

TESIS

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN
PUBLIK**

***LAW ENFORCEMENT OF THE RECOMMENDATIONS OF THE
OMBUDSMAN OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN THE
IMPLEMENTATION OF PUBLIC SERVICE***



Oleh:

ANNISA AYU PRATIWI

NIM B012191013

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN
PUBLIK**

***LAW ENFORCEMENT OF THE RECOMMENDATIONS OF THE
OMBUDSMAN OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN THE
IMPLEMENTATION OF PUBLIC SERVICE***

Disusun dan Diajukan Oleh :

ANNISA AYU PRATIWI

B012191013

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

TESIS

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELENGGARAAN
PELAYANAN PUBLIK**

Disusun dan diajukan oleh

ANNISA AYU PRATIWI

Nomor Pokok B012191013

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Pada Program Studi Magister Ilmu
Hukum

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 13 Januari 2022

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

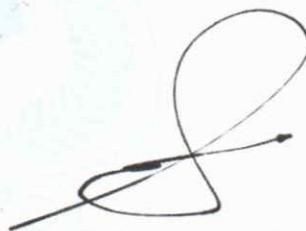
Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., MH.
NIP. 19680711 200312 1 004



Dr. Romi Librayanto, SH., MH.
NIP. 19781017 200501 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Annisa Ayu Pratiwi

NIM : B012191013

Program Studi : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara

Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN RI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditujukan dalam daftar Pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 13 Januari 2022

Yang membuat pernyataan,



ANNISA AYU PRATIWI
NIM. B012191013

ABSTRAK

ANNISA AYU PRATIWI (B012191013) dengan Judul “**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN RI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK**”. (Dibimbing oleh Zulkifli Aspan dan Romi Librayanto). Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor hukum dan faktor penegak hukum yang memengaruhi penegakan hukum dalam pelaksanaan rekomendasi Ombudsman. Rekomendasi Ombudsman selanjutnya diatur dalam Undang-undang NO. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pasal 38 ayat 1. Rekomendasi Ombudsman merupakan produk akhir dalam hal ditemukan maladministrasi atas hasil pemeriksaan laporan masyarakat. Rekomendasi itu wajib dilaksanakan, sebagaimana Pasal 38 UU 37/2008 yang menyatakan Terlapor atau Atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-empiris dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dengan ruang lingkup dari permasalahan yang berkaitan dengan isu-isu, data/informasi fakta dan peristiwa-peristiwa.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum dalam pelaksanaan rekomendasi yaitu faktor Undang-undang, tidak adanya aturan pelaksanaan rekomendasi Ombudsman menjadi kendala dalam penegakan rekomendasi Ombudsman. (2) Peran seharusnya dari terlapor dan atasan terlapor sudah ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan dan seharusnya terlapor dan atasan terlapor menjalankan itu. Kemudian dalam penerapannya berdasarkan hasil penelitian mengenai peranan seberannya dari terlapor dan atasan terlapor dalam melaksanakan rekomendasi dari Ombudsman masih belum maksimal dikarenakan masih terdapat kendala-kendala seperti kualitas penegak hukum yang menghambat terwujudnya penegakan hukum rekomendasi Ombudsman yang ideal.

Kata kunci : Penegakan hukum, rekomendasi Ombudsman, pelayanan publik

ABSTRACT

ANNISA AYU PRATIWI (B012191013) with the title **“LAW ENFORCEMENT OF THE RECOMMENDATIONS OF THE RI OMBUDSMAN IN PUBLIC SERVICE IMPLEMENTATION”**. (Supervised by Zulkifli Aspan and Romi Librayanto). This study aims to analyze legal factors and law enforcement factors that influence law enforcement in implementing the Ombudsman's recommendations. The Ombudsman's recommendations are further regulated in Law No. 37 of 2008 concerning the Ombudsman of the Republic of Indonesia article 38 paragraph 1. The recommendation of the Ombudsman is the final product in the event that maladministration is found on the results of the examination of public reports. The Recommendation must be implemented, as Article 38 of Law 37/2008 states that the Reported Party or the Reported Party's superior must implement the Recommendation.

This study uses a juridical-empirical research method using a statutory approach with a scope of problems related to problems, data/information about facts and events.

The results of this study indicate that (1) The factors that influence law enforcement in implementing recommendations, namely the law factor, the absence of rules for implementing the Ombudsman's recommendations are obstacles in enforcing the Ombudsman's recommendations. (2) The supposed role of the reported party and the reported superior has been confirmed in the laws and regulations and the reported party and the reported superior should carry out this. Then in its application, based on the results of research regarding the role of the reported party and the reported superior in implementing the recommendations from the Ombudsman, it is still not optimal because there are still obstacles such as the quality of law enforcement that hinders the implementation of the ideal Ombudsman recommendation law enforcement.

