

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara adalah suatu organisasi yang didirikan dengan tujuan-tujuan tertentu, dalam konteks negara Indonesia para pendiri (*the founding father*) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah mengamanatkan arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana tertuang dalam pembukaan (*praembule*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) paragraf ke-empat yang menentukan: “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerinthan negara indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tupah darah indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. frasa tersebut adalah niat tersurat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Para pendiri bangsa yang merumuskan konstitusi negara pada saat itu sadah sangat memahami secara mendalam kebutuhan hukum masyarakat Indonesia dengan menyesuaikan dengan teori dan aliran pemikiran yang berkembang di dunia, oleh sebab itu teori negara kesejahteraan dirasa sangatlah cocok untuk dijadikan landasan dan kedudukan fungsi pemerintah, dalam menjalankan kegiatan pemerintahan dalam negara hukum modern. Negara kesejahteraan yang awalnya merupakan antitesis dari negara hukum formal yang dilandasi oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan eksekutif. Konsep negara kesejahteraan

diterapkan sebagai jawaban atas penyelenggaraan pemerintahan monarki absolut yang memberikan peluang untuk banyak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan Nuryanto menjelaskan.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara dan proses perwujudan kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang sebagai warga negara ataupun penduduk harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya.¹

Salah satu kewajiban dalam *welfarestate* adalah menyelenggarakan pelayanan publik bagi seluruh rakyatnya. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada dasarnya setiap warga negara sudah pasti membutuhkan pelayanan publik dalam berbagai aspek maka dapat dikatakan bahwa pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan bernegara. seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pelayanan publik dan pemerintah berkewajiban untuk memenuhinya sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Kondisi tersebut mendorong berbagai tuntutan dari warga negara untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dari penyelenggara meskipun secara empiris seringkali tidak sesuai dengan harapannya.²

¹ Nuryanto A. Daim, 2014, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Laksbang Justitia, Surabaya, hlm. 3.

² Periksa, Nabila Fisrtia Izzati “Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia”, Jurnal SASI, Vol 26 No.2, Edisi April 2020, hlm. 176-179.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik agar dapat berjalan sebagaimana mestinya maka terdapat suatu lembaga pengawas yang disebut dengan Ombudsman, dan Ombudsman telah mengidentifikasi permasalahan penyelenggaraan pelayanan publik di antaranya adalah:

1. Prosedur pelayanan yang tidak jelas
2. Pemberi layanan yang tidak profesional
3. Kebijakan pelayanan yang tidak jelas
4. Sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan publik yang tidak memadai
5. Biaya yang mahal dan sering terjadi pungutan liar dalam pelaksanaan pelayanan.
6. Tidak adanya kebebasan manajemen, serta campur tangan politik yang berlebihan dalam mengelola pelayanan publik.³

Ahmad Muwafik Saleh sebagaimana dikutip oleh Nuryanto juga telah menganalisis bahwa budaya pelayanan publik yang dipraktekkan oleh aparatur selama ini masih banyak persoalan mendasar seperti:

1. Masih kuatnya budaya dilayani dibandingkan budaya melayani.
2. Budaya pelayanan yang dipraktekkan masih cenderung sangat birokratis.
3. Persepsi publik untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dan cepat harus melalui berbagai jalan pintas.⁴

Pemasalahan-permasalahan diatas belumlah cukup untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan pelayanan publik di Indonesia, permasalahan lain yang sering dirasakan oleh masyarakat selain dari uraian permasalahan diatas adalah penyalahgunaan wewenang, melebihi batas kewenangan, dan perbuatan-perbuatan lain yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik. Mengingat maraknya perbuatan penyelenggara pelayanan publik yang merugikan masyarakat sehingga pemerintah pada tahun 2008

³ Ombudsman Republik Indonesia, *Modul Pengelolaan Pengaduan*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm.11.

