memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;
- 3) mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- 4) mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak;
- 5) mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu *standard*.

Arifin Abdul Rachman (dalam Situmorang, 1994: 23), bahwa maksud pengawasan adalah:

- 1) untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
- 2) untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan;
- 3) untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah;
- 4) untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Jadi, pengawasan itu adalah suatu hal yang sangat penting terlebih-lebih dalam negara-negara berkembang untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

Tujuan pengawasan adalah agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang obyektif serta bertanggungjawab, dan agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.

Selanjutnya, pengawasan secara langsung juga bertujuan untuk:

- 1) menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
- 2) menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;

- 3) mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- 4) menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan;
- 5) membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dengan demikian tujuan pengawasan sangat erat kaitannya dengan rencana dari suatu organisasi.

2.1.2.2 Macam-macam Pengawasan

Macam-macam pengawasan (dalam Situmorang, 1994: 27-29) yakni:

1. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi. Sedangkan, pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.

2. Pengawasan *Preventif* dan *Represif*

Walaupun prinsipnya pengawasan adalah *preventif*, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara pengawasan *preventif* dan pengawasan *represif*. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran,

rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Sedangkan, pengawasan *represif* dilakukan melalui post-audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

3. Pengawasan *Intern* dan Pengawasan *Ekstern*

Pengawasan *intern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pimpinan sendiri. Sedangkan, pengawasan *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:

1. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
3. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota. (Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009).

2.1.3 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, yang dimaksud dengan 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 atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Ratminto (dalam Hardiyansyah, 2014:11), pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Sadu Wasistiono (dalam Hardiyansyah, 2014: 11-12), pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayan publik yang telah diuraikan di atas, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2.1.3.1 Konsepsi Pelayanan Publik

Konsepsi pelayanan publik, berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan. Pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintah yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu di sektor pembangunan. Fungsi pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintah umum, termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban.

2.1.3.2 Asas-asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tidak lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya membutuhkan asas-asas pelayanan.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 sebagai berikut.

- 1) **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- 2) **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisien dan efektivitas.

- 4) Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 6) Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

2.1.3.3 Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan (Hardiyansyah, 2011: 28).

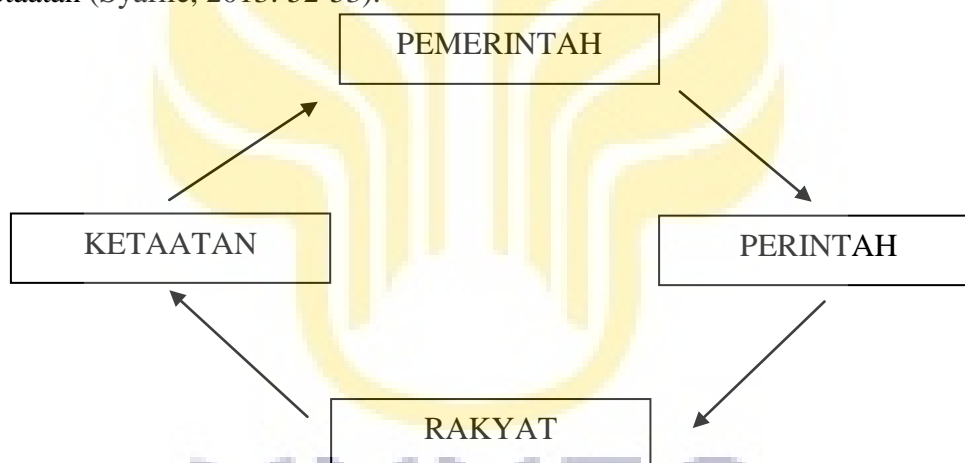
Standar pelayanan publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi (1) prosedur pelayanan; (2) waktu penyelesaian; (3) biaya pelayanan; (4) produk pelayanan; (5) sarana dan prasarana; dan (6) kompetensi petugas pelayanan.

