

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum memegang peran sentral dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam menegakkan ketertiban. Menurut E. Utrecht, hukum adalah serangkaian aturan yang mengatur tata tertib suatu masyarakat dan seharusnya diikuti oleh anggota masyarakat yang bersangkutan¹. Sebagai negara hukum, setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan harus sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*wetmatighed ven bestuur*)². Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah³. Sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan...”. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) menyebutkan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Terdapat pula dalam pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu; “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas

¹R. Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 35.

²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafinfo Persada, Yogyakarta, 2011, hlm. 17.

³*Ibid*, hlm.21.

pelayanan umum yang layak”. Kemudian dipertegas lagi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dengan terciptanya pelayanan publik yang baik dapat menjamin keadilan dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Namun, kenyataannya hingga saat ini, terutama dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik, masih terdapat penyimpangan yang berlangsung, di mana sebagian masyarakat masih belum menerima hak-hak yang seharusnya mereka dapatkan dalam bentuk perlakuan yang setara dan adil.

Pelayanan publik merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah. Pelayanan dilakukan secara rutin dan berkesinambungan kepada masyarakat, pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan⁴. Ombudsman Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, memiliki tugas utama dalam mengawasi pelayanan publik. Tugasnya mencakup penerimaan laporan terkait dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta melakukan investigasi terhadap dugaan maladministrasi tersebut (sesuai Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008). Ketika sebuah instansi ditugaskan untuk memberikan pelayanan publik dengan pendanaan sebagian atau seluruhnya berasal dari APBN dan/atau APBD, Ombudsman memiliki kewenangan untuk mengawasi pelayanan yang diberikan

⁴W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 189.

oleh instansi tersebut. Namun, sebagian masyarakat masih belum terlalu mengenal Ombudsman dan perannya, hal yang juga dihadapi di Australia. Menurut Amzulian Rifai, kekurangpahaman ini disebabkan oleh kesulitan dalam penyebutan nama "Ombudsman"⁵.

Ombudsman pertama kali muncul di Swedia pada tahun 1809, bertujuan melindungi individu dari pelanggaran dalam pelayanan publik oleh aparat negara. Pembentukan Ombudsman di Swedia dipicu oleh kekuasaan absolut kerajaan, memicu tuntutan perubahan yang melibatkan partisipasi masyarakat dan lebih transparan dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Meskipun lembaga bernama Ombudsman pertama kali muncul di Swedia, ide pengawasan pelayanan publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan telah ada sejak zaman Kekaisaran Romawi dengan institusi Tribunal Plebis, periode Dinasti Tsin (221 M) melalui lembaga *Control Yuan* atau *Censorate*, serta masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab (634-644 M) di Baghdad yang memegang peran sebagai *Muhtasib*, yang menerima keluhan dan berperan sebagai mediator dalam menyelesaikan konflik antara masyarakat dan pejabat pemerintah⁶. Kelahiran Ombudsman di Indonesia merupakan respons terhadap tuntutan reformasi demi pemerintahan yang transparan, bersih, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pemerintah saat itu mengambil beberapa langkah untuk memenuhi aspirasi masyarakat, salah satunya dengan membentuk lembaga pengawasan Penyelenggaraan Negara, yang diinisiasi oleh Presiden Republik Indonesia ke-4, Abdurrahman Wahid, melalui

⁵Pusat Data dan Analisa Tempo, *Perjalanan Komisi Ombudsman*, TEMPO Publishing, Jakarta, 2022, hlm. 34.

⁶Ombudsman Republik Indonesia, *Sekilas Ombudsman Sejarah Ombudsman di Dunia*, <https://www.ombudsman.go.id/profiles/index/pftt>. Akses tanggal 20 Oktober 2023.

Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 pada 10 Maret 2000, yang mengatur pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.

Dalam sejarahnya, ada tiga tahap pendirian Ombudsman di Indonesia. *Pertama*, pemikiran mengenai pembentukan Ombudsman. *Kedua*, usaha awal dalam membentuk Ombudsman. *Ketiga*, fase pembentukan Ombudsman yang menjadi cikal bakal lembaga Ombudsman di Indonesia⁷. Ombudsman semakin dikukuhkan sebagai lembaga negara independen yang mengawasi pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Aceh didirikan pada tahun 2012⁸, yang didirikan berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang pembentukan, susunan dan tata kerja perwakilan Ombudsman republik Indonesia di daerah. Maladministrasi merupakan salah satu masalah yang sering terjadi di Indonesia, termasuk di Aceh. Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyebutkan “Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan”. Maladministrasi bisa berdampak buruk bagi masyarakat dan

⁷ Nikita Rosa, *Apa itu Ombudsman?Ini Pengertian hingga Tugasnya*, <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6362040/apa-itu-ombudsman-ini-pengertian-hingga-tugasnya>, 22 Oktober 2022, 09:00 WIB>/. Akses tanggal 19 Juni 2023.