⁴ Nuryanto, *Op.Cit.*, hlm. 5.

membentuk suatu lembaga negara Ombudsman yang bertugas mengawasi jalannya pelayanan publik dan juga bertugas menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Praktek-praktek penyelenggara pelayanan publik yang merugikan masyarakat selama ini belum mampu diatasi secara langsung oleh Ombudsman. Landasan kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan permasalahan pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman) dan selanjutnya pada tahun 2009 dibentuklah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP). Kedua paket Undang-Undang tersebut merupakan instrumen penyelenggaraan dan pengawasan pelayanan publik di Indonesia. Banyaknya permasalahan pelayanan publik di Indonesia mengahruskan adanya pengawasan akan penyelenggaraan pelayanan publik haruslah ketat.⁵

Pasal 35 UU PP mengatur bahwa

- 1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
- 2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a. pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- 3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
 - b. pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

⁵ Lihat, Yusnani Hajimzoen, *Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia*, Universitas Lampung, Jurnal Fiat Justisia, Vol. 8, No. 2, hlm.195.

- c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.⁶

Ombudsman selain memiliki wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap berjalannya proses pelayanan publik juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan di dalam proses pelayanan publik tersebut menurut UU Ombudsman dan UU PP ombudsman melakukan penyelesaian terhadap permasalahan dalam pelayanan publik didasarkan atas laporan dari penerima pelayanan publik.

Ombudsman secara legitimasi dalam Undang-Undang berwenang menyelesaikan maladministrasi dengan mekanisme penyelesaian yang bersifat *non litigasy* dengan mengedepankan prinsip *win-win solution*. Dalam penyelesaian maladministrasi tersebut standar nilai yang digunakan adalah asas kepatutan (*appropriateness*), keadilan (*justice*), non-diskriminasi (*non-discrimination*), tidak memihak (*impartial*), akuntabilitas (*accountability*), keseimbangan (*balances*), keterbukaan (*transparency*) dan kerahasiaan (*confidentiality*).⁷

Maladministrasi sendiri diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman yang mana yang dimaksud dengan maladministrasi adalah “perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immateril bagi masyarakat dan orang perorangan.”⁸

Kewenangan ombudsman secara legal formil dalam menyelesaikan maladministrasi telah diatur di dalam UU Ombudsman, selanjutnya untuk memperjelas kewenangan tersebut juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 11

⁶ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *tentang Pelayanan Publik*

⁷ Nuryanto, Op.Cit., hlm. 4.

⁸ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 *tentang Ombudsman Republik Indonesia*.

Peraturan Ombudman Republik Indonesia Nomor. 26 Tahun 2017 Tentang
Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan.

Bentuk-bentuk maladministrasi meliputi:

- a. penundaan berlarut, merupakan perbuatan mengulur Waktu penyelesaian layanan atau memberikan layanan Melebihi baku mutu waktu dari janji layanan;
- b. tidak memberikan pelayanan, merupakan perilaku mengabaikan tugas layanan sebagian atau keseluruhan kepada masyarakat yang berhak atas layanan tersebut;
- c. tidak kompeten, merupakan penyelenggara layanan yang memberikan layanan tidak sesuai dengan kompetensi;
- d. penyalahgunaan wewenang, merupakan perbuatan melampaui wewenang, melawan hukum, dan/atau penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang tersebut dalam proses Pelayanan Publik;
- e. penyimpangan prosedur, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan alur/prosedur layanan;
- f. permintaan imbalan, merupakan permintaan imbalan dalam bentuk uang, jasa maupun barang secara melawan hukum atas layanan yang diberikan kepada pengguna layanan tidak patut, merupakan perilaku yang tidak layak dan patut yang dilakukan oleh penyelenggara layanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada masyarakat pengguna layanan;
- g. berpihak, merupakan keberpihakan dalam penyelenggaraan layanan publik yang memberikan keuntungan dalam bentuk apapun kepada salah satu pihak dan merugikan pihak lainnya atau melindungi kepentingan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak lainnya;
- h. diskriminasi, merupakan pemberian layanan secara berbeda, perlakuan khusus atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan; dan
- i. konflik kepentingan, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang dipengaruhi karena adanya hubungan kelompok, golongan, suku atau hubungan kekeluargaan baik secara hubungan darah maupun karena hubungan perkawinan sehingga layanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.⁹

