

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gerakan reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang lebih baik, yaitu kehidupan bernegara yang didasarkan pada pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan hukum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan bagi seluruh warga negara. Sebagaimana diketahui penyelenggaraan tugas kewajiban negara yang dibebankan kepada penyelenggara pemerintahan antara lain memberikan pelayanan kepada masyarakat dimana tugas tersebut secara umum tidak hanya menjadi ruang lingkup tugas dan kewajiban aparatur pemerintah tetapi meliputi pula aparatur lembaga peradilan dan lembaga-lembaga negara lainnya yang dalam pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat.

Era sebelum reformasi, kehidupan masyarakat dan ekonomi nasional cenderung diwarnai praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga mutlak diperlukan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*) melalui upaya penegakan asas-asas pemerintahan yang baik pada khususnya dan penegakkan hukum pada umumnya. Dalam rangka menegakkan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat

penyelenggara negara. Pengawasan secara internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam tataran implementasi kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektivitas dan akuntabilitas.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah menguatnya gejala *public distrust* di tengah-tengah masyarakat, sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi rezim masa lalu. Setidaknya ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran menguatnya gejala *public distrust* di tengah-tengah masyarakat. Paling menonjol antara lain adalah mulai membudayanya perilaku main hakim sendiri di tengah-tengah masyarakat dalam menyikapi tindak kejahatan di lingkungan sekitarnya, perusakan fasilitas umum sebagai representasi kekecewaan masyarakat terhadap simbol-simbol kekuasaan, aksi menentang kebijakan pemerintah yang dilakukan secara *massive*, dan banyak lagi.

Dalam konteks penegakan hukum, fenomena maraknya perilaku main hakim sendiri (*eigenrichting*) yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pelaku-pelaku kejahatan dapat membuka peluang bagi terjadinya *social disorder*. Ini merupakan salah satu indikasi bahwa pada level tertentu, masyarakat sudah tidak mempercayai institusi penegak hukum yang berlaku resmi. Hal tersebut tidak dapat dianggap remeh, sebab biasanya merupakan refleksi yang secara simbolik diisyaratkan masyarakat untuk membahasakan persoalan-persoalan penegakan hukum yang lebih besar (Antonius Sujata, 2002:x).

Memperhatikan fakta di atas kiranya dapat dikemukakan bahwa ternyata masih terdapat celah-celah yang secara mendasar tidak atau belum merupakan sasaran pengawasan. Dari aspek kelembagaan juga belum ada lembaga yang secara optimal memperoleh pengakuan dan diterima sebagai pengawas. Bahkan juga belum ada prosedur yang dapat menjembatani antara mekanisme yang bersifat kaku sebagai akibat sistem struktural hierarkis di satu pihak dengan mekanisme lentur/pendek dari suatu organisasi yang tidak struktural hierarkis. Dengan demikian diperlukan suatu jalan keluar yang diharapkan pada satu sisi merupakan jalan tengah bagi kepentingan pengemban sistem struktural hierarkis serta kepentingan pengemban sistem non struktural, namun pada sisi lain mampu menampung seluruh aspirasi warga masyarakat tanpa harus melewati sistem prosedur atau mekanisme yang berliku-liku.

Pengawasan secara internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam tataran implementasi kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektifitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dibentuk Komisi Ombudsman Nasional yang antara lain bertujuan melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara adil.

Dilandasi oleh kondisi baik yang mencakup substansi pengawasan, prosedur maupun kelembagaan maka Ombudsman merupakan salah satu alternatif. Tentu di dunia ini tidak ada satu lembaga pun yang merupakan obat ajaib dalam arti menyembuhkan segala macam penyakit dengan seketika. Tetapi setidaknya sekarang ini sudah kurang lebih 130 negara memiliki Ombudsman (dengan sebutan bermacam-macam) baik Ombudsman Nasional maupun Ombudsman Daerah dan lebih dari 50 negara telah mencantumkannya dalam konstitusi. Apabila banyak negara telah memiliki Ombudsman tentunya mereka merasakan perlunya institusi ini dalam penyelenggaraan negara demi kesejahteraan masyarakat.

