

SKRIPSI

KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELESAIAN LAPORAN ASESMEN TES WAWASAN KEBANGSAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Disusun dan diajukan oleh

**DEWI KARTIKASARI TULAK
B021181009**



**HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM
PENYELESAIAN LAPORAN ASESMEN TES WAWASAN
KEBANGSAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI**

OLEH:

**DEWI KARTIKASARI TULAK
B021181009**

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

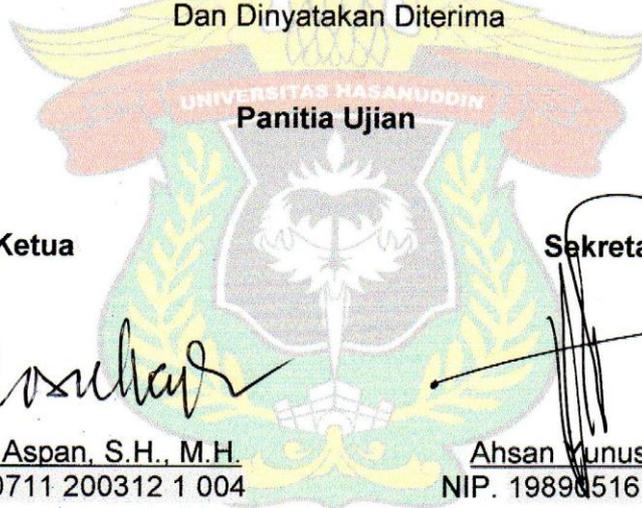
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**KEWENANGAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
DALAM PENYELESAIAN LAPORAN ASESMEN TES
WAWASAN KEBANGSAAN KOMISI
PEMBERANTASAN KORUPSI**

Disusun dan diajukan oleh

**DEWI KARTIKASARI TULAK
B021181009**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Jumat, 10 Juni 2022
Dan Dinyatakan Diterima



Ketua

Sekretaris

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

Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP. 19890516 201904 3 001

A.n. Dekan

**Ketua Program Studi Sarjana
Hukum Administrasi Negara**



Dr. Muhammad Iham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Dewi Kartikasari Tulak
Nomor Pokok : B021181009
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul : Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia
dalam Penyelesaian Laporan Asesmen Tes
Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan
Korupsi

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

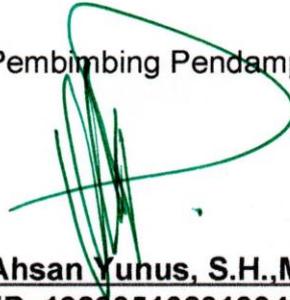
Makassar, April 2022

Pembimbing Utama



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 196807112003121004

Pembimbing Pendamping



Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP. 198905162019043001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: DEWI KARTIKASARI TULAK
N I M	: B021181009
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Pada Penyelesaian Laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2022

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Manizah Palim SH.,M.H.,M.A.P.
N.P. 49731231/19903 1 003

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dewi Kartikasari Tulak
Nomor Induk Mahasiswa : B021181009
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S-1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "**Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelesaian Laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi**" adalah karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini merupakan hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumber, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 17 April 2022

