

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan Publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan masyarakat yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun oleh non-pemerintah. Jika pemerintah merupakan organisasi birokrasi organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dalam hal institusi pemerintah memberikan pelayanan, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat, Makna kunci yang memberikan pemahaman bahwa pelayanan publik mencakup sebagai upaya pemenuhan kebutuhan klien, sebagai pemenuhan kebutuhan dasar sesuai hak-hak sipil warga negara, mencakup pemberian layanan barang/jasa dan pelayanan administrasi, disediakan/diselenggarakan oleh beragam institusi milik pemerintah.<sup>1</sup>

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa,

---

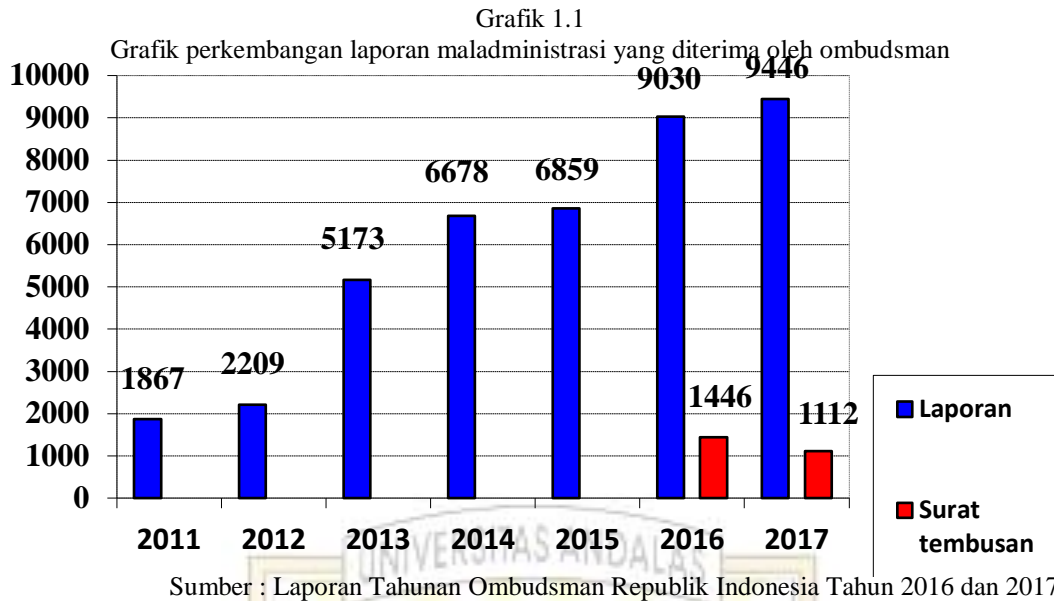
<sup>1</sup> Amir Syamsuadi, "Memahami Pelayanan Publik Dalam Birokrasi Pemerintahan", ResearchGate, Juli 2017, Hlm 5.

dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut undang-undang di atas pemerintah berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan warga negara dan penduduknya dalam bentuk pelayanan yang adil, efektif dan efisien, Indonesia sebagai negara yang menerapkan asas desentralisasi dalam menjalankan pemerintahannya dengan tujuan mencegah pemusatan segala urusan di Pemerintah Pusat, desentralisasi itu sendiri bermakna penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintah Daerah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efektif dan efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan daerah dalam mengatur kepentingan daerahnya sendiri.<sup>2</sup> Dengan otonomi yang luas, keberadaan pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan masyarakat semakin penting, dimana pemerintah daerah dituntut merealisasikan isi otonominya agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara efektif, efisien, dan akuntabel.

Tetapi keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik, masih terus terjadi dari berbelitnya birokrasi, pelayanan tidak maksimal, hingga praktek pungutan liar. Masyarakat kini tidak ragu melaporkan buruknya pelayanan yang diberikan. Berdasarkan perkembangan jumlah laporan dari Tahun 2011 hingga Tahun 2017 terjadi peningkatan laporan/pengaduan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia terhadap dugaan maladministrasi. Berikut grafik yang menunjukkan peningkatan laporan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia:

---

<sup>2</sup><https://www.eduspensa.id/pengertian-sentralisasi-desentralisasi-dekonsentrasi/> diakses pada tanggal 20 September 2018.



Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawas pelayanan publik yang pertama kali diusulkan pembentukannya pada tahun 2000 melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 yang kemudian diperkuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawasan yang terbilang baru didirikan pada era reformasi di Indonesia sehingga penulis ingin mengetahui bagaimanakah kewenangan Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah dan bagaimana tindak lanjut dari rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2009*, Hlm 9

Dalam perkembangannya Ombudsman Republik Indonesia mempunyai perwakilan-pewakilan di setiap propinsi di seluruh Indonesia. Pembentukan kantor perwakilan ini tentu bertujuan untuk melaksanakan fungsi ombudsman sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik kepada masyarakat di daerah-daerah. Hal ini tidak terkecuali bahwa Ombudsman Republik Indonesia mempunyai perwakilan di Propinsi-propinsi yang mencakup seluruh Propinsi di Indonesia. Melalui kantor-kantor perwakilannya, Ombudsman ingin mewujudkan pelayanan publik yang prima sampai pada tingkat daerah yang selanjutnya disebut Lembaga Ombudsman Daerah.