Keywords: Law enforcemen, Ombudsman recommendation, public servic

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang patut diucapkan selain puji syukur atas kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam senantiasa kita haturkan kepada Nabi Muhammad SAW. suatu kebanggaan dan kebahagiaan penulis dapat menyelesaikan sebuah karya ilmiah dalam bentuk tesis ini dengan judul **“PENEGAKAN HUKUM TERHADAP REKOMENDASI OMBUDSMAN RI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK”** guna memperoleh dan menyandang gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan segala kerendahan hati penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan tertinggi kepada kedua orang tua saya. Ayahanda Muhammad Anwar dan Ibunda Apriani yang telah mendidik, mendukung dan membesarkan penulis dengan penuh pengorbanan yang dibarengi dengan kasih sayang serta doa yang tidak pernah putus.

Penulis menyadari bahwa dalam karya ilmiah yang berbentuk tesis ini banyak kekurangan sehingga saran dan kritik yang bersifat membangun senantiasa penulis harapkan. Akhir kata, penulis ingin menghaturkan terima kasih dan penghormatan kepada pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, terutama kepada :

1. Bapak Dr. Zulkifli Aspan S.H.,M.H, selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H.,M.H, selaku Pembimbing II.

2. Bapak Prof. Dr. Muhammad Yunus, SH.,MSi, Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta,SH.,MH.,DFM, dan Bapak Dr. Anshori Ilyas SH.,MH selaku penguji penulis yang telah memberikan masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
3. Untuk Amrisal Setiawan yang telah banyak memberikan sumbangsih pemikiran, bantuan tenaga dan semangat dalam proses penyelesaian tesis ini.
4. Seluruh sahabat penulis Nuredah S.H.M.H, Angraeni Rusli S.H,M.H, Indah Sari Palingrungi S.H,M.H.
5. Teman- Teman Kelas A dan Kelas Konsentrasi Hukum Tata Negara.
6. Semua pihak yang terlibat dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat saya sebutkan secara keseluruhan.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat berguna dan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum serta berguna untuk masyarakat luas dan bernilai ibadah untuk pribadi saya, terima kasih.

Makassar, 13 Januari 2022

Penulis,

Annisa Ayu Pratiwi

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini ku persembahkan kepada :

My Self

Terimakasih telah berproses dan bertahan dengan segala kondisi
dalam menyelesaikan misi hidup bagian ini.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinilitas Penelitian.....	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Teori Penegakan Hukum	15
B. Eksistensi Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Dalam Hukum Positif Indonesia.....	23
C. Konsep Dasar Maladministrasi dan Rekomendasi Ombudsman.....	31
1. Maladministrasi	31
2. Rekomendasi Ombudsman	46
D. Pelayanan Publik.....	49
E. Peran Kepala Daerah dalam Pelayanan Publik	54
F. Kerangka Pikir.....	59
G. Bagan Pikir	60
H. Definisi Operasional.....	61

BAB III : METODE PENELITIAN	64
A. Tipe Penelitian	64
B. Sumber Data atau Sumber Bahan Hukum.....	65
C. Pendekatan Penelitian.....	65
D. Teknik Pengumpulan Data.....	67
E. Analisis Data	67
BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN.....	69
A. Faktor Undang-undang dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	69
1. Peraturan Pelaksanaan	76
2. Ketidakjelasan Frasa dalam UU	86
B. Faktor Penegak Hukum dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik	90
1. Peranan Seharusnya	90
2. Peranan Sebenarnya	93
BAB V : PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	103
DAFTAR PUSTAKA.....	104

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peristiwa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 bukan hanya menjadi momen kemerdekaan bangsa Indonesia saja, akan tetapi sekaligus menjadi momen pencetusan Indonesia sebagai negara hukum. Mengenai prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia menurut Indriati Soeprapto adalah “Negara hukum pengurus (*verzorgingstaat*)”¹, apabila diteliti konsep negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia lebih mengarah ke konsep *welfarestate* atau biasa disebut negara kesejahteraan dimana negara wajib untuk mewujudkan kesejahteraan umum, artinya negara wajib campur tangan dalam kehidupan masyarakat sebagai langkah untuk kesejahteraan rakyat

Konsep *welfarestate* itu sendiri dapat dijumpai dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea IV yang berbunyi: “Negara melindungi bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Guna menjalankan tujuan negara dalam hal “kesejahteraan umum”, maka negara melakukan berbagai cara supaya kesejahteraan terwujud,

¹ Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar Pembentukannya)*, Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm.1

salah satunya dengan pemberian pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat. Hal tersebut juga dijelaskan dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dinyatakan bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Pada hakikatnya Pelayanan adalah serangkaian kegiatan sehingga proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan adalah dilakukan berkaitan dengan aktivitas saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. Bentuk dari pelayanan publik ialah jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan.

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pelayanan publik berkaitan erat dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai gejolak timbul berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat Di berbagai daerah di Indonesia hal tersebut karena dipicu oleh rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja dan pelayanan pemerintah. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintah.