⁸T. Fitra Yusriwan, dkk. *Peran Ombudsman RI Perwakilan Aceh Dalam Pengawasan Kinerja Pemerintah di Kota Banda Aceh*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Vol. 2(3), Desember 2018, hlm. 357.

mengurangi kepercayaan pada pemerintah serta lembaga pelayanan publik. Oleh karena itu, pencegahan maladministrasi dalam pelayanan publik sangat penting. Ombudsman memiliki wewenang untuk memeriksa, meminta klarifikasi, melakukan supervisi, bahkan memanggil aparat pemerintah yang diduga terlibat dalam maladministrasi. Dalam tiga tahun terakhir, Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Aceh menerima 168 laporan maladministrasi pada tahun 2020⁹, 382 laporan masuk pada tahun 2021¹⁰, dan 201 laporan pada tahun 2022¹¹.

Tabel 1.1
Laporan Dugaan Tindakan Maladministrasi di Aceh Tahun 2020-2022

Laporan Dugaan Tindakan Maladministrasi dalam 3 Tahun Terakhir Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh		
No	Tahun	Jumlah Laporan Masuk
1	2020	168
2	2021	382
3	2022	201

Sumber: Data Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, 2020-2022

Tabel menunjukkan peningkatan yang signifikan pada tahun 2021, dengan 382 laporan masuk dibandingkan dengan 168 laporan pada tahun sebelumnya, 2020. Namun, terjadi penurunan pada tahun 2022, dengan 201 laporan masuk. Hal ini menandakan peran penting Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Aceh terlihat dalam memastikan tata kelola pemerintahan yang baik dalam memberikan pelayanan publik dengan mengatasi masalah maladministrasi, serta mendorong

⁹Nasir Nurdin, *Sepanjang 2020 Ombudsman Aceh Terima 168 Laporan*, Serambi News, 4 Januari 2021.

¹⁰Yarmen Dinamika, *Laporan ke Ombudsman Aceh Tahun 2021 Naik Drastis, Pemko Banda Aceh yang Paling Banyak Dilaporkan*, Serambi News, 2 Januari 2022.

¹¹Indra Wijaya, *201 Laporan Pelayanan Publik Masuk ke Ombudsman, 70 Diantaranya Masalah Kepegawaian*, Serambi News, 13 Januari 2023.

transparansi dan akuntabilitas. Ada beberapa bentuk maladministrasi yang sering terjadi. *Pertama*, penundaan yang berlarut, dimana seorang pejabat publik secara berulang kali menunda proses pelayanan kepada masyarakat, mengakibatkan ketidakpastian dalam pelayanan publik. *Kedua*, penyalahgunaan wewenang, yang terjadi ketika seorang pejabat menggunakan kekuasaannya melebihi batas yang seharusnya. *Ketiga*, penyimpangan prosedur, di mana terjadi pelanggaran terhadap tahapan yang seharusnya diikuti dalam pelayanan publik¹². Menurut data yang terkumpul, berikut adalah jumlah bentuk dugaan maladministrasi yang di tangani Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh tahun 2022¹³.

Tabel 1.2
Klasifikasi Bentuk Dugaan Tindakan Maladministrasi di Aceh Tahun 2022
Jumlah Bentuk Dugaan Maladministrasi Ombudsman Republik Indonesia
Perwakilan Aceh Tahun 2022

No	Bentuk Maladministrasi	Triwulan I	Triwulan II	Triwulan III	Triwulan IV	Total
1	Penundaan Berlarut	1	3	6	14	24
2	Tidak Memberikan Pelayanan	1	5	5	6	17
3	Tidak Kompeten	1	1	1	1	4
4	Penyalahgunaan Wewenang	-	-	1	3	4
5	Permintaan Imbalan	1	1	2	4	8
6	Penyimpangan Prosedur	2	3	4	6	15
7	Bertindak Tidak Patut	-	1	5	10	16
8	Berpihak	-	-	-	-	-
9	Konflik Kepentingan	-	-	-	-	-
10	Diskriminasi	2	2	2	2	8

Sumber: Data Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh Tahun 2022.