Dari sisi aparatur penyelenggara negara/aparat pemerintah termasuk lembaga peradilan saat ini masih pada tahap memperoleh pengakuan awal bahwa setidaknya ada lembaga yang senantiasa dapat memantau mereka. Adanya perasaan tersebut tentu pada akhirnya memberi dampak sikap kehati-hatian. Dengan sikap semacam itu, sadar atau tidak sadar, sebenarnya institusi terkait telah mulai melakukan koreksi diri serta membenahan demi perbaikan cara-cara dalam memberi pelayanan. Di sini ternyata bahwa proses membenahan tersebut dilakukan atau dimulai dengan adanya pengawasan oleh Lembaga Independen Ombudsman.

Sebagaimana diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara perlu dituangkan dalam Undang-Undang agar mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang

yang jelas dan kuat, maka disahkanlah undang-undang Ombudsman pada tahun 2008. Dalam undang-undang ini, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya maladministrasi, kedudukan Ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

Sebagai lembaga yang mengemban tugas pengawasan, Ombudsman Republik Indonesia sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan tertentu khususnya terkait dengan dugaan adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara Negara, penyelenggara pemerintahan serta lembaga peradilan, baik yang dilaporkan masyarakat ataupun inisiatif sendiri. Dalam hal pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik, Ombudsman dapat juga melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa pelayanan publik dalam hal penyelesaian ganti rugi, melalui jalan mediasi, konsiliasi dan adjudikasi khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Ayat (5) Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh aparat penyelenggara negara tentunya dapat merugikan masyarakat. Seperti contoh kasus

dugaan malpraktik yang dilakukan oleh oknum perawat dan dokter yang menyebabkan pasien meninggal dunia di Rumah Sakit I Lagaligo Kec. Wotu Kab. Luwu Timur (indonesiasatu.co.id diakses pada 26 Januari 2020). Kasus lain yang terjadi di RS Hikmah Masamba Kab. Luwu Utara yang diduga seorang anak menjadi korban malpraktik di RS tersebut (batarapos.com diakses pada 26 Januari 2020).

Atas hal tersebut, tentunya para korban yang diduga menjadi korban malpraktik mengalami kerugian baik dari segi materiil maupun immaterial. Dalam ajaran islam, ketentuan mengenai pemberian ganti rugi telah dijelaskan dalam Al Qur'an, sebagaimana dijabarkan dalam fatwa Dewan Syariah Nasional No. 43/DSN-MUI/VIII/2004 tentang Ganti Rugi (Ta'widh) , firman Allah dalam QS. Al Baqarah (2): 194:

... فَمَنْ اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ فَاَعْتَدُوا عَلَیْهِ بِمِثْلِ مَا اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ،
وَاتَّقُوا اللّٰهَ، وَاَعْلَمُوْا اَنَّ اللّٰهَ مَعَ الْمُتَّقِیْنَ.

Artinya: "...maka, barang siapa melakukan aniaya (kerugian) kepadamu, balaslah ia, seimbang dengan kerugian yang telah ia timpakan kepadamu. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah, bahwa Allah beserta orang-orang yang bertakwa."

Sebagaimana dasar dalam ajaran agama islam yang telah diuraikan diatas, beserta kejadian lain yang terus terjadi, kehadiran negara melalui lembaga Ombudsman yang diberi kewenangan untuk menilai kerugian

masyarakat yang ditimbulkan oleh penyelenggara negara dengan mekanisme Ajudikasi Khusus (AK) sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Ayat (5) Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik sangat dibutuhkan. Bahwa dengan Ajudikasi Khusus masyarakat memiliki kesempatan menuntut ganti rugi melalui Ombudsman bila merasa tidak memperoleh pelayanan atau mengalami kerugian yang ditimbulkan dari penyelenggara dengan Ombudsman sebagai adjudikator. Namun faktanya hingga saat ini, mekanisme Ajudikasi Khusus belum pernah dilaksanakan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah penerapan Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap penyelenggara negara yang maladministrasi?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman RI terhadap penyelenggara negara yang maladministrasi?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis tata cara penerapan Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman Republik Indonesia terhadap penyelenggara negara yang maladministrasi;

2) Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi mengapa Ajudikasi Khusus belum diterapkan oleh Ombudsman Republik Indonesia hingga saat ini.

2. Kegunaan Penelitian

1) Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran bagi pengembangan dan pengkajian ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan penerapan suatu aturan yang telah diatur dalam undang-undang namun belum dilaksanakan.

2) Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan landasan oleh para pengambil kebijakan, utamanya pembuat undang-undang, dalam setiap pembuatan undang-undang agar senantiasa melihat secara komprehensif pemberlakuan aturan tersebut.