Kondisi sekarang yang didapat di daerah menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien. Hal ini terlihat jelas dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media social seperti prosedur yang berbelit-belit pada pelayanan pengurusan administrasi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, tidak ada kepastian dalam jangka waktu penyelesaian, biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang kurang transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain. Sehingga menimbulkan citra buruk yang kurang baik terhadap citra pemerintah dimata masyarakatnya

sendiri terutama dimata masyarakat awam yang tidak tahu menahu tentang pelayanan public.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas sangat diharapkan oleh masyarakat Indonesia. Kenyataannya kondisi di lapangan, pelaksanaan pelayanan publik masih kerap kali diwarnai dengan praktek maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme.² Hal tersebut dapat menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat ataupun orang perorangan. Meskipun pelayanan publik masih jauh dari yang diharapkan, pemerintah berusaha untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Terkait dengan pelayanan publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*) di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).³ Dan adapun tujuan pemerintah daerah itu sendiri meliputi empat kriteria yaitu peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah.⁴ Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan public serta penegakan hukum dibutuhkan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu

² Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016), hlm. 121

³ Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hlm.28

⁴ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Rajawali Press. Hal. 23

mengawasi tugas penyelenggaraan pelayanan public. Maka dari itu momentum untuk membentuk sebuah lembaga independent yang tugas pokoknya mengawasi kinerja pelayanan public baik di pusat maupun di daerah. Dalam hal ini Komisi Ombudsman Indonesia terbentuk dengan landasan hukumnya adalah Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2008 adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Ombudsman merupakan lembaga pengawasan eksternal yang keberadaannya diharapkan mampu mengontrol tugas penyelenggara negara dan pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁵ Lembaga ini bekerja berdasarkan dari aduan masyarakat, dimana dalam hal ini masyarakat memiliki hak untuk mengajukan aduan apabila hak – hak dari masyarakat tersebut merasa dirugikan oleh penyelenggara negara. Ombudsman merupakan

⁵ Solechan, *Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*, Op.cit,

lembaga independent yaitu suatu lembaga yangd alam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Peran Ombudsman Indonesia adalah melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik oleh penyelenggara negara, termasuk Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, lembaga peradilan, Badan Pertanahan Nasional, Kepolisian, Kejaksaan, Pemerintah Daerah, Kementerian, Instansi Non Kementerian, Perguruan Tinggi Negeri, Tentara Nasional Indonesia, dan sebagainya. Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya, tidak memiliki kewenangan menuntut maupun menjatuhkan sanksi kepada instansi yang dilaporkan, namun memberikan rekomendasi⁶ kepada instansi untuk melakukan *self-correction*. Sifat dari rekomendasi Ombudsman adalah tidak mengikat dan tidak dapat dipaksakan untuk dieksekusi.⁷ Hal ini yang mengakibatkan rekomendasi Ombudsman sering kali diabaikan oleh penyelenggara negara.

Berdasarkan fakta-fakta yang penulis dari hasil penelitian yang penulis lakukan terdapat informasi dari Laporan Tahunan Ombudsman RI Terkait dengan keputusan Ombudsman RI masih ada lembaga yang tidak menjalankan Rekomendasi Ombudsman.

Salah satu contohnya terkait pelaksanaan rekomendasi

⁶ Pengertian Rekomendasi menurut Undang- Undang Nomor 37 tahun 2008 adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

⁷ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (LaksBang Pressindo: Yogyakarta, 2016), hlm.141

Ombudsman yang dikeluarkan untuk Pemerintah Kota Semarang dimana isi dari rekomendasi Ombudsman itu adalah upaya penertiban dan pembongkaran bangunan tower BTS PT. Linggajati Al Munshurin yang tidak berijin (tidak memiliki IMB). Kasus ini terjadi sekitar tahun 2012 namun pelaksanaan pembongkaran tower baru dilaksanakan pada tahun 2018.⁸

Contoh lainnya yaitu pemberian rekomendasi Ombudsman kepada Walikota Yogyakarta terkait dengan maladministrasi dalam proses penanganan laporan pelanggaran izin gangguan oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam hal ini rekomendasi Ombudsman hanya dilaksanakan secara sebagian dan saat ini sudah bersifat final.⁹ Kedua peristiwa di atas menggambarkan kekuatan dari rekomendasi Ombudsman yang bersifat tidak mengikat atau non legal binding.

Keberhasilan suatu penyelenggaraan pelayanan publik ditentukan oleh tingkat kepuasan dari penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dikatakan dapat tercapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu layanan secara berkala wajib untuk melakukan survei indeks kepuasan masyarakat. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Para pelaku

⁸ Hasil Riset M. Azet Azhar (Asisten Pratama, Anggota Tim Keasistenan Pemeriksaan Laporan), 14 April 2021 Pukul 15:51 WIB, di Kantor Ombudsman RI.

⁹ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahun 2017 Ombudsman Republik Indonesia, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2018), hlm. 34-35.

pelayanan publik seharusnya dapat bekerja secara transparan dan akuntabel dalam memberi pelayanan kepada masyarakat, Namun dalam faktanya sikap dan perilaku para administrator secara psikologis selalu meremehkan pekerjaan pelayanan itu sendiri dan jenuh serta stres kerja yang mengakibatkan pelaksanaan pekerjaan menjadi tidak produktif dan dapat menghambat kelancaran dari proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 4 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 disegala 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.