Yang bersangkutan



Dewi Kartikasari Tulak

ABSTRAK

DEWI KARTIKASARI TULAK (B021181009) dengan Judul **“Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelesaian Laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi”**. Di bawah bimbingan (Zulkifli Aspan) sebagai pembimbing utama, dan (Ahsan Yunus) sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan kewenangan Ombudsman RI dalam penanganan laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK dan implikasi hukum rekomendasi Ombudsman RI atas perkara Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, serta bahan hukum sekunder yang disusun secara sistematis dan preskripsi untuk memberikan gambaran dan solusi atas isu hukum yang diteliti. Analisis bahan hukum yang digunakan yaitu analisis kualitatif dengan cara interpretasi (menafsirkan) bahan hukum dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, 1.) Kewenangan Ombudsman RI sebagai lembaga yang mengawasi dan menyelesaikan sengketa maladministrasi pelayanan publik cukup terbatas dalam penyelesaian laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK. Hal ini disebabkan karena Asesmen Tes Wawasan kebangsaan KPK merupakan sengketa kepegawaian yang tidak hanya melibatkan tentang pelayanan publik, melainkan juga tentang keabsahan dasar hukumnya, pelaksanaannya, hak pegawai KPK, hingga keabsahan surat keputusan hasil asesmen. Penyelesaian dan rekomendasi yang ditetapkan oleh Ombudsman RI telah melampaui batas kewenangannya sebagaimana dalam Pasal 36 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Ombudsman dapat melakukan penolakan terhadap beberapa laporan diantaranya, a) bukan kewenangan Ombudsman, dan b) laporan sedang atau telah menjadi objek sengketa di pengadilan. 2) Implikasi hukum yang ditimbulkan atas penyelesaian laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK oleh Ombudsman RI antara lain, a) menimbulkan kerugian secara hukum, moral, dan politik terhadap KPK sebagai terlapor, dan b) mempengaruhi proses penyelesaian asesmen TWK dimasa yang akan datang maupun sengketa pelayanan publik lainnya.

Kata Kunci: Akibat Hukum; Tes Wawasan Kebangsaan; Komisi Pemberantasan Korupsi; Ombudsman; Kewenangan.

ABSTRACT

DEWI KARTIKASARI TULAK (B021181009) entitled "**The Authority of the Ombudsman of the Republic of Indonesia in Completing the Assessment Report on the National Insight Test of the Corruption Eradication Commission**". Under the guidance of (Zulkifli Aspan) as the primary supervisor, and (Ahsan Yunus) as a co-supervisor.

This study aims to analyze and explain the authority of the Indonesian Ombudsman in handling the KPK National Insight Test Assessment report and the legal implications of the RI Ombudsman's recommendation on the KPK National Insight Test Assessment case.

The type of research used is normative legal research with a statutory and conceptual approach. The legal materials used are primary legal materials and secondary legal materials, which are arranged systematically and with prescriptions to provide an overview and solution to the legal issues under study. The analysis of legal materials used is the qualitative analysis by interpreting (interpreting) legal materials using content analysis.

The results showed that 1.) The Indonesian Ombudsman's authority as an institution that oversees and resolves public service maladministration disputes is limited in completing the KPK's National Insight Test Assessment report. This is because the National Insight Test Assessment of the KPK is a personnel dispute involving not only public services but also the validity of its legal basis, its implementation, the rights of KPK employees, to the validity of the decision letter resulting from the assessment. The resolutions and recommendations set by the Ombudsman of the Republic of Indonesia have exceeded the limits of their authority as stated in Article 36 of Law no. 37 of 2008 concerning the Ombudsman of the Republic of Indonesia. This provision confirms that the Ombudsman can reject several reports, including a) it is not within the authority of the Ombudsman, and b) the report is or has become the object of a dispute in court. 2) The legal implications arising from the completion of the KPK National Insight Test Assessment report by the Indonesian Ombudsman include, among others, a) causing legal, moral, and political harm to the KPK as the reported party and b) influencing the process of resolving future TWK assessments and disputes other public services.

Keywords: Legal Consequences; National Insight Test; Corruption Eradication Commission; Ombudsman; Authority.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas berkat rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul: **“Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelesaian Laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi”** yang merupakan tugas akhir sebagai syarat mendapatkan gelar Sarjana Hukum, Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis dengan segala kerendahan hati mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ayahanda Nurdin Tulak, Ibunda Eni Ika Ernawati, Adik Ari Anggara Tulak, dan Adik Tri Hapsari Tulak atas doa serta dukungan yang tulus, dan menjadi semangat terbesar penulis untuk bisa tiba dititik ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Ibu Prof. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA.selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II dan Dr. Muh.Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III.
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara.

4. Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing penulis dalam proses penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. dan Bapak Fajlurrahman, S.H., M.H selaku Penilai, yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis untuk melakukan perbaikan.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama kurang lebih empat tahun memberikan banyak ilmu pengetahuan, nasehat, dan hal-hal positif lainnya yang tentu sangat bermanfaat bagi penulis untuk menjadi lebih baik terutama dalam bidang akademik.
7. Seluruh staf akademik, kemahasiswaan, perpustakaan, dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan pelayanan yang dibutuhkan penulis.
8. Kepada LeDHaK FH-UH, terima kasih karena sudah menjadi organisasi yang memberikan penulis banyak pengetahuan, pengalaman, terutama dalam hal *public speaking*. Terima kasih juga kepada FORMAHAN FH-UH yang selalu memberikan kepercayaan bagi penulis dalam melaksanakan suatu tugas, termasuk MC yang membuat penulis lebih percaya diri saat berbicara di depan umum. Kepada LP2KI, terima kasih karena sudah memberikan ilmu dan pengetahuan tentang metode penulisan karya ilmiah.

9. Kepada Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Selatan terutama Bapak Arwifan Arshad yang telah memberikan jalan dan arahan bagi penulis untuk dapat melakukan penelitian di instansi tersebut. Terima kasih juga kepada Bapak Muslimin B. Putra S.Sos selaku Kepala Bidang Pencegahan Ombudsman RI Provinsi Sulsel yang telah bersedia memberikan data pendukung untuk menguatkan hasil penelitian penulis.
10. Kepada Bapak Dr. Muhammad Irwan S.H., M.H. selaku Wakil Ketua Komisioner Ombudsman Kota Makassar yang telah memberikan pemahaman substansi lebih mendalam kepada penulis untuk memecahkan isu hukum yang diteliti.
11. Kepada tim Rain(du), Nelvi Oryenti Sarumaha, Fatmawati, Nining Herdianty, dan Annur Amin yang telah menemani suka duka penulis selama kurang lebih empat tahun di kota Makassar.
12. Dirwansyah yang telah menjadi *support system* yang sabar, menyenangkan, menenangkan, memberikan saran dan nasihat, serta mengingatkan akan hal-hal tertentu kepada penulis.
13. Tim BERDIKARI (Berpikir Idealis Kritis Nan Komprehensif), tim debat yang mengajarkan penulis tentang cara mengkaji suatu isu, kritis terhadap setiap permasalahan, membangun solusi dan saran untuk memperbaiki permasalahan yang dihadapi, serta menjadi teman yang mengibur dan saling menguatkan terutama saat menerima hasil lomba yang tidak sesuai harapan.

14. Keluarga besar Pemerintahan Kota Makassar terutama bagian Organisasi dan Tata Laksana (Ortala), ibu indar, ibu nurbaety, ibu eliavita, kak laras, kak wika, kak dian, kak wawa, kak vika, pak richard, dan pak caha' yang sudah menerima penulis dalam melaksanakan kegiatan magang, menganggap penulis sebagai bagian dari keluarga ortala, dan memberikan pengalaman baru bagi penulis untuk menjadi bekal dalam memasuki dunia kerja.
15. Terakhir kepada seluruh teman-teman dan pihak-pihak yang membantu penulis dalam menjalankan pendidikan hingga menyelesaikan tugas akhir (Skripsi) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Selanjutnya, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis memohon maaf atas segala kekurangan dalam skripsi ini. Besar harapan penulis agar kekurangan tersebut dapat memperoleh perbaikan dimasa yang akan datang sehingga dapat menjadi hasil penelitian yang lebih baik. Penulis juga berharap, agar skripsi ini tidak hanya memberikan manfaat bagi penulis, tetapi juga dapat bermanfaat bagi siapapun yang membutuhkan. Semoga Allah SWT selalu mencurahkan nikmat, berkah, serta hidayah-Nya kepada kita semua.

