

BAB III

PERAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI PENGAWAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK (*PUBLIC SERVICE*)

A. Latar Belakang Ombudsman

Teori *Trias Politica* dari Montesquieu, yang hanya membedakan 3 (tiga) kekuasaan negara, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, berasal dari abad ke-18, memang sudah tidak memadai lagi untuk abad ini. Saldi Isra memandang bahwa kebutuhan praktik bernegara yang terus bergerak mengikuti dinamika kompleksitas persoalan menghendaki hadirnya institusi baru.¹ Oleh sebab itu dalam kenyataannya sudah sangat lama melihat perlunya peranan lembaga-lembaga pengawas. Sejalan dengan hal tersebut negara-negara maju telah memikirkan bagaimana caranya untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum yang baik dan adil dari penyelenggara negara/pemerintah, maka muncul Ombudsman yang dianggap mewakili untuk mengemban tugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.²

Ombudsman merupakan lembaga yang dibentuk untuk menghadapi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparatur pemerintah dan membantu aparatur agar

¹ Saldi Isra dalam Kata Pengantar Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm XIII.

² Ratna Sari Dewi Asisten Ombudsman RI Pusat “19 Tahun Ombudsman, Menuju Pelayanan Publik Prima”, <https://news.detik.com/kolom/d-4463476/19-tahun-ombudsman-menuju-pelayanan-publik-prima>, diakses, 12 Maret 2019.

melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil, juga untuk mendorong pemegang kekuasaan melaksanakan tanggung jawab serta pelayanan secara baik.³

Ada berbagai macam pengertian Ombudsman, dalam bahasa Swedia, arti “ombud” kliennya.⁴ Paulus Effendi Lotulung, memberi pengertian Ombudsman sebagai “wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan”, dalam hal ini ialah wakil atau kuasa dari Parlemen yang disertai kepercayaan melakukan kontrol terhadap pemerintah.⁵

Dalam kamus yang ditulis oleh Martin Basiang “*The Contemporary Law Dictionaary*” Ombudsman diartikan sebagai berikut⁶:

An appointed official charged with investigating reports and complaints of malfeasance by government agencies or officials against private citizens

Di samping itu Rhode memberikan batasan pengertian Ombudsman sebagai berikut⁷:

“an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent high level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against Government agencies, officials, and employess, or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue report”

³ Bagir Manan dalam Kata Pengantar buku Taufiqukohman, *Optimalisasi Peningkatan Investigasi Ombudsman Republik Indonesia Guna Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, (Jakarta: Penerbit Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, 2015), hlm 1.

⁴ R.M. Surachman dan Antonius Sujata. “*Prospek Efektivitas Komisi Ombudsman Nasional*” Makalah disajikan pada seminar tentang “*Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintah yang Baik*”, dikutip dari Galang Asmara, *op.cit*, hlm 10.

⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang op.cit*, hlm 51.

⁶ Martin Basiang, *The Contemporary Law Dictionary*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm 358-359.

⁷ Rhode, dikutip dari A’an Efendi dan Freddy Poernomo, *op.cit*, hlm 286. Lihat disertasi Yvonne Maria van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptrede*, (de Universiteit Leiden, 2011), hlm 21.

Rod Hague and Martin Harrop, memberikan definisi Ombudsman sebagai berikut: “ ... a public official who investigates allegations of maladministration in the public sector”⁸.

Berdasarkan hasil penelusuran pustaka, membuktikan bahwa Ombudsman ternyata memiliki sejarah yang amat panjang, sebagaimana diketahui Lembaga bernama Ombudsman pertama kali lahir di Swedia. Walaupun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah negara pertama yang membangun sistem pengawasan Ombudsman. Bryan Gilling dalam tulisannya berjudul “*The Ombudsman In New Zealand*” sebagaimana dikutip oleh Budhi Masthuri mengungkapkan bahwa pada zaman Kekaisaran Romawi terdapat institusi *Tribunal Plebis* yang tugasnya hampir sama dengan Ombudsman yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan. Model pengawasan Ombudsman juga telah banyak ditemui pada kekaisaran cina dan yang paling menonjol adalah ketika pada tahun 221 SM *Dinasti Tsing* mendirikan lembaga pengawas bernama *Control Yuan* atau *Censorate* yang bertugas melakukan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran (pemerintah) dan bertindak sebagai perantara bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada Kaisar.⁹

Selain itu ada beberapa hal yang membuktikan bahwa Ombudsman ternyata memiliki sejarah yang amat panjang sebagaimana Claes Eklundh (salah seorang mantan Ketua Ombudsman Swedia), mengemukakan bahwa cikal bakal

⁸ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (New York: Palgrave, 2001). hlm 262.