2.1.3.4 Hubungan Pemerintah dengan Rakyat

Dalam hubungan pemerintah ada antara yang memerintah (pemerintah) dengan yang diperintah (rakyat), dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa pola, antara lain sebagai berikut:

1. Hubungan Pemerintah Vertikal

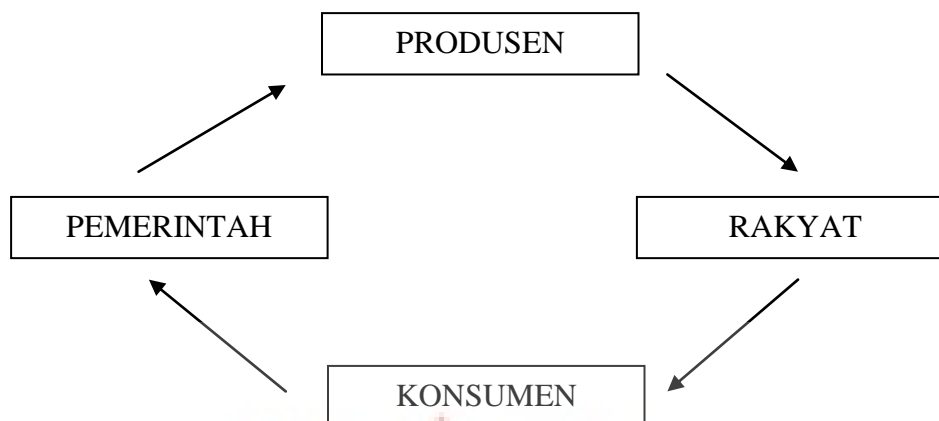
Pemerintah vertikal yaitu hubungan atas bawah antara pemerintah dengan rakyatnya, dimana pemerintah sebagai pemegang kendali yang memberikan perintah-perintah kepada rakyat, sedangkan rakyat menjalankan dengan penuh ketaatan (Syafiie, 2013: 52-53).



Bagan 2.1 Hubungan Pemerintah Vertikal

2. Hubungan Pemerintah Horizontal

Pemerintah horizontal yaitu hubungan menyamping kiri kanan antara pemerintah dengan rakyatnya, dimana pemerintah dapat saja berlaku sebagai produsen sedangkan rakyat sebagai konsumen karena rakyatlah yang menjadi pemakai utama barang-barang yang diproduksi pemerintahnya sendiri (Syafiie, 2013: 53-54)



Bagan 2.2 Hubungan Pemerintah Horizontal

2.1.4 Ombudsman di Indonesia

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Pasal 1 ayat (1), Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan atau APBD. Ombudsman atau pada awalnya adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON) di Indonesia dilatarbelakangi oleh masa transisi menuju demokrasi.

Pada saat itulah Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid, membentuk Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintah dan pelayanan umum lembaga peradilan. Dalam pembentukan Ombudsman bukan berarti tidak ada kendala, karena dalam landasan hukum Ombudsman terjadi perubahan dari rencana semula yaitu Keppres Nomor 115 Tahun 1999 yang semestinya dimaksudkan menjadi landasan hukum

pembentukan Ombudsman justru “berbelok” menjadi Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa pada awal pembentukan landasan hukum Ombudsman terlihat ada keraguan dari orang-orang Abdurrahman Wahid, apakah dalam kondisi politik pada saat itu melihat tidak ada persiapan dalam pembentukan landasan hukum Ombudsman. Namun, secara substansial Abdurrahman Wahid tidak pernah menolak pembentukan Ombudsman yang telah beliau siapkan bersama Marzuki Darusman dan Antonius Sujata. Akhirnya pada tanggal 10 Maret 2000 dikeluarkan Keppres (pengganti) Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Setelah itu dibentuk Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia untuk mewujudkan *good governance* (Masthuri, 2005: 8-9).

2.1.4.1 Ombudsman Daerah

Setelah terbentuk Ombudsman Republik Indonesia, untuk mewujudkan *good governance* di seluruh Indonesia, maka dibentuklah Ombudsman Perwakilan di setiap ibu kota provinsi atau kabupaten.