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Makassar, 27 Maret 2022

Dewi Kartikasari Tulak

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Keaslian Penelitian	8
F. Metode Penelitian	11
BAB II KEWENANGAN OMBUDSMAN RI DALAM PENANGANAN LAPORAN ASESMEN TES WAWASAN KEBANGSAAN KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI	19
A. Tinjauan Pustaka	19
1. Kewenangan	19
2. Ombudsman RI	26
3. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Korupsi (KPK)	38
4. Pegawai Aparatur Sipil Negara	40
B. Analisis.....	42
1. Pengalihan Status Pegawai KPK sebagai Bagian dari Administrasi Kepegawaian	42
2. Kesesuaian Asesmen TWK KPK terhadap Konsep Kepegawaian ..	44
3. Kesesuaian Legal Standing Pegawai KPK dalam Proses Asesmen TWK KPK terhadap Konsep Pelayanan Publik.....	46

4. Kesesuaian Rekomendasi Ombudsman RI tentang Asesmen TWK KPK terhadap Kewenangan Ombudsman RI	50
BAB III IMPLIKASI HUKUM REKOMENDASI OMBUDSMAN RI ATAS LAPORAN ASESMEN TES WAWASAN KEBANGSAAN KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.....	64
A. Tinjauan Pustaka	64
1. Implikasi Hukum.....	64
2. Administrasi Kepegawaian	66
3. Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK.....	67
B. Analisis	73
1. Sifat Rekomendasi Ombudsman	73
2. Daluwarsa Penyelesaian Laporan dan Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman RI.....	78
BAB IV PENUTUP	83
A. Kesimpulan	83
B. Saran.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	85

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur tindakan dan hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau antara organ pemerintahan itu sendiri.¹ Artinya, hukum administrasi negara juga mengatur bagaimana tugas dan kewenangan pejabat pemerintahan yang menjadi dasar dalam memberikan pelayanan publik bagi warga negara. Dalam kaitannya dengan asas legalitas, maka proses administrasi termasuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh para penyelenggara harus dijalankan berdasarkan kewenangan yang dimiliki sesuai peraturan perundang-undangan.²

Pelaksanaan pelayanan publik oleh setiap administrator yang diduga melakukan maladministrasi berhak untuk membuktikan dirinya tidak bersalah dan tidak serta merta dijatuhkan sanksi oleh suatu lembaga (*Presumption of Legality*).³ Menurut Roberto Beca Marino, "*Es necesario considerar que esta presunción de inocencia, tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, al cual ha sido trasladada como presunción de licitud.*"⁴ Artinya, asas praduga tak

¹ Azmiati Zuliah dan Asri Pulungan, "Pelayanan Publik Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia," Jurnal Ilmiah Penelitian Law Jurnal, Vol. 1. Nomor 2, Juli 2020, hlm. 32.

² Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Pustaka Setia, hlm. 58.

³ Roberto Beca Marino, "Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador (Scope of the presumption of legality in the administrative sanctioning procedure)," Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020, hlm. 268.

⁴ *Ibid.*

bersalah diakui sepenuhnya dalam administrasi yang dikenal sebagai praduga legalitas.

Dalam menyelesaikan perkara maladministrasi pelayanan publik, setiap negara seperti Swedia, Inggris, Prancis, Belanda, dan Indonesia telah membentuk suatu lembaga yang kewenangannya berfokus pada administrasi.⁵ Secara hukum, pemerintah Indonesia telah membentuk lembaga independen yang fokus kewenangannya adalah mengawasi, menjalankan, dan menyelesaikan perkara maladministrasi dalam bidang pelayanan publik (Ombudsman RI).⁶ Secara yuridis, Ombudsman memiliki beberapa tugas, fungsi, dan wewenang yaitu, mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, menerima laporan, melakukan pemeriksaan, menindaklanjuti laporan, melakukan investigasi, dan memberikan rekomendasi terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁷

Pada tataran praktiknya, Ombudsman sebagai pengawal dalam mewujudkan pelayanan publik yang bebas dari maladministrasi justru melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewenangannya. Penyalahgunaan kewenangan tersebut berupa penyelesaian laporan asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi (TWK KPK).

⁵ Galang Asmara, "Karakteristik Lembaga Ombudsman di Indonesia Dibandingkan dengan Lembaga Ombudsman Swedia, Inggris, Prancis, dan Belanda", Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3. No. 1, 2016, hlm. 43.