⁹ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia, op.cit, 2*.

(*prototype*) lembaga Ombudsman bermula dari adanya Ombudsman Raja (*King's Ombudsman*) yang dibentuk oleh Raja Charles XII pada tahun 1713.¹⁰ Pada saat itu kondisi Swedia dalam keadaan *vacuum* kekuasaan yang mengakibatkan keadaan Swedia menjadi *chaos*. Raja Charles XII yang pada saat itu masih dalam masa pengasingan di negara Turki selama 13 tahun. Kemudian ia memerintahkan agar dibentuk sebuah lembaga yang dapat berfungsi melakukan pengawasan dalam rangka meminimalisir keadaan *chaos* yang semakin masif. Oleh karena dibentuklah *Office of The King's Highest Ombudsman (Highest Ombudsman)* melalui Keputusan Raja Charles XII membentuk *Office of The King's Highest Ombudsman* terpengaruh dengan konsep pengawasan dalam sistem *Turkish Office of Chief Justice (Chief Justice)*. Pada sistem ketatanegaraan Turki saat itu, *Chief Justice* sangat berperan melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara guna menjamin bahwa hukum Islam harus diikuti dan diterapkan oleh seluruh penyelenggara negara, termasuk Sultan sebagai pemimpin tertinggi.¹¹

Setelah Raja Charles XII meninggal dunia, *Office of The King's Highest Ombudsman* berganti nama menjadi *The Office of the Chancellor of Justice (Chancellor of Justice)*. Perbedaan antara *Chancellor of Justice* dengan *Justice Ombudsman* (Ombudsman) adalah bahwa *Chancellor of Justice* melakukan tugas-tugas sesuai kepentingan Raja, sedangkan *Justice Ombudsman* mewakili

¹⁰ Claes Eklundh, "The Swedish Parliamentary Ombudsman System" dikutip Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara, loc.cit.*

¹¹ Dalam literatur Swedia, *The King's Highest Ombudsman* juga disebut dengan nama *His Majesty's Supreme Ombudsman*. Lebih lanjut, kata Ombudsman berasal dari bahasa Swedia yang artinya wakil sah dari rakyat (*representative*). Di beberapa negara kata Ombudsman diadopsi penuh, dan sebagian negara lainnya diartikan dalam terminologi bahasa masing-masing seperti antara lain *Wafaqi Muhtasib* (Pakistan), *Defensor del Poeblo* (Spanyol, Argentina, Peru dan Kolombia) dll, dikutip Budhi Masthuri, *loc.cit.*

Parlemen (*Riksdag*) untuk melindungi hak-hak warga negara. *Justice Ombudsman* itulah yang kini lebih dikenal sebagai pranata Ombudsman, yakni *Parliamentary Ombudsman*. Oleh sebab itu, Ombudsman dalam tipenya yang asli tidak lain ialah seorang pejabat publik yang diangkat oleh Parlemen untuk menjalankan tugas-tugas Parlemen. Dengan kata lain terbentuknya Ombudsman tidak hanya sekedar bermaksud untuk melindungi hak-hak asasi rakyat, tetapi terutama juga untuk memenuhi maksud dari Parlemen (*Riksdag*) yang ingin melakukan kontrol yang lebih efisien terhadap wewenang dan tugas kerajaan.¹² Pada tahun 1915 dibentuklah Ombudsman Militer untuk mengawasi dan memeriksa pejabat militer yang melakukan Maladministrasi. Pada tahun 1968 kedua institusi ini digabung menjadi satu sehingga Ombudsman Perlementer akhirnya berjumlah menjadi tiga orang.¹³

Pada tahun 1809 Swedia resmi mencantumkan Ombudsman Parlementer dalam konstitusi. Berdasarkan redaksi Pasal 96 Konstitusi Swedia menyebutkan tugas utama Ombudsman adalah melakukan pengawasan agar tugas dan pelaksanaan badan-badan peradilan dan organ-organ administratif benar sesuai dan memperhatikan undang-undang serta peraturan lain yang telah ditentukan serta peraturan lainnya. Selain itu Ombudsman diberikan kewenangan (*bevoegdheid*) untuk menuntut berdasar hukum barang siapa yang dalam menjalankan tugas/fungsinya telah melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum akibat suatu pertimbangan yang berat sebelah atau motif lainnya. Berdasarkan

¹² Lihat Budhi Masthuri, *loc.cit.*, Lihat Galang Asmara, *loc.cit.*, Lihat Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, op.cit*, hlm 94.

