

# BAB I

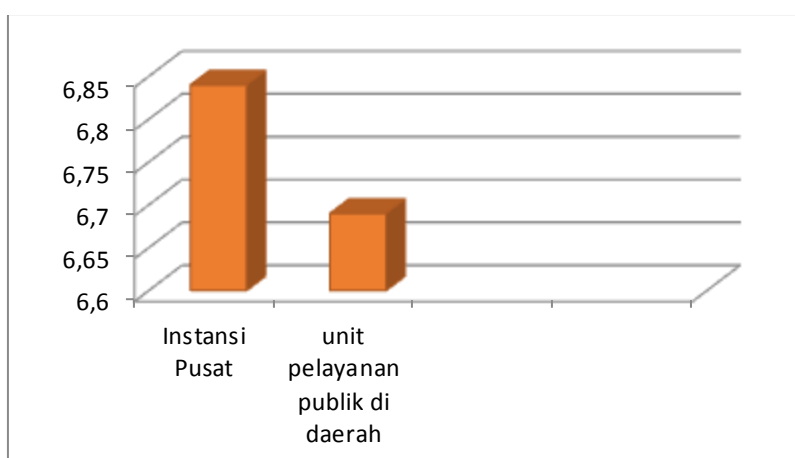
## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Abad 21 merupakan penyajian pencapaian signifikan teknologi. Dimana informasi dan komunikasi dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat. Perkembangan zaman yang begitu cepat membuat pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat atas tata kelola pemerintahan yang baik menjadikan pemberian pelayanan sebagai salah satu sektor yang perlu mendapatkan prioritas.

Sistem tata pemerintahan di Indonesia berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance* yaitu agar terlaksananya penyelenggaraan pemerintah yang efektif, efisien, transparan, akuntabel dan bertanggung jawab. Menurut Astomo (2014, hlm. 402) Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pelayanan publik pemerintah harus menunjukkan kinerja yang baik, cepat, dan mudah diakses terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat, terutama kebutuhan akan pelayanan serta kebutuhan akan informasi sebagai upaya efisiensi dan efektivitas proses kerja pemerintah.

Dalam kenyataannya pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia terutama masih dapat dikatakan buruk. Hal tersebut dilihat dari hasil survei integritas yang dilakukan KPK



Gambar 1.1 Data Kualitas Pelayanan Publik  
Sumber: Data Hasil Survey KPK, 2018

Dari gambar diatas dapat diketahui bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia mencapai skor 6,84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,69 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat. Selain itu sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. (BAPPENAS, 2010, hlm. 7).

Melihat dari kasus-kasus tersebut membuktikan bahwa pelayanan publik di Indonesia belum dapat memberikan suatu pelayanan yang prima. Sehingga pelayanan publik masih menjadi barang yang mahal bagi masyarakat Indonesia. Rendahnya kualitas pelayanan publik saat ini paling tidak dipengaruhi dua hal. Pertama, pemerintah abai untuk memenuhi hak warga dalam pelayanan publik. Pemerintah hanya menjalankan rutinitas pekerjaan (administratif) sehari-hari. Paradigma “juragan” yang harus dilayani sudah sangat akut menjangkit para aparat birokrasi. Kedua, lemahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik, berdasarkan survei KAP (*Knowledge Attitude Practice*) yang dilakukan YAPPIKA (2011) ditemukan fakta bahwa hanya 5,1% masyarakat yang mempunyai pengalaman dalam pengawasan pelayanan pendidikan; 4,6% di sektor kesehatan; 5% di sektor adminduk; 3,3% di sektor listrik dan 6,7% di sektor perizinan. (Laporan Tahunan YAPPIKA, 2013. hlm 4-5)



Gambar 1.2 Pengalaman Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik  
Sumber: Laporan Tahunan YAPPIKA,2013

Penyebab dari rendahnya kualitas pelayanan tersebut membuktikan bahwa pemerintah belum mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah harus dapat memperbaiki sebagai pilar dan kepercayaan publik. Etika tersebut diantaranya yaitu mengubah *mindset* pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik yang dominan berkuasa menjadi birokrat yang bermental pelayan publik. Hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa Pemerintah wajib untuk membangun kepercayaan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat.