⁶ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁷ Pasal 6 *Jo.* Pasal 7 *Jo.* Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Laporan asesmen TWK KPK ke Ombudsman RI dilatar belakangi oleh terbitnya Surat Keputusan (SK) Ketua KPK No. 652 Tahun 2021 yang menetapkan 75 pegawai Tidak Memenuhi Syarat (TMS) dalam rangka pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN dan menyerahkan tugas serta tanggung jawab kepada atasan langsung. Atas terbitnya SK No. 652 Tahun 2021, Tim Advokasi Selamatkan KPK mengajukan laporan kepada Ombudsman RI perihal dugaan penyimpangan prosedur Asesmen TWK dalam alih status pegawai KPK menjadi pegawai ASN.

Menindaklanjuti laporan tersebut, Ombudsman RI melakukan pemeriksaan dan menemukan adanya tindakan maladministrasi berupa proses pembentukan kebijakan (Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Aparatur Sipil Negara), pelaksanaan Asesmen TWK, hingga penetapan hasil Asesmen TWK. Penemuan tersebut kemudian ditetapkan oleh Ombudsman dalam laporan akhir hasil pemeriksaan Ombudsman Nomor Register 0503/LM/V/2021/JKT dan siaran pers No. 030/HM.01/VII/2021.⁸

Pada proses penyelesaian laporan asesmen TWK KPK, ada beberapa tindakan dan hasil penetapan rekomendasi yang justru menyimpang dari kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman. Pertama, penetapan maladministrasi terhadap pembentukan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan

⁸ Ombudsman RI, Konferensi Pers: *Ombudsman RI Sampaikan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Aduan Pegawai KPK*, Youtube: https://youtu.be/wWy-W_EWXzQ, Juli 2021, Diakses tanggal 9 September 2021, Pukul 21.08 WITA.

Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Aparatur Sipil Negara. Artinya, Ombudsman RI telah menetapkan bahwa pembentukan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 cacat secara formil, namun dalam UU tentang Ombudsman RI tidak menyatakan adanya kewenangan Ombudsman untuk menentukan keabsahan suatu peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil. Tindakan Ombudsman tersebut secara konsekuen telah menabrak kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) yaitu menguji peraturan perundang undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁹ (*Judicial Review*). *Judicial Review* tidak hanya merujuk pada konsepsi uji materil, melainkan juga uji formil.¹⁰

Kedua, penetapan SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat dianggap “*merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun*” sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019. Sedangkan Putusan MK Nomor 34/PUU-XIX/2021 paragraf 3.12 mempertegas kembali bahwa hak pengangkatan pegawai KPK menjadi pegawai ASN adalah hak untuk memperoleh kesempatan yang sama menjadi ASN berdasarkan persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, Ombudsman

⁹ Pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal Atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, hlm 236, (Lihat juga: Idul Rishan, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18. Nomor 1, Maret 2021, hlm. 5.

menjadikan hasil asesmen sebagai dasar dalam menetapkan adanya kerugian hak pegawai KPK untuk dialihkan menjadi ASN. Sementara dalam Putusan MK menegaskan bahwa hak yang dimaksud adalah hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam melaksanakan proses alih status pegawai KPK sesuai dengan syarat yang ditentukan. Disamping itu, terkait SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat merupakan salah satu Surat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang seharusnya menjadi objek sengketa di PTUN.¹¹

Ketiga, Ombudsman menetapkan Menteri PAN-RB, Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 (lima) Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN melakukan pengabaian terhadap pernyataan Presiden tanggal 17 Mei 2021. Presiden menyatakan bahwa "*hasil TWK hendaknya menjadi masukan untuk langkah-langkah perbaikan terhadap individu maupun institusi KPK; tidak serta merta dijadikan dasar untuk memberhentikan 75 pegawai KPK yang dinyatakan tidak lolos tes.*" Pernyataan Presiden yang dijadikan sebagai dasar oleh Ombudsman dalam menentukan tindakan Pengabaian Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 (lima) Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Secara legitimasi, Pernyataan Presiden bukan bagian dari Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Surat Edaran Presiden, maupun Instruksi Presiden.

¹¹ Ali Irfan Effendi Rangkuti, 2021, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Polemik Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Skripsi, Universitas Pendidikan Ganesha, hlm. 20.