¹³ *Ibid.*

Konstitusi telah ditentukan subjek yang dapat dikenai pengawasan oleh Ombudsman dan apa saja yang dapat dijadikan objek pengawasan oleh Ombudsman, serta tindakan-tindakan apa yang dapat dikenakan sebagai pertanggung jawab pemerintah apabila menimbulkan kerugian pada seseorang.¹⁴

Dewasa ini sistem Ombudsman sudah membuktikan eksistensinya sebagai lembaga pengawas kinerja penyelenggara pemerintahan, sehingga banyak negara yang mengadopsi sistem Ombudsman untuk di implementasikan di negaranya, seperti Finlandia pada tahun 1919, Denmark pada tahun 1955, dan Indonesia pada tahun 2000. Perkembangannya hingga saat ini diperkirakan ada sekitar 170 Ombudsman di dunia dari sekitar 140 negara. Pertanyaan timbul mengapa jumlah Ombudsman lebih banyak ketimbang dengan jumlah negara, jawabannya karena ada sebagian negara yang memiliki beberapa Ombudsman, seperti negara Australia yang mempunyai beberapa Ombudsman, baik itu di ranah pemerintah maupun ranah swasta.¹⁵

Lembaga Ombudsman merupakan lembaga baru di luar lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang secara universal memiliki karakteristik ; Independen, melaksanakan tugas pengawasan terhadap tindakan *maladministration* yang dikeluhkan masyarakat, misalnya tindakan-tindakan pejabat tata usaha negara yang menyimpang (*deviate*), aneh dan ganjil (*inappropriate*), sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*), menyalahgunakan kewenangan (*detournement de*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ <https://republika.co.id/berita/koran/wawasan/16/10/19/ofa8sd28-prof-amzulian-rifai-ketua-ombudsman-republik-indonesia-Maladministrasi-adalah-awal-dari-korupsi>, diakses 19 Oktober 2017.

pouvair/abuse of power), melanggar kepatutan (*equity*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*), dan lain-lain.¹⁶

Bertalian dengan hal tersebut, tentunya dalam sistem Ombudsman pada umumnya memiliki kekurangan dan kelebihan, terutama mengenai prosedur tata kerjanya yang tidak begitu formal sifatnya, tidak ada mencakup jaminan ataupun wewenang yang kuat tetapi di lain pihak hal tersebut justru menunjukkan sifat yang tidak kaku formalistis (*supel*) dan lebih mudah dari pada suatu prosedur dalam duniaa peradilan. Hal ini memudahkan rakyat untuk berhubungan langsung dengan Ombudsman untuk menyampaikan keluhannya.¹⁷

B. Eksistensi Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Dalam Hukum Positif Indonesia

Paradigma tentang perlunya dibentuk lembaga Ombudsman di negara Indonesia sebenarnya sudah muncul sejak lama. Berdasarkan hasil penelusuran pustaka, sebelum terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional, beberapa orang sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia, di antaranya ialah, Mr. T.H. Lim, Satjipto Rahardjo, Muchsan, Junaidi Suwantojo dan Markus Lukman.¹⁸

¹⁶ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, *op.cit*, hlm 74.

¹⁷ Paulus Effendie Lotulung, *op.cit*, hlm 101.

¹⁸ Lihat, Mr T.H. Lim dalam tulisannya “Perlukah dirintis berdirinya Lembaga Ombudsman?”, Lihat Satjipto Rahardjo, dalam tulisannya yang berjudul “Aneka Pustaka Hukum dan Masyarakat”, Lihat Muchsan dalam bukunya “Peradilan Administrasi Negara, dan Lihat Junaidi.