Pasal 11 Peraturan Ombudman sudah secara rinci menjabarkan mengenai maladministrasi akan tetapi masih banyak pihak yang tidak tunduk dan patuh terhadap keputusan Ombudman seperti yang terjadi pada kasus ujian

⁹ Pasal 11 Peraturan Ombudman Republik Indonesia Nomor. 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan.

peralihan status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mana terdapat perbedaan pendapat diantara kedua lembaga negara tersebut. Dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh pimpinan KPK berawal dari gagalnya 75 pegawai KPK dalam Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) dalam peralihan status pegawai KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Ombudsman RI dari hasil penyelidikannya menemukan adanya maladministrasi dalam proses peralihan status pegawai KPK menjadi pegawai ASN. Maladministrasi terjadi dalam proses pembentukan kebijakan, pelaksanaan asesmen TWK, hingga penetapan hasil asesmen TWK. Anggota Ombudsman RI, Robert Na Endi Jaweng menyampaikan, “berdasarkan kewenangan Ombudsman RI, Tim Pemeriksa melakukan pemeriksaan atas laporan tersebut. Dalam kerangka pemeriksaan, Ombudsman RI menelaah berbagai dokumen dan meminta keterangan Pihak Terlapor (KPK dan BKN), dan Pihak Terkait (Kementerian Hukum dan HAM, serta Kementerian PAN-RB). Adapun fokus pemeriksaan adalah perihal penyusunan regulasi, proses pelaksanaan, dan penetapan hasil dari asesmen TWK.”¹⁰

Maladministrasi yang ditemukan oleh Ombudsman dalam pengalihan status pegawai KPK lalu disampaikan oleh Ombudsman kepada KPK, akan tetapi Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan keberatan atas temuan maladministrasi Tes Wawasan Kebangsaan atau TWK oleh Ombudsman RI dalam peralihan status pegawai KPK menjadi PNS. Wakil Ketua KPK Nurul

¹⁰ Periksa, Siaran Pers Ombudsman Nomor 030/HM.01/VII/2021, <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-maladministrasi-dalam-proses-alih-status-pegawai-kpk>, dengan Topik: Ombudsman Temukan Maladministrasi Dalam Proses Alih Status KPK. Diakses pada tanggal 5 september 2021.

Ghufron mengatakan ada 13 poin catatan KPK kepada Ombudsman RI terkait

keberatan temuan maladministrasi TWK tersebut antara lain:

1. pokok perkara yang diperiksa Ombudsman RI merupakan pengujian keabsahan formil pembentukan Perkom KPK No 1 Tahun 2020 yang merupakan kompetensi absolute Mahkamah Agung dan saat ini sedang dalam proses pemeriksaan.
2. Ombudsman RI melanggar kewajiban hukum untuk menolak laporan atau menghentikan pemeriksaan atas laporan yang diketahui sedang dalam pemeriksaan pengadilan.
3. Legal Standing pelapor bukan masyarakat penerima layanan publik KPK sebagai pihak yang berhak melapor dalam pemeriksaan Ombudsman RI.
4. pokok perkara pembuatan peraturan alih status pegawai KPK, pelaksanaan TWK dan penetapan hasil TWK yang diperiksa oleh Ombudsman RI bukan perkara pelayanan publik.
5. Pendapat Ombudsman RI yang menyatakan ada penyisipan materi TWK dalam tahapan pembentukan kebijakan tidak didasarkan bahkan bertentangan dengan dokumen, keterangan saksi, dan pendapat ahli dalam LHAP.
6. Pendapat Ombudsman RI yang menyatakan pelaksanaan rapat harmonisasi tersebut dihadiri pimpinan Kementerian atau Lembaga yang seharusnya dikoordinasikan dan dipimpin oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan.
7. Fakta hukum Rapat Koordinasi Harmonisasi yang dihadiri atasannya yang dinyatakan sebagai maladministrasi, dilakukan juga oleh Ombudsman RI dalam pemeriksaan.
8. Pendapat OmbudsmanRI yang menyatakan KPK tidak melakukan penyebarluasan informasi Rancangan Peraturan KPK melalui Portal Internal KPK bertentangan dengan bukti.
9. Pendapat OmbudsmanRI berkaitan tentang terdapat Nota Kesepahaman dan kontrak swakelola antara KPK dan BKN tentang tahapan pelaksanaan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) tidak relevan karena tidak pernah digunakan dan tidak ada konsekwensi hukumnya dengan keabsahan TWK dan hasilnya.
10. Pendapat OmbudsmanRI yang menyatakan telah terjadi maladministrasi berupa tidak kompetennya BKN dalam melaksanakan Asesmen TWK bertentangan dengan hukum dan bukti.
11. pendapat Ombudsman RI yang menyatakan bahwa KPK tidak patut menerbitkan Surat Keputusan Ketua KPK Nomor 652 Tahun 2021 karena merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN tidak berdasar hukum.
12. Pendapat Ombudsman RI berkenaan dengan Berita Acara tanggal 25 Mei 2021, bahwa Menteri PANRB, Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN telah