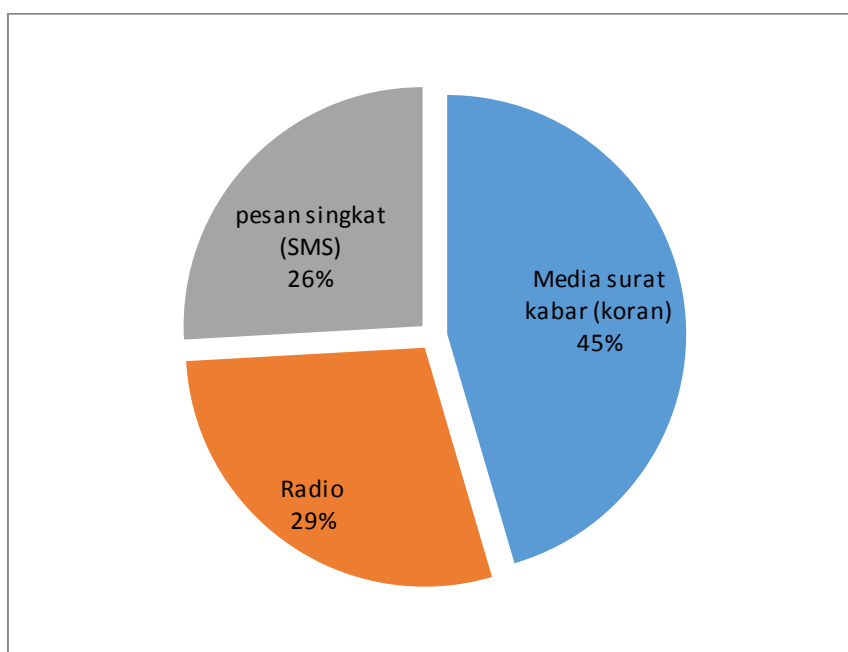
Selain pemerintah, penyebab rendahnya kualitas pelayanan pun disebabkan oleh kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Puspitosari dkk. (2011, hlm. 131) yang menyatakan bahwa buruknya pelayanan publik diakibatkan oleh minimnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Sekretaris Daerah Kota Bandung, Yossi Irianto menyatakan bahwa "...Partisipasi masyarakat sekarang menjadi nomor satu dalam memberikan pengawasan terhadap pelayanan publik. Kalau dulu setiap kegiatan bisa dengan sendirinya (tidak dilakukan pengawasan). Kalau sekarang harus diberikan kontrol. Itulah transparansi akuntabilitas" (dimuat dalam *pikiran-rakyat.com*, 2017, 9 September). Oleh karena itu, partisipasi warga negara merupakan hal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, tidak hanya pemerintah yang memiliki peran penting tetapi harus ada kerja sama antar pemerintah sebagai pelayan publik dan masyarakat sebagai penerima layanan yang dapat menjadi alat kontrol jalannya penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Sutoro Eko (dalam Supardal, 2005, hlm. 180) partisipasi memiliki makna mendalam sebagai *voice*, akses dan kontrol masyarakat terhadap pemerintah. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik tercantum dalam Pasal 41 ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 yang berbunyi:

"Pengkutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 disampaikan dalam bentuk masukan, tanggapan, laporan, dan atau pengaduan kepada Penyelenggara dan atasan langsung Penyelenggara serta pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau melalui media masa"

Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik, masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi diantaranya yaitu dengan menyampaikan aspirasi, rekomendasi, keluhan (*complaint*) atau pengaduan pelayanan publik yang diterimanya sebagai evaluasi dari kinerja pemerintah selaku subjek dari pelayanan publik.

Beberapa studi terdahulu menyatakan bahwa kondisi penanganan pengaduan atau manajemen pengaduan belum berjalan secara optimal dan dianggap belum efektif. Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterima.



Gambar 1.3 Data Penggunaan Media Pengaduan  
Sumber: Data Hasil Penelitian BAPPENAS, 2018

Sebuah studi menunjukkan bahwa selama ini masyarakat lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan, yaitu sebesar (53.8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33.91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30.65%. (BAPPENAS, 2010, hlm. 10) .