Maladministrasi adalah Perilaku Perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang dengan tujuan lain dari apa yang menjadi wewenang tersebut. Termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum penyelenggara pemerintah dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat atau orang perseorangan.

Sejalan dengan pengertian dari Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis tertarik untuk mengajukan permasalahan ini untuk dilaksanakan penelitian dengan judul **“Penegakan Hukum Terhadap Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”**.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut, maka menarik untuk diketahui dan diteliti lebih jauh mengenai:

1. Bagaimanakah Pengaruh Faktor Undang-undang dalam

Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik?

2. Bagaimana Pengaruh Faktor Penegak Hukum dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian yang dilakukan adalah untuk mengkaji dan menjelaskan pengaruh factor Undang-undang dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. .
2. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaruh Faktor Penegak Hukum dalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata Negara pada khususnya.
2. Diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang pelayanan publik, kesadaran hak masyarakat atas pelayanan publik, fungsi-fungsi lembaga Ombudsman RI, hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Rido Nikmatan Telaumbanua, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Nomor Mahasiswa: 155202374/PS/MIH, menulis dengan Judul: Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam Melaksanakan Pengawasan Pelayanan Publik di DIY.

a. Rumusan Masalah yang diangkat sebagai berikut:

1) Bagaimana pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY ?

2) Apa kendala-kendala pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY?

3) Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi Rekomendasi Ombudsman Perwakilan melaksanakan pengawasan pelayanan publik di DIY ?

b. Hasil penelitian adalah bahwa Ombudsman Perwakilan DIY merupakan lembaga yang melaksanakan pengawasan terhadap aparatur pemerintah guna mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan layak. Pengawasan oleh Ombudsman mendorong terwujudnya pemerintah yang baik dan beribawa sehingga mencegah dan

menghindari pemerintah dari tindakan-tindakan Maladministrasi dan praktek-praktek KKN. Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY sebagai saran atau nasihat yang diberikan kepada pejabat publik yang melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hasil Penelitian Rido Nikmatan Telaumbanua lebih menekankan pada bagaimana pengawasan dalam pelaksanaan dari Rekomendasi Ombudsman Perwakilan DIY dalam pelayanan publik di DIY. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan Sistem Hukum Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*)

2. Ezriani Mardiana Idris Harahap, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara Medan, Nomor Mahasiswa: 097005074 / HK. Menulis dengan Judul: Kedudukan Dan Kewenangan Lembaga Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

a. Rumusan masalah yang diangkat sebagai berikut:

1) Bagaimana kedudukan dan kewenangan Lembaga Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?

- 2) Bagaimana peran, tugas dan fungsi Lembaga Ombudsman dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme?
 - 3) Bagaimana kendala yang dihadapi oleh Ombudsman dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawas terhadap pelayanan publik?
- b. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman merupakan pengawasan yang bersifat eksternal, yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan saja. Batasan kewenangan Ombudsman untuk dijadikan sebagai pedoman dapat menentukan apakah suatu dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan menjadi tugas dan wewenang Ombudsman. Pengawasan dari Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, melainkan juga mengutamakan pendekatan persuasif kepada para Penyelenggara Negara dan pemerintahan agar mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hasil penelitian Ezriani Mardiana Idris Harahap memiliki perbedaan dengan penelitian yang diteliti Penulis, yaitu penelitian oleh Ezriani Mardiana Idris Harahap adalah pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman

merupakan pengawasan yang bersifat eksternal, yaitu pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan saja. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diteliti Penulis yaitu berkaitan dengan Sistem Hukum Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Penegakan Hukum

Penegakkan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.¹⁰

Penegakan hukum menurut Ilhami Bisri adalah usaha semua kekuatan bangsa, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa, dan merupakan ralat bahwa hukum hanya boleh ditegakkan oleh golongan-golongan tertentu saja, antara lain:¹¹

- a. Aparatur negara yang memang ditugaskan dan diarahkan untuk itu seperti polisi, hakim dan jaksa, yang dalam dunia hukum disebut secara ideal sebagai the three musketers atau tiga pendekar hukum, yang mempunyai fungsi penegakan dengan sifat yang berbeda-bedaakan tetapi bermuara pada terciptanya hukum yang adil, tertib dan bermanfaat bagi semua manusia. Polisi menjadi pengatur dan pelaksana penegakan hukum di dalam masyarakat,

¹⁰ Satjipto Raharjo, Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009) Hal. 25

¹¹ Ilhami Bisri, Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2012) Hal. 128

hakim sebagai pemutus hukum yang adil sedangkan jaksa adalah institusi penuntutan negara bagi para pelanggar hukum yang diajukan polisi;