melakukan pengabaian terhadap pernyataan Presiden tersebut. Dan telah melakukan tindakan maladministrasi berupa penyalahgunaan wewenang terhadap kepastian status dan hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dalam hubungan kerja tidak berdasar hukum.

13. korektif yang diminta Ombudsman RI terhadap KPK tidak ada hubungannya sama sekali dengan laporan dan hasil temuannya. "Tindakan korektif yang direkomendasikan Ombudsman RI tidak memiliki hubungan sebab akibat (*causalitasverband*) bahkan bertentangan dengan kesimpulan dan temuan LHAP,"¹¹

Legitimasi hukum kewenangan Ombudsman pada dasarnya sudah kuat untuk membuat suatu keputusan bahwa suatu lembaga ataupun pejabat tata usaha negara melakukan maladministrasi. Namun, dengan banyaknya pihak yang mempunyai kewenangan di dalam pengawasan dan penyelesaian permasalahan dalam maladministrasi ini menyebabkan ketidak jelasan antara batas kewenangan masing-masing badan atau lembaga yang memiliki kewenangan menurut menurut peraturan perundang-undangan. Apabila dilihat dari bentuk-bentuk maladministrasi sebagai mana yang diatur dalam Pasal 11 Peraturan Ombudsman selain Ombudsman Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga memiliki kewenangan dalam melakukan penyelesaian maladministrasi seperti penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan wewenang.

Kewenangan PTUN tersebut muncul setelah terdapat perluasan kewenangan PTUN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Maka yang menjadi kewenangan PTUN antara lain:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;

¹¹ Lihat, <https://www.suara.com/news/2021/08/05/202058/13-poin-pimpinan-kpk-tolak-temuan-maladministrasi-tw-oleh-ombudsman-ri>. Diakses Pada tanggal 5 september 2021.

- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Berdasarkan Pasal 87 UUAP penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan wewenang yang merupakan salah satu bentuk maladministrasi juga merupakan salah satu kewenangan dari PTUN selain Ombudsman dan telah diperkuat dalam Pasal 51 UU Pelayanan Publik. Akan tetapi apabila dilihat lebih lanjut dalam UU Pelayanan Publik tepatnya pada Pasal 52 ayat (1) apabila penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam memberikan pelayanan publik masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Pasal 52 UU Pelayanan Publik tidak menyebutkan Pengadilan mana yang memiliki kewenangan apabila terjadi pelanggaran atas pasal 52 UU Pelayanan Publik.

Dari fakta hukum diatas dapat dilihat bahwa pengaturan terhadap norma maladministrasi masih begitu bias, sehingga banyak menimbulkan berbagai pertentangan terhadap putusan Ombudsman mengenai tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh para pejabat tata usaha negara maupun dilakukan oleh lembaga negara. Meskipun maladministrasi telah diatur sedemikian rupa dalam Pasal 1 ayat 3 UU Ombudsman dan di dalam Pasal 11 Peraturan Ombudman hal itu belumlah cukup untuk mengakomodir kebutuhan

hukum saat ini, karena mengingat pelayanan publik merupakan suatu hak yang dimiliki oleh setiap warga negara, sehingga setiap warga negara yang akan memperoleh pelayanan publik harus dilindungi dengan hukum dari perbuatan maladministrasi yang sangat merugikan.