Indonesia Corruption Watch (ICW) yang pada tahun 1999 menyarankan agar dibentuk Ombudsman di Indonesia, bahkan dengan tegas menyatakan, bahwa pembentukan Ombudsman tidak bisa dihindarkan mengingat tekanan masyarakat dan tuntutan demokrasi. Pembentukan Ombudsman diperlukan untuk melindungi masyarakat dari kepentingan politisi dan pemerintah yang berkuasa.¹⁹ Selain itu ICW juga menyatakan bahwa urgensi pembentukan Ombudsman berangkat dari tuntutan demokrasi dan perlindungan rakyat.

Sunaryati Hartono juga menyatakan hal yang sama bahwa negara-negara demokrasi menganggap perlu untuk mengadakan atau menghidupkan kembali pranata dan lembaga Ombudsman dalam rangka (tetap) memungkinkan keluhan masyarakat tersalurkan.²⁰ Selain itu menurut Sunaryati Hartono, Ombudsman penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat perundangan hak asasi manusia dan kebahagiaan setiap orang yang hidup di dalam lingkungan negara, bahkan juga di seluruh dunia. Sunaryati Hartono juga mengaskan bahwa di Indonesia sudah seyogianya diadakan lembaga Ombudsman dalam rangka reformasi hukum dan politik menuju pemerintahan yang bersih, efisien dan demokratis serta peradilan yang benar-benar bersih efisien, adil dan tidak berpihak.²¹

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru tepatnya era Reformasi, di bawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, pada tahun 2000 Presiden

¹⁹ Dikutip dari <https://antikorupsi.org/id/news/rekomendasi-ombudsman-ri>, "Rekomendasi Ombudsman RI", diakses 3 April 2018.

²⁰ Lihat CFG. Sunaryati Hartono dalam makalahnya "Ombudsman Sebagai Lembaga Penegak Hukum dan Pembela Hak Asasi Manusia", Makalah disampaikan di Seminar tentang: *Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 23-24 Agustus, 1999, hlm 26.

²¹ *Ibid.*

Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Keppres ini sekaligus mencabut Keppres sebelumnya, Keppres Nomor 155 Tahun 1999 tentang Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional menyebutkan bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Lebih lanjut menurut Sunaryati Hartono Ombudsman Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk²²:

- a. mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih; baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, dalam kerangka negara hukum yang demokratis, transparan dan bertanggung jawab.
- b. meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang sehingga setiap warga negara dan penduduk Indonesia memperoleh keadilan, rasa aman serta peningkatan kesejahteraan.
- c. membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi dan nepotisme.
- d. meningkatkan budaya hukum nasional dan membangun kesadaran hukum masyarakat, sehingga supremasi hukum dapat ditegakkan untuk mencapai kebenaran dan keadilan.
- e. tujuan tersebut tentu akan dapat tercapai manakala Ombudsman Indonesia mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara baik. Pada saat yang sama, baik tidaknya pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan Ombudsman Indonesia sangat tergantung dari supra struktur berupa

²² Sunaryati Hartono et.al., *Panduan Investigasi untuk Indonesia*, (Jakarta: The Asia Foundation Indonesia, 2003), hlm 5.

peraturan perundang-undangan dan infra struktur berupa sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan dan pelaksanaan kerja Ombudsman.

Di samping itu pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatarbelakangi oleh empat pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam Konsideran Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 yakni :

1. bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
2. bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;
3. bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan;
4. bahwa sehubungan dengan hal tersebut diatas dan memperhatikan dengan saksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka sambil menyiapkan Rancangan Undang-undang yang mengatur mengenai lembaga Ombudsman secara lengkap dipandang perlu membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut Komisi Ombudsman Nasional.

Dalam rangka upaya penciptaan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme tidak cukup dengan membangun sistem hukum yang berfungsi menindak, namun juga dibutuhkan sistem yang bergerak dalam ranah pencegahan. Oleh sebab itu lahirlah Ketetapan MPR Nomor VIII/ MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.²³ Berdasarkan Pasal 6 TAP MPR RI Nomor VIII/ MPR/2001 disebutkan membentuk undang-

²³ Adhar Hakim, "Fungsi Dan Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Nusa Tenggara Barat Dalam Mendorong Kepatuhan Pemerintah Daerah Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 3, Nomor 7 April 2015, hlm 2.

undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi :

- a. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ;
- b. Perlindungan Saksi dan Korban ;
- c. Kejahatan Terorganisasi ;
- d. Kebebasan Mendapatkan Informasi ;
- e. Etika Pemerintahan ;
- f. Kejahatan Pencucian Uang ;
- g. Ombudsman.