Melihat dari data diatas disimpulkan bahwa masyarakat membutuhkan suatu wadah penanganan pengaduan atau manajemen pengaduan yang lebih efisien baik dalam segi penyampaiannya, maupun dalam segi birokrasinya. Oleh

karena itu, dalam meningkatkan pelayanan publik pemerintah melakukan berbagai cara diantaranya melakukan pembentukan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai lembaga yang mengawasi dan menerima pengaduan atas penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan laporan Ombudsman dalam catatan akhir tahun, Sepanjang tahun 2010 Ombudsman telah diakses oleh masyarakat melalui berbagai mekanisme, antara lain lewat surat, datang langsung, website, email, telepon, fax, dan sebagainya. Jumlah keseluruhan akses masyarakat kepada Ombudsman pada tahun 2010 adalah 5942 akses, dengan dominasi akses melalui surat dan datang langsung. Sepanjang tahun 2010 Ombudsman telah menindaklanjuti lebih dari 98% laporan masyarakat. Dari 1154 laporan kepada Ombudsman, instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah yaitu 360 laporan (31,21%).

Namun, hal tersebut tidak serta merta mampu meningkatkan pelayanan publik karena ada beberapa faktor yang menjadi tidak efektifnya masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, keluhan maupun pengaduan, diantanya ialah alur birokrasi yang berbelit-belit serta tidak efisiennya masyarakat dalam menyampaikan pengaduan karena masyarakat harus melalui beberapa prosedur ketika ingin menyampaikan pengaduan, sehingga masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi keluhan dan pengaduan. Suryadi (2010, Hlm. 293) mengatakan bahwa pelanggan akan mengungkapkan keluhan manakala merasa bahwa keluhan yang disampaikan mendapatkan tanggapan yang positif dan tidak banyak menyita waktu serta biaya. Sebaliknya jika mekanisme penanganan keluhan tidak praktis, pelanggan akan lebih memilih untuk tidak mengungkapkan keluhannya. Sedangkan, Utomo (2008, hlm. 161) menyatakan bahwa yang menjadi masalah dalam pelayanan publik ialah rendahnya respon pemerintah terhadap keluhan dari masyarakat yang mengakibatkan munculnya sikap skeptis dari masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa salah satu faktor rendahnya partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, keluhan dan pengaduan ialah kurangnya sosialisasi mengenai partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik, tidak efektif dan tidak efisiennya wadah penyaluran aspirasi, birokrasi yang berbelit-belit sehingga menyita banyak waktu, tidak adanya respon, serta tidak ada

tindak lanjut atau verifikasi dari pihak pemerintahnya. Sehingga masyarakat merasa bahwa usaha mereka ikut berpartisipasi dalam menyampaikan aspirasi, keluhan dan pengaduan pun akan sia-sia dan tidak yakin dengan hasil yang akan diperoleh melalui pengaduan tersebut.

Pemerintah melalui Permenpan Nomor 13 Tahun 2009 telah menetapkan Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah harus berupaya dalam menangani permasalahan atau hambatan dalam keefektifitasnya dalam suatu kebijakan.

Berangkat dari permasalahan tersebut, pemerintah membuat kebijakan baru guna meningkatkan partisipasi masyarakat untuk menangani permasalahan pada sistem penyaluran aspirasi, keluhan dan pengaduan dengan memanfaatkan Teknologi, Informasi dan Komunikasi (TIK) yang disebut dengan *E-Government* (*Electronic Government*) yang bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah transparan dan akuntabel.

Penerapan sistem *e-government* telah diperintahkan oleh presiden yaitu pada Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* yang menginstruksikan kepada:

Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur, Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan wewenang masing-masing guna terlaksananya pengembangan *E-Government* secara nasional dengan berpedoman pada Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government* sebagaimana tercantum dalam Lampiran Instruksi Presiden.

Maka dari itu, setiap pemerintah pusat maupun daerah harus mengimplementasikan *E-Government* tersebut dan melaksanakan serta menjalankannya dengan baik agar benar-benar dapat diminati serta dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sehingga kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat lebih efektif.