- b. Pengacara yang memiliki fungsi advokasi dan mediasi bagi masyarakat baik yang bekerja secara individual ataupun yang bergabung secara kolektif melalui lembaga-lembaga bantuan hukum, yang menjadi penuntun masyarakat yang awam hukum, agar dalam proses peradilan tetap diperlakukan sebagai manusia yang memiliki kehormatan, hak dan kewajiban, sehingga putusan hakim akan mengacu pada kebenaran, keadilan yang dilandasi penghormatan manusia atas manusia;
- c. Para eksekutif yang bertebaran di berbagai lahan pengabdian sejak dari pegawai pemerintah yang memiliki beraneka fungsi dan tugas kewajiban sampai kepada para penyelenggara yang memiliki kekuasaan politik (legislatif);
- d. Masyarakat pengguna jasa hukum yang kadang-kadang secara ironi menjadi masyarakat pencari keadilan.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum pidana adalah penerapan hukum

pidana secara konkrit oleh aparat penegak hukum.¹²

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukan semata-mata pelaksanaan perundang-undangan saja, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.¹³

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti hanya pada pelaksanaan perundang-undangan saja atau berupa keputusan-keputusan hakim. Masalah pokok yang melanda penegakan hukum yakni terdapat pada faktor-faktor yang mempengaruhinya secara langsung maupun tidak langsung. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dapat menyebabkan dampak positif maupun dampak negatif dilihat dari segi faktor penegakan hukum itu menjadikan agar suatu kaidah hukum benar-benar berfungsi. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:¹⁴

¹² Soerjono Soekanto, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: Rajawali Pers, 2016) hal. 5

¹³ Ibid hal. 7

¹⁴ Ibid hal.8

1. Faktor Undang-undang

Praktek menyelenggaraan penegak hukum di lapangan seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini dikarenakan konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Kebijakan yang tidak sepenuhnya berdasarkan hukum merupakan suatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan tidak bertentangan dengan hukum.

Peraturan Tertulis yang berlaku umum dan di buat oleh Pengusa Pusat maupun Daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel (selanjutnya disebut undang-undang) mencakup :

- a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di Sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Dan gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan, kerana:

- a. Tidak di ikutinya asas-asas berlakunya undang-undang,
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.

c. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataan terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Penegakan hukum benar-benar menempati kedudukan yang penting dan menentukan. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum, pada akhirnya akan menjadi kenyataan melalui tangan orang-orang tersebut. Apabila kita melihat segala sesuatu dari pandangan tersebut, maka menjadi relevan untuk berbicara mengenai berbagai faktor yang memberikan pengaruh terhadap para penegak hukum. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut.¹⁵

¹⁵ Satjipto Rahardjo, Op. Cit, Hal. 2

Salah satu kunci dari keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam rangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja, atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang isinya hak-hak dan kewajiban tertentu yang merupakan peranan atau *role*. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut:¹⁶

- a. Peranan yang ideal (*ideal role*)
- b. Peranan yang seharusnya (*expected role*)
- c. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
- d. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Kecuali dari itu, maka golongan panutan harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma

¹⁶ Soerjono Soekanto, Op. Cit, Hal 19-20

atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas

Sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan lancar dan penegak hukum tidak mungkin menjalankan peran semestinya. Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Menurut Soerjono Soekanto, khususnya untuk sarana dan fasilitas tersebut, sebaiknya dianuti jalan pikiran, sebagai berikut:

- a. Yang tidak ada, diadakan yang baru betul.
- b. Yang rusak atau salah, diperbaiki atau dibetulkan.
- c. Yang kurang, ditambah.
- d. Yang macet, dilancarkan.
- e. Yang mundur atau merosot, dimajukan atau ditingkatkan.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, diketengahkan secara garis besar

perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum.

Terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik-buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari berlakunya hukum adat berlakunya hukum tertulis (perundang-undangan) harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Dalam penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudah menegakkannya.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur, "sejauh mana aturan hukum itu

ditaati atau tidak ditaati”.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 Suwanto dan Markus Lukman.¹⁸ 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

¹⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, (Jakarta: Kencana, 2017) hal. 301

¹⁸ Lihat, Mr T.H. Lim dalam tulisannya “Perluakah 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.

¹⁹ Dikutip dari <https://antikorupsi.org/id/news/rekomendasi-ombudsman-ri>, “Rekomendasi Ombudsman RI”, diakses 10 November 2020.

menghidupkan kembali pranata dan lembaga Ombudsman dalam rangka (tetap) memungkinkan keluhan masyarakat tersalurkan.²⁰Selain 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 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

²⁰Lihat 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*

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

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

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

- a. bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. 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;
- c. 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;
- d. 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.²³Berdasarkan Pasal 6 TAP MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 disebutkan membentuk undang- 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

²³Adhar 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.

²⁴*Ibid*

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 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 :

- a. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawaseksternal.
- b. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - 1) pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang- undangan; dan
 - 2) pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- c. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:

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

- 1) pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang undangan; dan
- 3) 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 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 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;

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

- 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. [SEP]

C. Konsep Dasar Maladministrasi dan Rekomendasi Ombudsman

1) 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.²⁷Pandangan 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.²⁸

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.²⁹Pendapat 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.³⁰

Department for Work and Pensions, mengatakan bahwa Maladministrasi tidak didefinisikan. Namun, istilah Maladministrasi kadangkala digunakan untuk menggambarkan ketika tindakan kita atau

²⁷Ridwan HR dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm 141.