Aturan hukum yang mengatur tentang maladministrasi saat ini secara substansial belum mampu memberikan tolok ukur secara pasti tentang perbuatan-perbuatan penyelenggara pelayanan publik yang dapat dikategorikan maladministrasi yang dapat diselesaikan oleh Ombudsman. Sistem yang dipakai selama ini untuk melakukan penyelesaian maladministrasi hanya berada ditangan Ombudsman atau bisa ditempuh melalui jalur lain yang lebih memberikan kepastian hukum terhadap putusannya. Mengingat selama ini putusan yang dikeluarkan oleh Ombudsman sangat rentan terjadinya penolakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang diduga melakukan maladministrasi atas temuan Ombudsman.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dan menuangkannya dalam satu skripsi hukum yang berjudul **“Pengaturan Penyelesaian Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan ”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana sistem penyelesaian tindakan maladministrasi di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?

2. Bagaimana wewenang ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal dan penyelesai tindakan maladministrasi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem penyelesaian tindakan maladministrasi di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis wewenang ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal dan penyelesai tindakan maladministrasi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, manfaat penelitian ini adalah untuk perkembangan hukum di Indonesia, khususnya hukum administrasi negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi para pemangku kepentingan dalam perbaikan hukum pelayanan publik kedepannya.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dibutuhkan agar lebih mudah dalam memahami maksud penulis, tidak timbulnya kesalahpahaman arti dan menghindari berbagai penafsiran yang berbeda. Maka perlu kiranya penulis memberikan definisi atau batasan konsep-konsep yang terdapat dalam judul proposal ini dimana definisi ini sangat berguna bagi penulis. Sebagai pengantar, pengertian awal yang disajikan sebagai berikut :

1. Pengaturan

Pengaturan menurut kamus besar bahasa indonesia pengaturan berarti “proses, cara, perbuatan mengatur”.¹²

2. Maladministrasi

Maladministrasi menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah “perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immateril bagi masyarakat dan orang perorangan.”¹³

3. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan.¹⁴

4. Pelayanan Publik

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, edisi ketiga, 2001.

¹³ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 *Tentang Ombudsman Republik Indonesia*

¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Pelayanan Publik menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang 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.¹⁵

F. Landasan Teoritis

1. Teori Negara Kesejahteraan

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah gagasan yang telah lama lahir, ditulis oleh Prussia dan Saxony dibawah pemerintahan Otto Von Bismarck, kanselir jerman pertama sejak tahun 1840.¹⁶ dalam *encyclopedia americana* disebutkan bahwa “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standard of living for every person*”.¹⁷ (Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum untuk setiap warga negaranya).

Teori negara kesejahteraan muncul sebagai reaksi atas gagalnya konsep negara penjaga malam dalam menciptakan kesejahteraan kepada rakyatnya. Dalam konsepsi negara kesejahteraan terdapat pembatasan terhadap peran negara dan pemerintah dalam bidang politik sehingga melahirkan dalil “*the least government is the best government*”. Negara kesejahteraan dewasa ini dijadikan sebagai landasan fungsi dan kedudukan fungsi pemerintah dalam negara-negara modern saat ini.¹⁸

¹⁵ pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

¹⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010.

¹⁷ Nuryanto, *Op.Cit.*, hlm. 26.

¹⁸ Disiplin F Manao, *Op.Cit.*, hlm. 44.