Di Indonesia sudah banyak kota maupun kabupaten yang sudah menerapkan sistem *E-government*, diantaranya yaitu Kota Bandung. Kota Bandung sudah menerapkan sistem *E-government* dengan konsep *smart city*. Salah satunya dengan adanya laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online*

Rakyat sebagai wadah penanganan pengaduan serta penyaluran aspirasi yang berbasis *e-government*. Pelayanan pengaduan sudah diterapkan di Indonesia pada tingkat nasional hingga daerah. Tingkat nasional terdapat Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!) yang dikembangkan oleh kantor staf presiden. Tujuan pengembangan LAPOR! oleh Kantor Staf Presiden adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik dan pembagunan. Melalui aplikasi ini semua aspirasi dan pengaduan mengenai program-program pembangunan diawasi oleh Ombudsman RI dengan menggunakan tiga kanal utama yang mudah diakses masyarakat melalui situs web *www.lapor.go.id* dan bisa juga SMS 1708 melalui semua operator telepon seluler, serta aplikasi *mobile* melalui *Blackberry* dan *Android*. Mekanisme dan sistem LAPOR ini pernah mendapatkan beberapa penghargaan. Diantaranya sebagai Peraih tiga besar nominasi *Government Web Award* dalam *Bubu Awards* v.08, pada Juni 2013. Selain itu LAPOR! juga menjadi salah satu inisiatif terbaik dunia yang dipresentasikan dalam ajang *Open Government Partnership Summit* 2013 di London. (dalam *Public Interest Research and Advocacy Center*, 2014, Hlm. 17).

Dari banyaknya laporan yang masuk ke Laman LAPOR, data dari Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung melalui Pikiran Rakyat, menunjukkan kurang dari 1% laporan yang belum terkelola. Sisanya telah diteruskan ke dinas/ lembaga terkait dan telah berhasil diatasi. Warga dapat dengan mudah mengakses LAPOR kapan saja dan di mana saja pada kanal utama yaitu *website lapor.go.id*, SMS ke nomor 1708, atau berupa aplikasi *mobile* yang dapat diunduh pada *smartphone Blackberry*, *iPhone*, dan *Android*. LAPOR! memanfaatkan basis teknologi informasi yang berupaya untuk menjembatani partisipasi publik dalam pembangunan nasional antara masyarakat umum dengan pemerintah pusat. Dengan kata lain sebagai sarana penerimaan aspirasi dan pengaduan dari masyarakat, yang lalu dikelola dan didisposisikan ke berbagai instansi terkait yang terhubung untuk direspon langsung pada LAPOR!.

Program LAPOR! Ini merupakan salah satu program yang mudah diakses serta verifikasi informasi yang diterima melalui LAPOR terhitung cepat di respon rata-rata dikelola dalam waktu 3-4 hari untuk ditindaklanjuti 8-9 hari setelah

datangnya laporan. Pengaduan masyarakat berbasis IT ini menjadi salah satu jawaban kemudahan bagi masyarakat Indonesia. Selain aspek kemudahan juga aspek murah. Dengan kemudahan dan murah ini dampaknya telah memberi jawaban bagi masyarakat yang tidak memiliki waktu untuk datang langsung, atau tidak ada biaya transport dan lain sebagainya.

Melihat data-data dan fakta-fakta yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti peningkatan partisipasi warga negara dalam pelayanan publik melalui pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!) yang sudah berjalan kurang lebih 5 tahun ini. Maka dari itu penulis akan melakukan sebuah penelitian dengan judul: **Peningkatan Partisipasi Warga Negara Dalam Pelayanan Publik Melalui Pemanfaatan Laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!) Di Kota Bandung.**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah pokok tersebut, untuk mempermudah pembahasan penelitian, penulis menjabarkan masalah pokok ke dalam beberapa sub masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!) dalam peningkatan partisipasi warga negara?
2. Persyaratan dan kemampuan apa saja yang harus dimiliki warga negara dalam menggunakan Laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!)?
3. Apa saja faktor yang menghambat partisipasi warga negara dalam pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat?
4. Bagaimana Strategi Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung dalam meminimalisir faktor-faktor penghambat dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!)?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk memberikan gambaran umum mengenai Peningkatan Partisipasi Warga Negara dalam Pelayanan Publik melalui



Pemanfaatan Laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR) di Kota Bandung. Sedangkan secara khusus peneliti ini bertujuan untuk:

1. Memberikan gambaran umum mengenai pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!) dalam peningkatan partisipasi warga negara.
2. Untuk memberikan informasi mengenai persyaratan dan kemampuan apa saja yang harus dimiliki warga negara dalam menggunakan Laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!).
3. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mengenai faktor-faktor yang menghambat peningkatan partisipasi warga negara dalam pemanfaatan laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!).
5. Untuk menganalisis dan memberikan informasi mengenai strategi dinas komunikasi dan informasi kota Bandung dalam meminimalisir faktor-faktor penghambat dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan laman layanan aspirasi dan pengaduan *online* rakyat (LAPOR!).