Menurut Masthuri (2005: 79) konsekuensi dari pelimpahan kekuasaan (desentralisasi) melalui otonomi daerah adalah adanya domain pengawasan yang tidak dapat dijangkau oleh Ombudsman Nasional. Dengan demikian, pengawasan terhadap pemerintah otonom hanya dapat dilakukan oleh Ombudsman daerah yang juga otonom. Desentralisasi dari otonomi menempatkan Ombudsman daerah pada posisi yang sangat penting, karena apabila desentralisasi kekuasaan tidak

diikuti dengan pembangunan sistem akuntabilitas dan pengawasan eksternal yang memadai, maka cenderung akan mengakibatkan terjadinya praktik-praktik penyimpangan baik yang bersifat deskriminatif maupun penyimpangan berupa tindakan koruptif. Kewenangan daerah yang semakin besar tanpa dibarengi dengan pemahaman yang benar tentang otonomi daerah merupakan salah satu penyebab munculnya sikap arogansi dan egoisme daerah.

Minimnya pengawasan selama pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah dan DPRD berada pada kekuasaan yang begitu besar dan hampir tidak adanya pengawasan. Selain itu juga sistem akuntabilitas publik juga tidak terbentuk secara memadai.

Keberadaan Ombudsman Daerah akan menjadi wadah alternatif bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi melakukan pengawasan, termasuk dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik vertikal antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan di daerah khususnya terkait dengan keluhan terhadap pelayanan umum untuk mewujudkan *clean and good governance* Mathsuri (205: 81).

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah merupakan wujud mendekatkan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan *good governance* terutama di Provinsi Jawa Tengah. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah berdiri pada tanggal 12 Oktober 2012 yang kantornya terletak di jalan Erlangga Raya Nomor 10 Kota Semarang atau jalan Pahlawan Nomor 5B Kota Semarang. Pendirian Ombudsman Perwakilan di Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011

tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah, terutama pada Bab II pasal 2 tentang pembentukan Ombudsman di daerah. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah merupakan lembaga yang mempunyai tugas mengawasi pelayanan publik dan sebagai wadah pengaduan dari masyarakat. Dalam menjalankan tugas dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dipimpin oleh kepala perwakilan Ombudsman yang dibantu oleh tiga asisten utama yaitu: asisten utama penyelesaian, asisten utama pencegahan dan asisten utama pengawasan. Selain itu juga dibantu oleh *supporting staff* dan admin keuangan.

2.1.4.2 Tujuan, Asas dan Kedudukan Ombudsman

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pasal 4 menyebutkan tujuan Ombudsman meliputi:

1. mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
2. mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
3. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
4. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktik-praktik maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;

5. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supermasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, pasal 3 berasaskan: (1) kepatuhan; (2) keadilan; (3) non-diskriminasi; (4) tidak memihak; (5) akuntabilitas; (6) keseimbangan; (7) keterbukaan; dan (8) kerahasiaan.

Tempat dan kedudukan Ombudsman menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 pasal 5 sebagai berikut.

1. Ombudsman berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara republik Indonesia;
2. Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan atau kabupaten atau kota;
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

2.1.4.3 Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman

Fungsi Ombudsman menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 yang terdapat dalam pasal 5 adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Tugas Ombudsman dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 pasal 7 sebagai berikut:

1. menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
3. menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
4. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintah lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
6. membantu jaringan kerja;
7. melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Wewenang Ombudsman menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 pada pasal 8 meliputi:

1. meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
2. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;

3. meminta klarifikasi dan atau salinan atau *fotocopy* dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
4. melakukan pemanggilan terhadap, pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
5. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsultasi atas permintaan para pihak;
6. membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
7. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Selain wewenang sebagaimana disebutkan dimaksud pada ayat (1), Ombudsman mempunyai kewenangan berikut ini.

1. Menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurna organisasi dan atau prosedur pelayanan publik.
2. Menyampaikan saran kepada dewan perwakilan rakyat dan atau presiden, dewan perwakilan rakyat daerah dan atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

2.1.4.4 Efektivitas Kinerja Ombudsman

Keberadaan Ombudsman ada di beberapa negara seperti Inggris, Afrika Selatan dan Kanada. Dalam bahasa yang digunakan di Afrika Selatan,

Ombudsman benar-benar bisa menjadi *public protector*. Kekuatan Ombudsman bukan karena Ombudsman merupakan lembaga yang *superbody* dan mampu melakukan investigasi dan sekaligus proses peradilan sendiri. Tetapi sebaliknya, kewenangan Ombudsman bukan tak terbatas. Hampir sebagian besar Ombudsman yang dimiliki oleh negara-negara tersebut memiliki wewenang hanya sampai rekomendasi. Bahkan peran lain yang cukup maksimal adalah memberikan bantuan hukum. Namun, tidak ada satupun Ombudsman memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi langsung baik secara administratif atau pidana kepada lembaga yang bersangkutan.

Dalam investigasi yang dilakukan Ombudsman mampu mendorong lembaga yang melakukan kesalahan untuk memberikan sejumlah ganti rugi dengan jumlah tertentu kepada masyarakat.

Secara umum, faktor terutama keberhasilan Ombudsman adalah kuatnya supremasi hukum di negara tersebut. Peraturan yang diciptakan oleh pemerintah benar-benar memiliki taring, sehingga kehadiran Ombudsman yang hanya memberikan rekomendasi pun akan cukup membuat lembaga yang bersangkutan bergidik.

Faktor kedua yang tak kalah penting adalah tingginya kesadaran masyarakat terhadap hak mereka sebagai publik. Demokratisasi yang telah berjalan dengan baik di negara-negara tersebut. Faktor tersebut merupakan katalis utama terjadinya proses *check and balance* antar lembaga negara. Kehadiran Ombudsman sebagai sebuah lembaga yang melakukan proses pengawasan dan kritik mendapatkan dukungan dari lembaga lainnya.

Faktor ketiga yang merupakan kunci dari keberhasilan proses kerja Ombudsman adalah baiknya koordinasi antar lembaga negara. Ombudsman melibatkan beberapa lembaga yang memiliki kekuatan hukum ataupun memiliki kapasitas untuk melakukan penyelidikan. Hasil dari penyelidikan tersebut merupakan rekomendasi bersama antar lembaga yang melakukan penyelidikan. Jejaring kerjasama tersebut membuat rekomendasi Ombudsman memiliki “taring” karena juga memiliki legitimasi dari lembaga lainnya.

Faktor keempat yang membuat rekomendasi dari Ombudsman adalah kuatnya relasi *check and balance* antara Ombudsman dengan lembaga yang bersangkutan. Lembaga yang sedang diselidiki oleh Ombudsman benar-benar melihat proses yang dilakukan merupakan sebuah proses evaluasi terhadap kinerja yang dilakukannya. Di sisi lain, lembaga pelaksana pelayanan memiliki dorongan kuat untuk membentuk akuntabilitas dan transparansi. Salah satu perwujudannya adalah membuka diri terhadap kritik dan rekomendasi dari Ombudsman.

Faktor kelima yang cukup penting dan tidak dapat dinafikan adalah media massa. Media massa sebagai sebuah sistem yang melakukan kontrol sosial dilibatkan dalam proses investigasi dan rekomendasi Ombudsman.

Efektifitas Ombudsman tidak hanya bisa dilihat dari kewenangan dan wilayah yang dimiliki Ombudsman. Kondisi masyarakat, sistem politik dan kuatnya supremasi hukum merupakan sebuah sistem pendukung yang harus juga dikaji secara bersama. Jika proses tersebut tidak dilihat, maka kehadiran Ombudsman hanya menjadi lembaga pemberi rekomendasi yang selalu diabaikan oleh pemerintah dan penyelenggara layanan (Puspitosari dkk, 2011: 166-169).