Menurut Ali Irfan Effendi dalam penelitiannya menegaskan bahwa, KPK dapat digugat di PTUN terkait SK 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK, SK tentang Pemberhentian 57 Pegawai dengan alasan cacat prosedural dalam penyusunan Perkom KPK No. 1 Tahun 2021, dan cacat yuridis pada substansi TWK. Artinya, polemik TWK KPK dapat dilakukan di PTUN bukan di Ombudsman RI karena secara huku, kewenangan Ombudsman RI hanya terbatas pada maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan uraian diatas, penyelesaian Laporan Asesmen TWK KPK oleh Ombudsman RI telah menyimpang dari kewenangan yang diberikan sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan. Tindakan tersebut dapat mempengaruhi proses penyelesaian laporan maladministrasi dalam bidang pelayanan publik termasuk penyelenggaraan asesmen dimasa yang akan datang, timbulnya rekomendasi Ombudsman yang bertentangan dengan Putusan Pengadilan, dan dapat merugikan pihak-pihak yang terlibat dalam laporan maladministrasi. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang kewenangan Ombudsman RI, dan implikasi hukum yang dapat ditimbulkan dalam penyelesaian Laporan Asesmen TWK KPK.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Ombudsman RI dalam penanganan laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana implikasi hukum adanya rekomendasi Ombudsman RI atas laporan Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kewenangan Ombudsman RI dalam penanganan laporan Asesmen TWK.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum rekomendasi Ombudsman RI atas perkara Asesmen TWK KPK.

D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumbangsi bagi para akademisi terutama dibidang hukum administrasi negara dalam hal memahami keselarasan antara kewenangan Ombudsman RI sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan dengan asesmen TWK KPK.
2. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan masukan dalam bidang hukum administrasi negara terkait pelaksanaan kewenangan Ombudsman RI atas laporan Asesmen TWK KPK.

E. Keaslian Penelitian

Peneliti telah melakukan penelusuran terhadap tulisan ilmiah yang subjek maupun objeknya hampir sama, namun belum ada hasil penelitian yang membahas mengenai penyelesaian laporan Asesmen TWK KPK oleh lembaga Ombudsman RI. Atas dasar itu, peneliti dapat mempertanggung jawabkan orisinalitas penelitian ini dengan tetap menelusuri dan menjelaskan perbedaannya dengan tulisan ilmiah lainnya. Adapun *review* terhadap kajian terdahulu yang telah dilakukan, antara lain:

1. Triyono: 2019, "*Pengawasan Dan Implikasi Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Studi Kasus Jalan Jatibaru Tanah Abang Jakarta*," Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Skripsi tersebut membahas tentang kewenangan Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang dikaitkan dengan kasus kebijakan penataan pedagang kaki lima di jalan Jatibaru Tanah Abang oleh Gubernur DKI Jakarta. Disamping variabel tersebut, skripsi Triyono juga membahas mengenai implikasi hukum atas rekomendasi Ombudsman RI terhadap kasus kebijakan penataan pedagang kaki lima di jalan Jatibaru Tanah Abang. Tulisan tersebut memiliki beberapa perbedaan yang signifikan dengan penelitian ini. Pertama, penelitian Triyono mengangkat hak dan tugas Ombudsman RI dalam hal ini pengawasan dan rekomendasi atas kasus kebijakan

penataan pedagang kaki lima di Jalan Jatibaru Tanah Abang. Berbeda dengan peneliti yang mengangkat mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI atas laporan Asesmen TWK KPK dalam rangka pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN. Kedua, Subjek yang diangkat oleh Triyono dalam skripsinya adalah Ombudsman RI, Gubernur DKI Jakarta, dan pedagang kaki lima Jalan Jatibaru Tanah Abang, sedangkan yang diangkat dalam penelitian ini adalah Ombudsman RI, KPK, dan Pegawai KPK. Ketiga, Triyono membahas implikasi hukum rekomendasi Ombudsman atas kasus kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Jalan Jatibaru Tanah Abang, sedangkan peneliti membahas implikasi hukum adanya rekomendasi Ombudsman RI atas perkara Asesmen TWK KPK. Oleh karena itu, skripsi Triyono dan penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan namun tetap memiliki korelasi dalam lingkup tugas, hak, kewajiban, kewenangan, dan implikasi hukum terhadap rekomendasi Ombudsman.