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan melakukan penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat baik bagi diri penulis pribadi maupun bagi khalayak. Adapun beberapa manfaat yang dapat penulis sampaikan adalah sebagai berikut.

##### **1.4.1 Segi Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan untuk memperluas pengetahuan, wawasan berpikir serta meningkatkan pemahaman yang berkaitan dengan permasalahan penelitian mengenai peningkatan partisipasi warga negara dalam pelayanan publik melalui laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat (LAPOR!). Hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi peneliti yang berminat untuk melakukan penelitian dibidang studi Ilmu Kebijakan Publik, Administrasi Publik dan Pendidikan Kewarganegaraan, terutama dalam konteks pelayanan publik dan *e-government*.

##### **1.4.2 Segi Kebijakan**

Penelitian ini dapat memberikan arahan kebijakan dalam peningkatan partisipasi warga negara melalui penanganan aspirasi, keluhan dan pengaduan khususnya pada sektor pelayanan publik agar terciptanya pelayanan yang prima.

Oleh karena itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bentuk apresiasi dan masukan kepada pemerintah agar senantiasa membuat program-program kerja yang diharapkan oleh masyarakat.

#### **1.4.3 Segi Praktik**

Sebagai bahan masukan, rujukan dan saran bagi penyelenggara pelayanan khususnya Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung sebagai pengelola laman Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat agar dapat meningkatkan kualitas dalam mengelola laman penampungan aspirasi, keluhan dan pengaduan masyarakat serta memperbaiki pelayanan yang dirasa belum maksimal. Selain itu, dengan adanya penelitian ini dapat memberikan solusi bagi pemerintah maupun masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan dan partisipasi melalui pelayanan publik.

#### **1.4.4 Segi Isu atau Aksi Sosial**

Sebagai upaya mendukung dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dengan memanfaatkan fasilitas pengendalian aspirasi, keluhan dan pengaduan masyarakat yang mudah diakses oleh masyarakat. Serta sebagai upaya untuk membangkitkan kesadaran berpartisipasi, khususnya warga Kota Bandung dalam meningkatkan kinerja birokrat dalam menjalankan kewajibannya memenuhi kebutuhan masyarakat.

### **1.5 Struktur Organisasi Penulisan Skripsi**

Dalam menyusun penelitian yang sistematis, maka penulis menyusunnya ke dalam struktur organisasi skripsi. Dalam penyusunan skripsi ini meliputi, judul, pernyataan mengenai maksud karya ilmiah, nama dan kedudukan tim pembimbing, pernyataan tentang keaslian karya ilmiah, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, isi, daftar pustaka, dan daftar lampiran.

Adapun bagian isi dari karya ilmiah berbentuk skripsi ini yaitu:

#### **1. BAB I: Pendahuluan**

Sebagai bab pembuka dalam sebuah skripsi, pada bab ini diuraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi.

#### **2. BAB II: Kajian Pustaka**

Dalam bab ini teori-teori yang mendukung, pendapat-pendapat para ahli serta hasil dari penelitian-penelitian terdahulu dijadikan penulis sebagai bahan kajian guna memberikan landasan yang kuat akan urgensi penelitian yang diteliti

3. BAB III: Metode Penelitian

Pada bab ini diuraikan tentang pendekatan penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, serta tahapan penelitian yang digunakan.

4. BAB IV: Temuan dan Pembahasan

Pada bab ini penulis melakukan analisis temuan data dan membahasnya dengan teori-teori yang ada serta data-data yang mendukung. Dengan langkah tersebut akan terlihat masalah-masalah yang diteliti serta pemecahan masalahnya.

5. BAB V: Simpulan, Implikasi, dan Rekomendasi

Sebagai bagian terakhir dalam karya ilmiah skripsi, pada bab ini penulis memberikan simpulan, memaparkan implikasi dan menyajikan rekomendasi kepada pihak-pihak terkait sebagai solusi dari hasil penelitian terhadap permasalahan yang telah diidentifikasi dan dikaji dalam penelitian ini, dan penulis berharap dengan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat setidaknya bagi penulis sendiri dan umumnya bagi masyarakat luas.