²⁸ Hendra Nurtjahjo et.al., *Memahami Maladministrasi*, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm 4.

²⁹Joko Widodo, *Good Governance*, (Insan Cendikia: Surabaya, 2001), hlm 159.

³⁰ 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.

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.³¹

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 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:³²

1. Perilaku dan perbuatan melawan hukum,
2. Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang,
3. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi

³¹ 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.

³² Hendra Nurtjahjo *et.al.,.op.cit*, hlm 11.

tujuan wewenang itu.

4. Kelalaian
5. Pengabaian kewajiban hukum;
6. Dalam penyelenggaraan pelayanan public
7. Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan,
8. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial,
9. Bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Disamping itu perlu kita ketahui bentuk dari tindakan-tindakan Maladministrasi yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya³³:

- 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

³³*Ibid.*

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) *Bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain:
- 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. *Cicumloution* 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 berikut³⁴:

³⁴*Ibid.*

- 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 berikut³⁵:

- 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

³⁵*Ibid.*

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.

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 berikut³⁶:

- a. Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri, orang lain dan/atau

³⁶*Ibid.*

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 prosudur tetap. Hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut³⁷:

- a. Diluar Kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan

³⁷ *Ibid.*

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.
- 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 berikut³⁸:

- a. Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewengangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan

³⁸*Ibid.*

dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.

- b. Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (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 berikut³⁹:

- 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

³⁹*Ibid.*

negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

- 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 [L] [SEP] 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.⁴⁰

Selain mengacu pada bentuk-bentuk Maladministrasi yang telah disebutkan sebelumnya, di negara Belanda Ombudsman juga dapat meninjau perilaku administrasi berdasarkan kriteria kepatutan dan prinsip proporsionalitas. Bahkan Ombudsman juga memainkan peranan dalam menentukan kriteria kepatutan.⁴¹ Dengan kata lain dalam

⁴⁰Mudji Estiningsih, Fungsi Pengawasan Ombudsman Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (Studi Kasus Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta), (Yogyakarta: Liberty, 2016), hlm 41.

⁴¹ 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

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;
- 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.⁴²Dengan demikian Ombudsman Republik Indonesia dalam mengeluarkan Rekomendasi seyogianya

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.

⁴²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit*, hlm 238.

berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AAUPB, guna mewujudkan perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah (*bestuurmaatregel*).

2) Rekomendasi Ombudsman

Dalam menjalankan fungsi dan tugas Ombudsman Berwenang :

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi. ^[1]_[SEP]

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 pertimbangan⁴³, penasehatan⁴⁴ dan “saran” yg menganjurkan. Saran dalam padanan bahasa Inggris disebut suggestion.

⁴³Lihat Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry Kamus Ilmiah Populer (Surabaya: Arkola, 2001), hlm 671.

⁴⁴*Ibid.*

Namun demikian Rekomendasi Ombudsman bukan sekedar saran atau nasihat biasa yang diberikan untuk pejabat publik, sebab di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur kemanusiaan.⁴⁵ 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).⁴⁶

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

⁴⁵Budhi Masthuri, op.cit, hlm 7.

⁴⁶Antonius Sujata, *Ombudsman Indonesia; Masa Lalu, Sekarang, dan Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm194.

kebutuhan subjektif pelapor bagi penyelesaian permasalahan yang dilaporkan atau akan bermanfaat dalam rangka memberikan efek jera bagi pejabat publik sehingga tidak mengulangi perbuatan Maladministrasi. Akurasi pilihan jenis Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman akan sangat menentukan bagaimana tindak lanjut pejabat publik dalam merespons Rekomendasi tersebut.⁴⁷

Ada beberapa jenis Rekomendasi yang selama ini lazim dikeluarkan Ombudsman. Jenis-jenis tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut⁴⁸:

- 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

⁴⁷ Budhi Masthuri, *loc.cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

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 sebagai bentuk kerjasama dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

D. Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang undangan. Di Indonesia penyelenggaraan pelayanan publik diatur dalam undang undang nomor 25 tahun 2009, dalam undang undang tersebut dijelaskan peraturan serta atas pelayanan publik yang berlaku di Indonesia.