Menurut Wilensky esensi dari negara kesejahteraan adalah pemerintah harus mampu melindungi setiap warga negara, yaitu negara diharuskan menyediakan kebutuhan dasar standar minima yang layak menyangkut tentang pendapatan, pendidikan, kesehatan, perumahan dan gizi. Dalam hal ini pemerintah diwajibkan untuk memenuhi hak-hak warga negara, bukan hanya sekedar derma semata melainkan karena memang menjadi suatu kewajiban bagi negara. Secara garis besar hak dasar dari rakyat menyangkut hak-hak kesejahteraan (*social well-being*) dan keadilan sosial dari aspek hukum (*social justice*) yang telah dijamin konstitusi. Dengan kata lain, dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan tugas pemerintah menyediakan anggaran dan menggunakan konstitusi yang di ejawantahkan melalui peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama. Teori negara kesejahteraan akan menjadi landasan dalam menganalisis bagaimana dampak pengaturan maladministrasi secara hukum terhadap kesejahteraan rakyat Indonesia.¹⁹

2. Teori Kewenangan

Sebagai konsekuensi logis suatu negara hukum adalah dalam proses penyelenggara pemerintahan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah selalu berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Paradigma dalam suatu negara hukum terdapat suatu asas legalitas sebagai awal kewenangan yang melekat kepada setiap pejabat dalam melakukan tugas, fungsi dan

¹⁹ Nuryanto, *Op.Cit.*, hlm. 26.

wewenangannya. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi yang bersifat formal sebagai upaya penyelenggara negara untuk melindungi hak-hak rakyatnya.²⁰

Istilah wewenang dalam berbagai literatur sering disamakan dengan kekuasaan istilah wewenang disejajarkan dengan *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoeghdheid* dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black S Law Dictionary* diartikan sebagai *legal power; a right to command or act; the right and power of public officers to require obedience to their orders law fully issued in scope of their public duties*.²¹ (kewenangan adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Istilah *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoeghdheid* dalam bahasa Belanda sangat sering di sejajarkan namun menurut philipus M. Hadjon kurang tepat, karena dalam kedua istilah itu terdapat perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya yaitu istilah *bevoeghdheid* digunakan baik dalam hukum publik maupun dalam hukum privat, sementara istilah wewenang hanya digunakan dalam hukum publik. Senada dengan pendapat M. Hadjon, pengertian kewenangan menurut Ateng Syafrudin disebut kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, yang mana di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan

²⁰ Disiplin F Manao, *Op. Cit* , hlm.19.

²¹ Handry campbell black, *balck'k law dictionary*, west publishing, 1990, hlm 133

tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.²²

Indrohartho lebih lanjut menjelaskan bahwa wewenang dapat diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi biasanya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan lain, dalam mandat tidak terjadi adanya pelimpahan apapun namun terjadi pemberian wewenang akan tetapi yang menerima mandat akan bergerak atas nama pemberi mandat. sumber-sumber kewenangan tersebut agar dapat berjalan sebagaimana mestinya tentu harus diatur dalam peraturan perundang-undangan.²³

3. Teori Perlindungan Hukum

Negara yang menganut sistem negara hukum sudah pasti mengutamakan perlindungan hukum bagi setiap rakyatnya, terkait dengan perlindungan hukum ada beberapa ahli yang memberikan definisi mengenai perlindungan hukum antara lain Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum menurut Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.²⁴

²² Lihat, Ateng Syafrudin, “menuju penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih dan bertanggung jawab”, jurnal pro justisia, edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2018, hlm 101.

²⁴ Lihat, Satjipto Raharjo, *ilmu hukum*, PT. Citra Aditya Bakri, Bandung, 2000, hlm. 53.

Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²⁵

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum²⁶.

Phillipus M. Hadjon selanjutnya berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif.²⁷ Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

4. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengkontrol berarti mengawasi, memeriksa. Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan

²⁵ *Ibid.*, hlm. 55

²⁶ *Ibid.*, hlm. 59.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 54.

ini dalam arti sempit diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya sehingga tujuan yang di inginkan oleh pemberi perintah dapat terwujudkan.²⁸

Sarwoto secara sederhana mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.²⁹

Sedangkan Prajudi sebagai mana yang dikutip Ni Matul Huda memberikan definisi bahwa pengawasan adalah Proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasan dapat bersifat

- a. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi.
- b. Yuridis (hukurn), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas.
- c. Ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi.

²⁸ Periksa, Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet. Kedua Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 19.