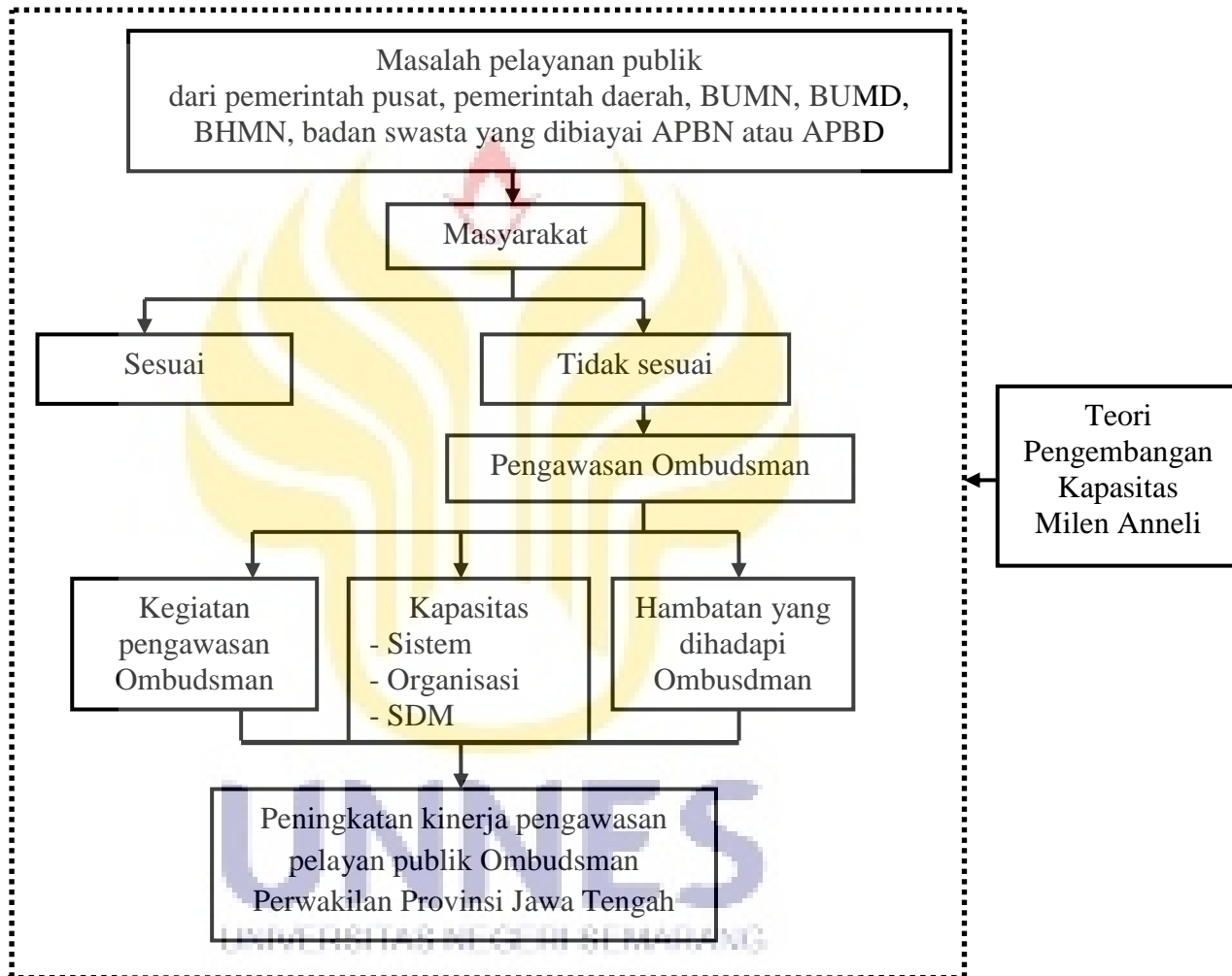
2.2. Kerangka Berpikir

Pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, yang berupaya untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Masyarakat menerima pelayanan publik yang dalam pelaksanaan apabila sesuai dengan aturan akan memberikan kepuasan terhadap masyarakat, namun pelayanan publik yang tidak sesuai harus ada pengawasan eksternal dari suatu lembaga. Lembaga yang dimaksud adalah Ombudsman, dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Milen Anneli dalam teori pengembangan kapasitas menjelaskan bahwa kapasitas merupakan kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus menerus, artinya Ombudsman dalam kemampuannya mengawasi pelayanan publik perlu diketahui mengenai kegiatan pengawasan yang dilakukan, pengembangan kapasitas pada dimensi sistem meliputi visi misi dan hukum atau peraturan, dimensi organisasi meliputi struktur organisasi, standar operasional pelayanan, kepemimpinan, pendanaan dan sarana prasarana, dimensi sumber daya manusia meliputi pengembangan pegawai dan proses rekrutmen serta hambatan yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah.

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan baik, kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah untuk meningkatkan kinerjanya terutama dalam pengawasan pelayanan publik.

Dari uraian di atas, kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah:



Bagan 2.3 Kerangka Berpikir

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian di atas, maka dapat peneliti simpulkan sebagai berikut.

1. Pengawasan pelayanan publik yang dilaksanakan Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah adalah dengan kegiatan investigasi sistemik dengan cara memberikan masukan dan saran untuk melakukan perubahan kebijakan publik dalam suatu instansi. Investigasi atas prakarsa sendiri atau OMI (*own motion investigation*) dengan metode *mystery shopper* dengan tidak menunjukkan identitas serta sosialisasi. Pengawasan yang dilakukan juga terbagi menjadi dua metode yakni metode tertutup dan metode terbuka. Metode tertutup ini digunakan dengan tidak menunjukkan identitas Ombudsman yang dilakukan dengan *mystery shopper* untuk mendapatkan data, sedangkan metode terbuka digunakan Ombudsman yang sudah memiliki data kemudian disampaikan secara langsung dengan instansi terkait.