¹²Dian Mustika Intan (Mahasiswi Prodi Ilmu Hukum UMY) dibawah bimbingan dan arahan Ian Dwi Heruyanto (Asisten Ombudsman RI), *Mengenal Maladministrasi*, Artikel Ombudsman Republik Indonesia, 01 Maret 2021.

¹³Data tahunan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, 2022.

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh menghadapi berbagai kasus maladministrasi diantaranya penundaan berlarut yang paling banyak pada tahun 2022, sedangkan dalam bentuk maladmistrasi berpihak dan konflik kepentingan sama sekali tidak terdapat laporan selama tahun 2022. Dan yang menjadi faktanya, pelayanan publik yang sangat penting ini masih menjadi permasalahan di lapangan. Hal ini dibuktikan dari banyaknya lembaga atau instansi pelayanan publik mengabaikan aturan hukum. Salah satu bentuk kegiatan yang sering terjadi pada lembaga pelayanan publik ialah praktik tindakan maladministrasi. Sehingga peneliti tertarik untuk memahami bagaimana pemerintah melalui Lembaga Ombudsman dalam optimalisasi pelayanan publik terutama terkait maladministrasi, demi menciptakan *good governance*. Oleh karena itu, judul yang dipilih adalah “Penerapan Hukum Terhadap Tindakan Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dikaji rumusan permasalahan,yaitu:

1. Bagaimanakah penerapan hukum terhadap tindakan maladministrasi dalam pelayanan publik yang di lakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh?
2. Apa saja kendala dan upaya yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh untuk menanggulangi terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik di Aceh?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ditinjau dari rumusan masalah diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan hukum terhadap tindakan maladministrasi dalam pelayanan publik yang di lakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan upaya yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh untuk menanggulangi terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik di Aceh.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi masyarakat dalam pelayanan publik. Harapannya, penelitian ini akan memberikan manfaat yang nyata, baik dalam konteks teoritis maupun dalam situasi praktis, dengan manfaat yang diinginkan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, memberikan manfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan ataupun sebagai informasi (input) dalam hukum terkhususnya hukum tata negara terkait penerapan hukum terhadap tindakan maladministrasi dalam pelayanan publik.
2. Secara praktis, agar dapat dijadikan jawaban atas permasalahan dan dapat dijadikan pertimbangan bagi kalangan akademisi, penegak hukum dan masyarakat umum dalam hal meminimalisir atau bahkan memberantas tindakan maladministrasi.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan permasalahan dalam skripsi ini tidak mengalami perluasan konteks dan menyimpang dari pokok bahasan yang telah ditentukan sebelumnya, maka ruang lingkup penelitian ini berfokus pada penerapan hukum terhadap tindakan maladministrasi dalam pelayanan publik oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Aceh di Kecamatan Ingin Jaya, Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya menjadi salah satu referensi yang digunakan untuk memperkaya teori dalam penelitian yang sedang dilakukan. Berikut adalah penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan dan akan menjadi acuan awal oleh penulis. Penelitian yang dilakukan oleh Isnaini berjudul pada tahun 2022 dengan judul “Peran Ombudsman perwakilan Nusa Tenggara Barat dalam menindaklanjuti laporan masyarakat terhadap pelayanan di kantor pertanahan Kota Mataram” memiliki kaitan yang penting. Kesimpulan dari penelitian terdahulu ini yaitu mengenai pengawasan pelayanan publik di Nusa Tenggara Barat oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Nusa Tenggara Barat yang terdiri dari dua aspek, yakni pengawasan berdasarkan aduan masyarakat dan pengawasan yang diinisiasi oleh Ombudsman itu sendiri. Sebagai lembaga pengawasan eksternal, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Nusa Tenggara Barat berupaya mencegah terjadinya maladministrasi di Nusa Tenggara Barat melalui tindakan seperti sosialisasi, penyelenggaraan workshop, kerjasama, dan penilaian tingkat kepatuhan. Tujuan dari upaya pencegahan ini adalah untuk

meningkatkan kualitas pelayanan publik di Nusa Tenggara Barat, menjadikannya lebih transparan, efisien, serta mempromosikan kesejahteraan dan keadilan dalam pelayanan publik¹⁴. Relevansi antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada pembahasan mengenai pencegahan maladministrasi, perbedaannya terletak pada lokasi yang menjadi fokusnya.