Berdasarkan amanat TAP MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 yang telah disebutkan di atas dalam hal ini untuk membentuk undang-undang yang di antaranya adalah undang-undang Ombudsman. Setelah melalui perjuangan, akhirnya RUU Ombudsman Republik Indonesia disetujui untuk dibahas di DPR RI tahun 2007 setelah dibahas sejak 2004. Melalui forum rapat paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia disetujui. Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia dimaksud sebagai salah satu sarana lembaga pengawasan pelayanan publik dari penyelenggara negara dan aparatur pemerintah.²⁴

Lahirnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, nomenklatur dari Lembaga Ombudsman telah berubah menjadi “Ombudsman Republik Indonesia” berbeda dengan nomenklatur sebelumnya Kepres Nomor 44 Tahun 2000 yakni “Komisi Ombudsman Nasional” atau dapat disebut juga dengan “Ombudsman Nasional”. Menurut Galang Asmara tidak dipergunakannya istilah Komisi dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 memberikan petunjuk, bahwa Ombudsman Republik Indonesia dimaksudkan sebagai lembaga kenegaraan yang

²⁴ *Ibid.*

bersifat permanen seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, Polisi Republik Indonesia dan lembaga lainnya.²⁵

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik mempunyai dua klasifikasi yakni Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh Pengawas internal dan pengawas eksternal. Dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia termasuk salah satu lembaga pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yaitu :

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

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 ditegaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan :

lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha milik

²⁵ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman...*, op,cit, hlm116.

Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Lebih lanjut Ombudsman Republik Indonesia mempunyai visi dan misi sebagai berikut:

- a. Visi
Ombudsman Republik Indonesia yang berwibawa efektif dan adil.
- b. Misi
 1. Memperkuat Kelembagaan
 2. Meningkatkan Kualitas Pelayanan Ombudsman RI
 3. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat
 4. Mendorong Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
 5. Memperkuat pemberantasan dan pencegahan Maladministrasi dan korupsi

Jika ditinjau dari sifat Ombudsman sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Secara kelembagaan Ombudsman tidak memiliki kepentingan dengan status kekuasaan juga tidak berada dalam pemerintahan. Oleh karena itu Ombudsman memiliki kebebasan bertindak dalam menentukan pengawasan serta hasil-hasil pengawasan.²⁶ Dengan kata lain tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi Ombudsman dalam menjalankan wewenangnya (independen), dalam hal ini menyangkut independensi

²⁶ Suparman Marzuki, "Komisi Ombudsman Daerah dan Good Governance", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Edisi No. 22 Vol.10, (2003), hlm 24.

kelembagaan, personal maupun fungsional. Dengan demikian pada prinsipnya Ombudsman merupakan lembaga yang independen terbebas dari intervensi kekuasaan lainnya.

Lebih lanjut, jika ditinjau dari segi tujuan dibentuknya Ombudsman Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 telah menunjukkan perluasan makna dan tujuan dibentuknya Ombudsman sebagaimana Pasal 4 menyebutkan bahwa Ombudsman bertujuan:

- a. mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- b. mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- d. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- e. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

C. Konsep Rekomendasi Ombudsman dan Maladministrasi

1. Rekomendasi Ombudsman

Rekomendasi merupakan salah satu produk hukum yang dimiliki oleh Ombudsman guna menyelesaikan dugaan Maladministrasi yang dilakukan oleh Pelaksana Pelayanan Publik. Secara leksikal Rekomendasi mempunyai artian pertimbangan²⁷, penasehatan²⁸ dan “saran” yg menganjurkan. Saran dalam padanan bahasa Inggris disebut *suggestion*.

²⁷ Lihat Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry Kamus Ilmiah Populer (Surabaya: Arkola, 2001), hlm 671.

²⁸ *Ibid.*

Namun demikian Rekomendasi Ombudsman bukan sekedar saran atau nasihat biasa yang diberikan untuk pejabat publik, sebab di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur kemanusiaan.²⁹ Dalam kaitannya Rekomendasi dengan tugas dan wewenang Ombudsman adalah sebagai saran atau nasihat kepada pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus demi kasus maupun yang sifatnya sistemik. Sebab Rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil termasuk termasuk pemberantasan dan pencegahan KKN).³⁰

Secara stipulatif pengertian Rekomendasi berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang RI Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, adalah sebagai berikut:

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Setiap proses penyusunan Rekomendasi, Ombudsman juga mempertimbangkan aspek manfaat dari Rekomendasi, apakah memenuhi kebutuhan subjektif pelapor bagi penyelesaian permasalahan yang dilaporkan atau akan bermanfaat dalam rangka memberikan efek jera bagi pejabat publik sehingga

²⁹ Budhi Masthuri, *op.cit*, hlm 7.