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk organisasi penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan. Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 UU No. 25 tahun 2009, Sekurang-kurangnya meliputi:⁴⁹

- a. Pelaksanaan pelayanan;
- b. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. Pengelolaan informasi;
- d. Pengawasan internal;
- e. Penyuluhan kepada masyarakat;
- f. Pelayanan konsultasi;

Makan pelayanan publik, menurut ketentuan pasal 15 undang undang nomor 25 tahun 2009 penyelenggara berkewajiban :

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusul, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan public yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan Asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;

⁴⁹ UU RI No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

- h. Memberikan pertanggung jawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggaraan pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggung jawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggungjawab atas posisi atau jabatan;
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga Negara atau Instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Adapun Asas Asas pelayanan publik menurut pasal 4 undang undang nomor 25 tahun 2009 adalah:

- a. Kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum, yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- c. Kesamaan hak, yaitu pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilakukan, baik oleh pemberian maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, yaitu pelaksanaan pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
- f. Partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif, yaitu setiap warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang di inginkan;
- i. Akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;

- k. Ketetapan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Komponen standar pelayanan publik menurut pasal 21 undang undang nomor 25 tahun 2009 sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum, yaitu peraturan perundang undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan;
- b. Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu tentang acara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan;
- d. Jangka waktu penyelesaian, yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan;
- e. Biaya/ cari, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/ atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat;
- f. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- g. Sarana, prasarana dan/ atau fasilitas, yaitu peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan;
- h. Kompetensi pelaksana, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksanaan meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman;
- i. Pengawasan internal yaitu pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana;
- j. Penanganan pengaduan, sarana, dan masukan, yaitu upacara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut;
- k. Jumlah pelaksana, yaitu tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan, yaitu kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan;

- n. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Pelaksanaan dalam menyelenggarakan pelayanan kami menurut pasal 34 undang undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Pedas, andal, dan tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut;
- e. Profesional
- f. Tidak mempersulit;
- g. Satu pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. Menjunjung tinggi nilai nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggaraan;
- i. Tidak membicarakan informasi atau dokumen yang wajib di rahasiakan sesuai dengan peraturan perundang undangan;
- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta pro aktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/ kewenangan yang dimiliki;
- n. Sesuai dengan kepantasan;
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal & pengawas eksternal. Pengawas internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang undangan; dan pengawasan oleh pengawas fungsioal sesuai dengan peraturan perundang undangan. Sementara pengawasan eksternal

penyelenggaraan pelayanan publik menurut pasal 35 undang undang nomor 25 tahun 2009 dapat dilakukan melalui:

- a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang undangan;
- c. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

E. Peran Kepala Daerah Dalam Pelayanan Publik

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.⁵⁰

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 diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara

⁵⁰ Bagir Manan, loc.cit.

lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁵¹

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.⁵²

Pandangan Montesquieu 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, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan baik di dalam negeri maupun

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah, op.cit*, hlm 7.

di luar negeri.⁵³

Lebih lanjut berdasarkan perspektif kajian kebijakan publik “eksekutif” pada umumnya mempunyai dua tugas dan kewenangan yakni⁵⁴:

- 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 Manan⁵⁵ 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

⁵³ Sirajuddin et.al., *Hukum Administrasi...*, *loc.cit.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ 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.

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 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 walikota pada tingkat kota

F. Kerangka Pikir

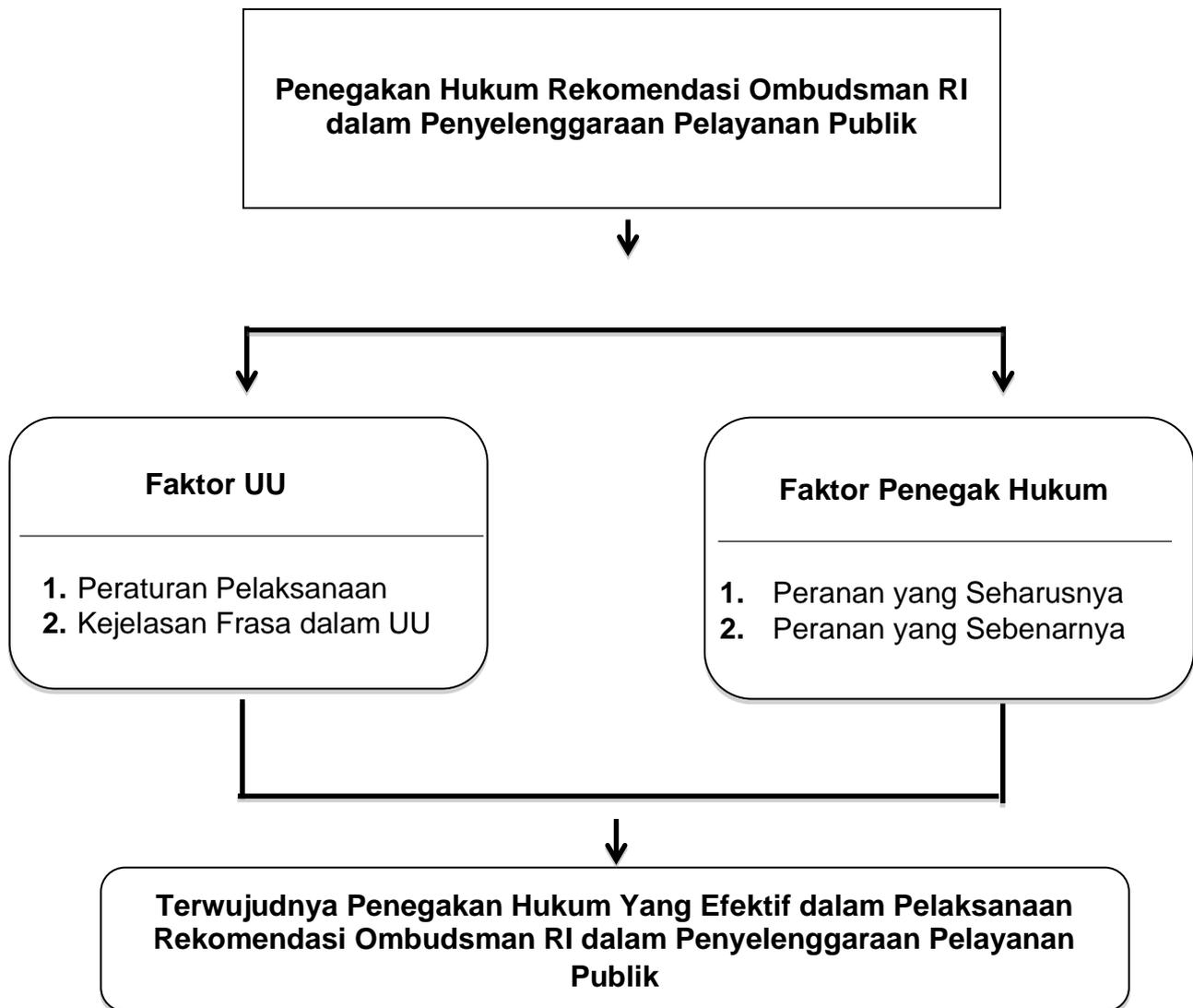
Penelitian ini memfokuskan pada 2 Variabel, yaitu variabel Faktor Undang-undang dan Faktor Penegak Hukum.