Kemudian penelitian yang dilakukan Dwi Juliana Pertiwi pada tahun 2019 yang berjudul “Pengawasan Ombudsman terhadap pelayanan administrasi rumah sakit pemerintah di Kota Medan (Studi di Kantor Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara)” juga dapat memberikan pandangan yang relevan. Kesimpulannya ialah pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap pelayanan administrasi Rumah Sakit Pemerintah di Kota Medan terdiri dari dua metode, yaitu pengawasan berdasarkan pengaduan masyarakat ketika terjadi maladministrasi, dan pengawasan yang diinisiasi oleh Ombudsman sendiri ketika dianggap perlu untuk memantau berbagai aspek pelayanan publik, terutama dalam konteks pelayanan kesehatan di rumah sakit¹⁵. Hubungan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada pengkajian peran Ombudsman dalam pengawasan. Perbedaannya terletak pada lokasi dan fokus penelitian.

Hendrikus Deo Peso dan Edi Pranoto pada tahun 2022 dengan Jurnal penelitiannya berjudul “Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik” dapat menjadi acuan yang relevan.

¹⁴Isnaini, Skripsi, *Peran Ombudsman perwakilan NTB dalam menindaklanjuti laporan masyarakat terhadap pelayanan di kantor pertanahan Kota Mataram*, Universitas Muhammadiyah Mataram, 2022.

¹⁵ Pertiwi Dwi Juliana, Skripsi, *Pengawasan Ombudsman Terhadap Pelayanan Administrasi Rumah Sakit Pemerintah di Kota Medan (Studi di Kantor Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara)*, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan. 2019.

Kesimpulan dari jurnal ini membahas tentang ombudsman, yaitu organisasi negara yang memiliki kekuasaan untuk mengawasi kinerja pelayanan publik. Sebagai lembaga kontrol eksternal, ombudsman bertujuan untuk mencegah dan memantau kasus pelanggaran oleh penyedia layanan publik yang menyimpang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dan kinerja fungsi pengawasan Ombudsman terhadap kinerja pelayanan publik berdasarkan undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Penelitian ini menggunakan metodologi hukum dengan metode pengumpulan data dari studi kepustakaan¹⁶. Kaitanya dengan penelitian terdahulu yaitu sama-sama membahas fungsi dan peran Lembaga Ombudsman dalam pelayanan publik. Perbedaannya yaitu terletak pada objek dan metode penelitian yang diterapkan.

Pada tahun 2017 Andika Trisno, Marlien Lopian, dan Sofia Pangemanan dalam Jurnal yang berjudul “Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Wanea Kota Manado” juga memiliki korelasi yang relevan. Jurnal ini membahas mengenai penerapan prinsip-prinsip *good governance* dapat dianggap sebagai bagian dari usaha untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dan demokratisasi. Hal ini mencerminkan komitmen untuk menjaga hak-hak rakyat oleh pemerintah, mempromosikan nilai-nilai keadilan dan solidaritas sosial, serta menegakkan hak asasi manusia (HAM) dalam berbagai

¹⁶Hendrikus Deo Peso dan Edi Pranoto, *Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Jurnal Juristic Volume 03 No. 01, 2022.

aspek kehidupan negara, seperti prinsip *Rule of Law* atau supremasi hukum. *Good governance* juga bisa dianggap sebagai suatu konsep ideologi politik yang memuat prinsip-prinsip dasar atau pedoman umum dalam menjalankan pemerintahan negara. Kenyataannya adalah bahwa pelaksanaan pemerintahan, khususnya di tingkat pemerintahan daerah dalam era globalisasi, reformasi, demokratisasi, dan otonomi daerah, masih dihadapkan pada berbagai masalah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya untuk mencapai *good governance* secara menyeluruh¹⁷. Hubungan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu dalam kajiannya ingin mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good governance*. Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian terdahulu yaitu terletak pada lokasi dilakukannya penelitian.

¹⁷Andika Trisno, Marlien Lopian, dan Sofia Pangemanan, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam pelayanan Piublik di Kecamatan Wanea Kota Manado*, Jurnal Eksekutif Vol 1 No. 1, 2017.