³⁰ Antonius Sujata, *Ombudsman Indonesia; Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm194.

tidak mengulangi perbuatan Maladministrasi. Akurasi pilihan jenis Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman akan sangat menentukan bagaimana tindak lanjut pejabat publik dalam merespons Rekomendasi tersebut.³¹

Ada beberapa jenis Rekomendasi yang selama ini lazim dikeluarkan Ombudsman. Jenis-jenis tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut³²:

- a. Rekomendasi yang disusun guna membantu penyelesaian masalah pelapor.
- b. Rekomendasi yang menyarankan pemberian sanksi guna pemberian dan efek jera.
- c. Rekomendasi yang diperuntukkan mencegah agar tidak terjadi tindakan Maladministrasi dan
- d. Rekomendasi untuk mengubah proses atau sistem yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum

Ada beberapa faktor yang menentukan keberhasilan suatu Rekomendasi antara lain;

- a. Kualitas atau bobot Rekomendasi. Suatu Rekomendasi yang baik tentunya menguraikan secara jelas dan konkrit permasalahan yang dikeluhkan, keluhan didukung dengan bukti dan fakta, Rekomendasi harus tertuju kepada instansi atau pejabat yang berkompeten dengan laporan sehingga Rekomendasi mencapai tujuannya.
- b. Isi Rekomendasi selalu menggunakan bahasa yang santun dan jauh dari kesan memvonis instansi Terlapor.
- c. Faktor lain yang menentukan adalah bagaimana sikap instansi Terlapor, untuk mau secara sungguh-sungguh mengambil langkah-langkah atas Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dan mengabarkan hasilnya

³¹ Budhi Masthuri, *loc.cit.*

³² *Ibid.*

sebagai bentuk kerjasama dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

2. Maladministrasi

Sebelum mengeluarkan Rekomendasi terhadap terlapor, Ombudsman Republik Indonesia mempunyai parameter untuk menentukan apakah laporan tersebut akan dilanjutkan pada tahap berikutnya yaitu dengan mengidentifikasi pelanggaran atau penyimpangan administrasi (Maladministrasi) yang dilakukan oleh Pelaksana Pelayanan Publik. Sebelum menyebutkan apa saja klasifikasi pelanggaran atau penyimpangan administrasi (Maladministrasi) yang dilakukan Pelaksana Pelayanan Publik, perlu sekiranya kita mengetahui apa yang dimaksud dengan Maladministrasi.

Secara harfiah Maladministrasi berasal dari bahasa Latin “*malum*” (jahat, buruk, jelek) dan “*administrare*” (mengurus atau melayani), Maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk dan jelek.³³ Pandangan umum mengenai Maladministrasi dapat diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi penyalahgunaan wewenang/jabatan, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain-lain yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut.³⁴

³³ Ridwan HR dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm 141.

³⁴ Hendra Nurtjahjo et.al., *Memahami Maladministrasi*, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm 4.

Sementara dari perspektif ilmu administrasi, penyimpangan administrasi atau Maladministrasi memiliki pengertian (*begrip*) yakni suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktik administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.³⁵ Pendapat lain dikemukakan oleh Hartono bahwa Maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah masyarakat, perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, tidak adil, diskriminatif, keputusan yang tidak masuk akal dan bertentangan dengan undang-undang.³⁶

Department for Work and Pensions, mengatakan bahwa Maladministrasi tidak didefinisikan. Namun, istilah Maladministrasi kadangkala digunakan untuk menggambarkan ketika tindakan kita atau ketika kita tidak bertindak berakibat pada pelayanan terhadap konsumen yang tidak sesuai dengan komitmen yang kita berikan. Hal ini berlaku dalam keadaan di mana kita tidak bertindak dengan baik atau menyediakan pelayanan yang buruk. Maladministrasi misalnya adalah saran yang salah, ketidaksopanan, kesalahan dan penundaan.³⁷

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, *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*

³⁵ Joko Widodo, *Good Governance*, (Insan Cendikia: Surabaya, 2001), hlm 159.