Dasar dari pembentukan Lembaga Ombudsman Daerah terdapat pada Pasal 5 ayat (2) dalam Undang-Undang nomor 37 tahun 2008 yang berbunyi :

*“Ombudsman dapat mendirikan perwakilan ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota”*

Dan pasal 5 ayat (3) yang berbunyi :

*“ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan susunan dan tata kerja perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah”*

Ketentuan lebih lanjut mengenai Ombudsman Perwakilan Daerah tercantum secara lengkap pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011.

Kehadiran Lembaga Ombudsman Daerah diharapkan mampu meralisasikan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih, demokratis, transparan dan akuntabel serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tidak sewenang-wenang serta membantu masyarakat memperoleh

pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan swasta atau perorangan 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. Tugas Ombudsman adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan mengeluarkan rekomendasi atas laporan tersebut yang ditujukan kepada terlapor.

Di sini penulis melihat beberapa hal yang menarik untuk diteliti dan penulis ingin mengetahui bagaimana kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah dan bagaimana tindak lanjut rekomendasi dan bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum rekomendasi yang di keluarkannya. Penulis ingin melakukan penelitian dan menganalisis bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah dan bagaimana tindak lanjut rekomendasi dan bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum rekomendasi dan

bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman tersebut. Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyebutkan fungsi ombudsman sebagai berikut :

*“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintah baik di pusat maupun di daerah 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”*

Dari uraian di atas, dapat kita ambil kesimpulan bahawa Ombudsman merupakan suatu lembaga dengan fungsi pengawasan yang memiliki kewenangan-kewenangan tertentu. Dalam menjalankan fungsinya tersebut penulis menggambarkan secara singkat bagaimana rekomendasi ombudsman dikeluarkan dengan mengacu kepada kewenangan-kewenangan yang telah diuraikan secara tegas di dalam Undang-Undang.

Atas dasar tersebut peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang “KEDUDUKAN REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP BADAN USAHA MILIK DAERAH TERKAIT PELAYANAN PUBLIK” (STUDI KASUS OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diambil dua pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimanakah kedudukan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah?

2. Bagaimana kekuatan hukum surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah.
2. Untuk mengetahui kekuatan hukum surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan bahan pertimbangan untuk meningkatkan langkah-langkah untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah, melalui fungsi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia. Dengan demikian akan tercipta pemerintah daerah yang bersih, demokratis, transparan, dan akuntabel serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

## 2. Manfaat teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang pelayanan publik, fungsi-fungsi Lembaga Ombudsman dan tentang kualitas pelayanan publik yang baik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

## E. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris (*empiris-legal research*), yaitu pendekatan yang menekankan pada aspek hukum berkenaan dengan pokok masalah yang hendak dibahas dan dikaitkan dengan prakteknya dilapangan sehingga disimpulkan apakah telah sesuai antara peraturan yang berlaku dengan praktik yang dijalankan.

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian memberikan data tentang keadaan atau gejala sosial yang berkembang di tengah masyarakat sehingga diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

### 3. Jenis-jenis dan Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dikelompokkan dalam dua jenis, yaitu:

#### a. Data Primer



Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung yang berkaitan dengan penulisan ini.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari literature, dokumen-dokumen serta peraturan perundang undangan lainnya yang relevan dengan materi penulisan. Data jenis ini diperoleh melalui perpustakaan dan dokumentasi pada instansi terkait.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang digunakan antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- c) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Didaerah

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekender yang digunakan antara lain :

- a) Buku-buku;

- b) Tulisan ilmiah dan Makalah;
- c) Teori dan pendapat pakar;
- d) Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

### 3) Bahan Hukum Tersier

- a) Kamus-Kamus Hukum;
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- c) Teknik Pengumpulan Data

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data penulis menggunakan dua metode penelitian, yaitu:

#### a. Metode Penelitian Pustaka (*Library Research*)

Penelitian pustaka dilaksanakan untuk mengumpulkan sejumlah data, meliputi bahan pustaka yang bersumber dari buku-buku dan dokumen-dokumen perkara serta peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### b. Metode Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan penulis memperoleh data primer dengan menggunakan dua metode, yaitu:

- 1) Metode Observasi yaitu penulis mendatangi langsung ke lokasi penelitian.

- 2) Metode Wawancara sehubungan dengan kelengkapan data yang akan dikumpulkan maka penulis melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan judul yang ditulis.

## 5. Lokasi Penelitian

Berhubung karena judul yang diajukan oleh penulis yaitu Kedudukan Rekomendasi Ombudman Republik Indonesia Terhadap Badan Usaha Milik Daerah Terkait Pelayanan Publik (Studi Kasus Ombudsman Republik Indonesia) maka penulis melakukan penelitian di kantor Ombudsman Republik Indonesia yang berlokasi di Jl. H. R. Rasuna Said, RT.6/RW.7, Karet Kuningan, Kecamatan Setiabudi, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan di kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Sumatera Barat yang berlokasi di Jl. Sawahan timur, Padang timur, Kota Padang, Sumatera Barat. Alasan mengapa penulis melakukan penelitian di kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia karena lembaga ini berwenang dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

## 6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum.

Cara pengolahan data tersebut menggunakan teknik *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.

b. Analisis data

Data yang diperoleh melalui kegiatan penelitian ini dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