²⁹ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 93

d. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.³⁰

Muchsan memberikan definisi secara singkat bahwa pengawasan adalah tindakan korektif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Muchsan juga menyampaikan adanya tindakan pengawasan diperlukan unsurunsur sebagai berikut

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.³¹

Dari uraian di atas dapat penulis simpulkan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan sistematis yang dilakukan suatu unit lembaga khusus tertentu untuk membantu pimpinan (manajer) guna melakukan penilaian terhadap pelaksanaan suatu kegiatan secara obyektif berdasar kriteria atau standar tertentu yang ditetapkan kemudian melaporkan hasilnya kepada pihak berkompeten.

G. Metode Penelitian

³⁰ Periksa, Ni matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 104.

³¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 36.

Untuk mengetahui dan memahami secara terperinci isi dari skripsi ini maka metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini, berikut ini penulis menguraikan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum. Penelitian hukum normatif dapat dilakukan terutama terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan itu mengandung kaidah-kaidah hukum.³²

Isu hukum dalam penelitian ini adalah konflik norma, yang mana norma hukum yang mengatur tentang maladministrasi selama ini hanya diatur dalam ketentuan umum UU Ombudsman. Ketentuan tersebut belum mampu menjadi tolok ukur secara pasti bagi Ombudsman dalam mengambil keputusan untuk menyelesaikan apakah seorang pejabat tata usaha negara dan ataupun lembaga negara melakukan maladministrasi karena dalam UU PP tidak mengenal istilah maladministrasi namun yang dikenal adalah pelanggaran penyelenggara pelayanan publik sedangkan dalam UU AP hanya mengenal istilah tindakan faktual yang merugikan sehingga menimbulkan permasalahan yakni terjadinya multitafsir mengenai penyelesaian maladministrasi tersebut.

2. Pendekatan Yang Digunakan

³² Lihat, Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 90.

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statuta Approach*).

Yakni Ilmuan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk Hukum.

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.³³

3. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, terdiri dari, norma dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Ombudsman RI No. 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme Dan Tata Cara Ajudikasi Khusus.

b. Bahan Hukum Sekunder

Adalah bahan-bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan dan uraian mengenai bahan hukum primer, bahan hukum ini dapat berupa

³³ *Ibid.*, hlm. 92.

buku-buku, hasil penelitian hukum, karya ilmiah, jurnal dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tarsier

Adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan kamus besar bahasa indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, lalu menganalisis isi data tersebut.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan cara bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan, akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisa, menafsirkan, dan menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat pada skripsi ini.

Adapun penafsiran yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

a. Penafsiran autentik

Adalah penafsiran yang memang sudah ditentukan di dalam perauran perundang-undangan.

b. Penafsiran gramatikal

Adalah penafsiran terhadap kata-kata yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang ditafsirkan dengan mempedomani ketatabahasa Indonesia yang benar.

c. Penafsiran sistematis

Adalah penafsiran yang dilakukan dengan cara meninjau arti dari satu pasal terhadap pasal yang lainnya dalam satu peraturan perundang-undangan dan/atau dengan pasal yang ada dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini terdiri dari 4 Bab dan dari bab-bab tersebut terbagi lagi dalam sub bab dan selanjutnya sub-sub bab itu terbagi lagi menjadi bagian-bagian terkecil. Adapun isi dari skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I: Pendahuluan dalam bab ini menguraikan permasalahan yang melatarbelakangi masalah, Perumusan masalah, Tujuan dan manfaat penelitian, Kerangka konseptual, Kerangka teoritis, Metode penelitian dan Sistematika penulisan.

BAB II: Pada bab ini merupakan Tinjauan Umum tentang Maladministrasi, Pelayanan Publik dan Ombudsman.

BAB III: Pada bab ini merupakan bab pembahasan sesuai dengan perumusan masalah yang mengenai bagaimana sistem penyelesaian maladministrasi di Indonesia dan bagaimana kewenangan ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik dalam menyelesaikan maladministrasi.

BAB IV: Merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dari apa yang telah diuraikan penulis dalam bab-bab sebelumnya dan juga berisikan saran-saran untuk mendukung pihak-pihak yang berkaitan dengan penyelesaian tindakan maladministrasi di Indonesia.