Untuk variable Faktor Undang-undang, di tetapkan 2 indikatif yaitu Asas Peraturan Pelaksanaan dan Asas-asas berlakunya

Untuk Variabel Fakotr Penegak Hukum, ditetapkan 2 indikator yaitu Peranan yang seharusnya dan peranan yang sebenarnya.

kedua variable tersebut akan dikaji kemudian menguji indikator-indikator yang telah disebutkan sebelumnya kedalam Penegakan Hukum Rekomendasi Ombudsman demi mewujudkan Penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal. Secara sederhana, kerangka pikir ini dapat dijabarkan dalam Bagan sebagai berikut.

G. Bagan Pikir



H. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pengertian terkait pemilihan istilah dalam tesis ini maka diperlukan sub-bab khusus yang membahas istilah-istilah tersebut. Adapun definisi operasional yang terkait dengan judul tesis ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Ombudman RI, didefinisi operasionalkan sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Rekomendasi Ombudsman RI, didefinisi operasionalkan sebagai produk hukum Ombudsman RI, yang wajib dilaksanakan oleh terlapor atau atasan terlapor.
- c. Penegakan Hukum, didefenisi operasionalkan sebagai tindak lanjut hasil pemeriksaan dan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam penegakan rekomendasi ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan public.
- d. Faktor Undang-undang, didefinisi operasionalkan sebagai salah satu variable factor yang mempengaruhi penegakan hukum yang meliputi asas-asas berlakunya UU, peraturan pelaksana yang dibutuhkan, dan kejelasan arti kata-kata dalam UU.
- e. Faktor Penegak Hukum, didefenisi operasionalkan sebagai salah satu variable factor yang mempengaruhi penegakan hukum yang meliputi peran ideal, peran seharusnya, dan peran

actual. Penegak hukum yang dimaksud disini yaitu kepala daerah sebagai terlapor atau atasan terlapor untuk melaksanakan tindak lanjut rekomendasi Ombudsman RI sebagai hasil pemeriksaan.

- f. Peranan Seharusnya adalah alat Negara sebagai penegak hukum yang bertugas menjalankan fungsinya. Didefinisi operasionalkan sebagai tindak lanjut yang harus dilakukan oleh kepala daerah sebagai terlapor atau atasan terlapor untuk memenuhi kewajiban seperti yang dituangkan dalam rekomendasi Ombudsman RI.
- g. Peran sebenarnya adalah peranan actual yang dilakukan oleh penegak hukum. Didefinisi operasionalkan sebagai peran yang sebenarnya dilakukan oleh kepala daerah sebagai terlapor atau atasan terlapor.
- h. Kejelasan frasa dalam UU, didefinisi operasionalkan sebagai ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan dalam perumusan pasal-pasal tertentu.
- i. Peraturan pelaksana, didefinisi operasionalkan sebagai peraturan perundang-undangan yang ada untuk mengatur hal tertentu secara tegas.
- j. Penegakan Hukum yang ideal, didefinisi operasionalkan sebagai proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata dan diharapkan

dapat mendorong kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam penegakan hukum rekomendasi Ombudsman RI dalam penyelenggaraan pelayanan publik.