³⁶ Rody Wahyudi et.al., "Perilaku Maladministrasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau : Faktor Penyebab dan Solusinya", *Jurnal Administrasi Publik*, No. 1, Volume 12, (2015), hlm 59.

³⁷ Department For Work and Pension, *Financial Redress for Maladministration*, dikutip dari A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 135.

publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Secara sintaksis substansi Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI yang memberikan definisi Tentang Maladministrasi dapat diurai sebagai berikut:³⁸

1. Perilaku dan perbuatan melawan hukum,
2. Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang,
3. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang itu.
4. Kelalaian
5. Pengabaian kewajiban hukum;
6. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik
7. Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan,
8. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial,
9. Bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Di samping itu perlu kita ketahui bentuk dari tindakan-tindakan Maladministrasi yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya³⁹:

- 1) *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
- 2) *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disuguhi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
- 3) Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.
- 4) *Defective Policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.
- 5) *Bureaopathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain:

³⁸ Hendra Nurtjahjo et.al., *op.cit*, hlm 11.

³⁹ *Ibid.*

- a. *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di peti es kan.
- b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.diselesaikan secara singkat.
- c. *Cicumbloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan katakata terlalu banyak. Banyak janji tetapi tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejala masa. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.
- d. *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak,dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus.
- e. *Psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala Asal Bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.
- f. *Over staffing* yaitu Gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi.
- g. *Paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mestinya fungsinya.
- h. *Defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah mark up proyek keuangan.

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan

berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴⁰:

- a. Penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.
- b. Tidak Menangani: seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
- c. Melalaikan Kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang lebih mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴¹:

- a. Persekongkolan: beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
- b. Kolusi dan Nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/ sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.
- c. Bertindak Tidak Adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.
- d. Nyata-nyata Berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴²:

- a. Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik
- b. Pelanggaran Undang-Undang: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
- c. Perbuatan Melawan Hukum: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan denganketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴³:

- a. Diluar Kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
- b. Tidak Kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).
- c. Intervensi: seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

- d. Penyimpangan Prosedur: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴⁴:

- a. Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewengannya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.
- b. Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewengannya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
- c. Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut⁴⁵:

- a. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi: a. Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya; b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

- b. Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik memenguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
- c. Penggelapan Barang Bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Adapun bentuk-bentuk Maladministrasi yang telah disebutkan di atas telah diakomodir sebagaimana Pasal 11 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 yang menyebutkan 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 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 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;
- g. tidak patut, merupakan perilaku yang tidak layak dan patut yang dilakukan oleh penyelenggara layanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada masyarakat pengguna layanan;
- h. 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;
- i. diskriminasi, merupakan pemberian layanan secara berbeda, perlakuan khusus atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan; dan
- j. 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.

Meskipun terdapat banyak macam-macam klasifikasi dari jenis Maladministrasi sebagaimana disebutkan sebelumnya, namun menurut Sujata yang dikutip oleh Mudji Estiningsih, pada umumnya suatu Maladministrasi itu bertentangan dengan hukum dan peraturan bahkan Sunaryati Hartono, Maladministrasi merupakan salah satu perbuatan yang berbentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme atau perbuatan yang mengarah kepada atau dapat mengakibatkan terjadi KKN.⁴⁶

Selain mengacu pada bentuk-bentuk Maladministrasi yang telah disebutkan sebelumnya, di negara Belanda Ombudsman juga dapat meninjau perilaku administrasi berdasarkan kriteria kepastian dan prinsip proporsionalitas. Bahkan Ombudsman juga memainkan peranan dalam menentukan kriteria kepastian.⁴⁷ Dengan kata lain dalam menentukan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik telah terjadi Maladministrasi, juga harus mengacu pada parameter Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) yang ditegaskan pada Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi, AAUPB meliputi:

a. kepastian hukum;

⁴⁶ Mudji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan Ombudsman Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (Studi Kasus Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta)*, (Yogyakarta: Liberty, 2016), hlm 41.

⁴⁷ Pada UU Tentang Ketentuan Umum Hukum Administrasi Belanda, ditegaskan bahwa acuan prinsip tersebut akan dibuat dari beberapa Keputusan Pengadilan atau Keputusan dari Divisi Yuridiksi dan Divisi Persengketaan Administratif dari Dewan Negara (Raad van State). Bahkan dari pendapat (doktrin) tentang proporsionalitas dari Ombudsman yang sebenarnya bukan hakim, sehingga tidak berwenang membuat putusan-putusan mengikat, lihat A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm 17.

- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.

Bertalian dengan apa yang dikemukakan sebelumnya bahwa AAUPB mempunyai maksud sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhoogde rechtsbescherming*) bagi warga negara dari tindakan pemerintah.⁴⁸ Dengan demikian Ombudsman Republik Indonesia dalam mengeluarkan Rekomendasi seyogianya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AAUPB, guna mewujudkan perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah (*bestuurmaatregel*).

D. Peran Kepala Daerah dalam Pelayanan Publik (*Public Service*)

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya.⁴⁹

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit*, hlm 238.

⁴⁹ Bagir Manan, *loc.cit*.

diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁵⁰

Pada umumnya pembagian kekuasaan negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara horizontal dan secara vertikal. *Pertama*, pembagian kekuasaan secara horizontal dilakukan dengan membentuk dan memberikan kekuasaan pada lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, lembaga eksekutif, lembaga yudikatif dan sebagainya. Hal ini dengan maksud agar kekuasaan negara tidak bertumpuk pada satu lembaga yang dapat mengganggu keseimbangan penyelenggaraan negara dan dapat menjadi penyebab pelanggaran terhadap hak asasi manusia. *Kedua*, pembagian atau pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan organ-organ negara tingkat lebih rendah (*lagere orgaanenstaat*) yaitu satuan pemerintahan lokal atau daerah. Hal ini dengan maksud agar kekuasaan negara tidak bertumpuk di tingkat pusat kekuasaan, tetapi tersebar ke daerah-daerah.⁵¹

Pandangan Montesquie sebagaimana disebutkan dalam bukunya *L'esprit des Lois* (1748), lembaga eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan dalam negara yang merupakan cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/Pemerintahan. W. Ansley Wynes menyebutkan tugas-tugas dari eksekutif adalah melaksanakan undang-undang,

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, op.cit, hlm 7.

menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan baik di dalam negeri maupun di luar negeri.⁵²

Lebih lanjut berdasarkan perspektif kajian kebijakan publik “eksekutif” pada umumnya mempunyai dua tugas dan kewenangan yakni⁵³:

a. Tugas dan kewenangan administratif

Tugas dan kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahan.

b. Tugas dan kewenangan politik

Tugas dan kewenangan politik adalah perwujudan dari kewenangan seorang kepala eksekutif yang secara langsung membawa implikasi politik yang meluas dalam masyarakat. Dan biasanya diwujudkan melalui pembentukan kebijakan publik dan semua aspek yang terkait kebijakan publik

Menurut Bagir Manan⁵⁴ untuk mewujudkan kesejahteraan umum warganya, fungsi semacam ini tentu tidak dapat berjalan dengan baik jika pelaksanaannya dilakukan secara sentralistik. Hal ini mengingat kebutuhan masyarakat di masing-masing bagian atau daerah jelas berbeda-beda sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Dengan demikian dalam prinsip *welfare state*, asas desentralisasi merupakan sarana yang tepat untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan karakteristik kebutuhan di daerah. Dengan kata lain desentralisasi merupakan sarana untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif sehingga mampu menjangkau ke daerah-daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah memiliki kewajiban sebagai penyelenggara

⁵² Sirajuddin et.al., *Hukum Administrasi...*, loc.cit.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Latar belakang perlunya desentralisasi khususnya di dalam Negara Kesatuan adalah sebagai berikut : 1. Prinsip negara hukum, 2. Prinsip Demokrasi, 3. Prinsip Welfare State, 3. Prinsip Kebhinekaan, Lihat B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm 299.

utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan tujuan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), demokratis dan memberikan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik (pemerintah daerah) merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan perkembangan harapan publik yang menuntut untuk dilakukan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Bertalian dengan hal yang telah disebutkan di atas dalam hal ini yang dimaksud oleh Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala Daerah merupakan unsur dari pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks pelayanan publik secara *expressis verbis* atau eksplisit, Kepala Daerah diposisikan sebagai pembina dari penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik bahwa Pembina sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) terdiri atas:

- a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
- b. gubernur pada tingkat provinsi;
- c. bupati pada tingkat kabupaten; dan
- d. walikota pada tingkat kota