2. Pengembangan kapasitas Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah masih sangat perlu dilakukan. Pengembangan yang perlu dilakukan dengan menata kembali di masing-masing dimensi. Pengembangan kapasitas dimensi sistem dilakukan dengan merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 dan menambah peran Ombudsman sebagai audit pelayanan publik. Pengembangan kapasitas dimensi organisasi diarahkan pada perbaikan struktur organisasi dengan penambahan perwakilan di kabupaten atau kota, pembuatan *website*

resmi dan *sms center* khusus wilayah Jawa Tengah, membuat rencana anggaran biaya sendiri dan pengadaan kantor serta penyediaan alat investigasi, ruang pertemuan, perangkat komputer dan almari arsip. Pengembangan kapasitas dimensi sumber daya manusia dilakukan dengan pengadaan pelatihan-pelatihan untuk para asisten.

3. Hambatan Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Tengah yang diketahui dalam penelitian ini terkait pengawasan pelayanan publik adalah kurangnya jumlah sumber daya manusia terutama untuk kegiatan investigasi, serta jumlah sumber daya manusia yang mengawasi SKPD sejumlah 646 dinas hanya 5 (lima) orang ditambah *supportingstaff* untuk kegiatan administratif. Alokasi anggaran yang masih menggunakan sistem *revolving*, sarana dan prasarana terutama gedung kantor yang masih sewa. Pelatihan untuk para asisten yang masih dari pusat.

5.2 Saran

1. Bagi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah saran yang diberikan untuk jangka pendek adalah dengan pembentukan sukarelawan, untuk membantu kegiatan investigasi khususnya investigasi secara tertutup dengan metode *mystery shopper*. Pusat pengaduan laporan masyarakat secara *online*, dengan membuat *website* resmi dan *sms center* sebagai sarana pelaporan atau pengaduan maupun media saran dan masukan. Dalam sumber daya manusia terkait asisten Ombudsman di kantor perwakilan sebaiknya ditambahkan lagi jumlah dengan merevisi Peraturan Pemerintah

Nomor 21 tahun 2011. Jangka panjang dengan penambahan peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai audit pelayanan publik, pembentukan Ombudsman perwakilan tingkat kabupaten atau kota, dengan mewajibkan setiap dinas di masing-masing kabupaten atau kota untuk membuat laporan mengenai perkembangan pelaksanaan pelayanan publik.

2. Bagi pemerintah pusat maupun daerah dan juga lembaga lain yang diawasi oleh Ombudsman Republik Indonesia baiknya menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.
3. Bagi masyarakat bertindak secara aktif melaporkan tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik ke Ombudsman.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Presedur Penelitian*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Handoko, Hani. 2011. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Hardiyansyah, 2011. *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya)*. Yogyakarta: Gava Media.
- Haryanto, 2014. *Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (Institutional Capacity Development) (Teori dan Aplikasi)*. Jakarta: AP21 Nasional.
- Isti, Bambang. 2013. *Satlantas Polrestabes Tak Merespon Maraknya Calo SIM*. http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news_smg/2013/07/18/165064/Satlantas-Polrestabes-Tak-Merespon-Maraknya-Calo-SIM. Diakses pada tanggal 13 Mei 2015 pukul 10:13 WIB.
- Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Masthuri, Budhi. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Pradya Paramita
- Milen, Anneli. 2004. *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Yogyakarta: Pembaharuan
- Miles, B Matthew dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan Tjejep R. R. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Moleong, Lexy J. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Puspitosari, Hesti dkk. 2011. *Filosofi Pelayanan Publik (Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik)*. Malang: Setara Press.
- Rachman, Maman. 2011. *Metode Penelitian Pendidikan Moral dalam Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Campuran, Tindakan, dan Pengembangan*. Semarang: Unnes Press.

Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung : PT Refika Aditama.

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung : Alfabeta.

Syafiie, Kencana Inu. 2013. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Refika Aditama

Situmorang, Victor M. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Budi Cahyo Aprilianto. 2014. *Peran Ombudsman Jawa Tengah Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Bidang Pendidikan Di Kota Semarang*. Skripsi UNNES.

Fariz Afifah. 2013. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pelayanan Publik (Studi Kasus; Implementasi Program Audit Sosial Di Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Skripsi Universitas Negeri Yogyakarta.

Naufal El Ramadhian. 2014. *Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

Herry Wibawa. 2010. *Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara Dan Pemerintahan (Sudi Perbandingan Dengan Pengawasan PERATURAN)*. Tesis Universitas Diponegoro Semarang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja di Lingkungan Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja di Lingkungan Ombudsman Republik Indonesia

LAMPIRAN 10


OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
PERWAKILAN PROVINSI JAWA TENGAH

SURAT KETERANGAN
 Nomor : 0019 /SRT/ORI-SMG/IV/2016

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Achmad Zaid, SH., MH.
 Jabatan : Kepala Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Tengah
 Alamat : Jl. Pahlawan Nomor 5B Semarang

Menerangkan :

Nama : Fica Kusmiati
 NIM : 3301412103
 Tempat, Tgl. Lahir : Cilacap, 10 Maret 1995
 Program Studi : PPKn
 Fakultas : Ilmu Sosial
 Alamat : Karang Sari RT 02 RW 03, Kecamatan Kebasen,
 Kabupaten Banyumas
 Telepon : 085726043838
 E-mail : fica.kusmiati@yahoo.co.id

Bahwa yang bersangkutan telah melakukan penelitian di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dari Bulan Maret dengan judul "Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kota Semarang".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, April 2016

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
 Perwakilan Provinsi Jawa Tengah



 Achmad Zaid, SH., MH.
 Kepala

Jl. Erlangga Raya No. 10 Semarang/Jl. Pahlawan No. 5B Semarang Telp/fax: (024) 8442627
 E-mail: ombudsman_jateng@yahoo.co.id, website: www.ombudsman.go.id