2. Muhammad Junaidi Fitriawan Trisnanda, *“Akibat Hukum Keberlakuan Peraturan pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Terhadap Pengangkatan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Yang Belum Berstatus Pegawai Aparatur Sipil Negara,”* Jurnal Jurist-Diction Vol. 4, Nomor 1, 2021. Jurnal tersebut membahas mengenai status hukum penyelidik dan penyidik KPK, serta pegawai KPK yang belum menjadi pegawai ASN berdasarkan UU

Kepegawian. Titik fokus lainnya dalam jurnal tersebut yaitu bagaimana hak yang diperoleh oleh penyelidik dan penyidik KPK, serta hak pegawai KPK sebelum dan sesudah diangkat menjadi pegawai ASN. Penelitian Muhammad Junaidi juga mengangkat terkait pihak yang berwenang, bagaimana prosedur dan pelaksanaan terhadap tata cara konversi pengangkatan hingga menjadi pegawai ASN. Atas dasar itu, ditemukan beberapa perbedaan saat dibandingkan dengan penelitian ini. Adapun peneliti sendiri terfokus pada kewenangan Ombudsma RI dalam menangani laporan pegawai KPK perihal Asesmen TWK, serta bagaimana implikasi hukum rekomendasi tersebut. Oleh karena itu, substansi peneliti memiliki perbedaan dengan jurnal Muhammad Junaidi, namun tetap memiliki korelasi dalam lingkup pengalihan pegawai ASN menjadi pegawai KPK.

3. Ali Irfan Effendi Rangkuti, 2021, "*Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Polemik Tes Wawasan kebangsaan Komisi Pemberantasan Korupsi*," Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Ganesha. Skripsi tersebut membahas tentang SK No. 652 Tahun 2021 yang seharusnya menjadi objek sengketa PTUN. Ali Irfan Effendi membedah kewenangan PTUN atas SK No. 652 Tahun 2021 dari segi subjek hukum, objek hukum, kewenangan PTUN terhadap polemik TWK KPK, dan alasan pengajuan gugatan ke PTUN. Berbeda halnya dengan peneliti yang akan membahas laporan asesmen TWK KPK dari segi kewenangan dan

rekomendasi Ombudsman RI. Dapat disimpulkan bahwa skripsi tersebut berbeda dengan penilitan ini, namun tetap memiliki keterkaitan dalam hal analisis tentang pihak yang berwenang dalam pengujian SK No. 652 Tahun 2021.

F. Metode Penelitian

1. Tipe dan Sifat Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang titik fokusnya berada pada kajian tertulis seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan dapat berupa hasil karya ilmiah para sarjana (doktrin).¹² Berdasarkan fokus kajiannya, tipe penelitian ini sering juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal, teoritis, maupun kepustakaan untuk mencari suatu kebenaran berdasarkan logika keilmuan maupun data-data dari segi normatifnya.¹³

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah sarana untuk menyusun rencana konsep dan prosedur yang memuat langkah-langkah pengumpulan data, analisis serta interpretasi guna memperoleh informasi yang tepat, logis, dan akurat dari berbagai aspek atas isu yang sedang dicari atau dipecahkan permasalahannya.¹⁴

¹² Irwansyah, Editor, Ahsan Yunus, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel Cat. 3, Ed. Revisi*, Yogyakarta, Mirra Buana Media, hlm. 98.

¹³ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Majapahit, Mataram University Press, hlm. 45.

¹⁴ Irwansyah, *Loc. Cit.*

Berdasarkan tipe penelitian, pendekatan yang digunakan oleh peneliti yaitu:

a.) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan penelitian yang dilakukan dengan menelaah produk hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Isu hukum yang dimaksud dapat berupa kelemahan norma hukum dan keselarasan terhadap implementasinya.

b.) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang menggunakan konsep hukum, pengertian hukum, maupun asas hukum yang memiliki korelasi dengan permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan ini berupa hasil pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga dapat dijadikan pijakan dalam menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.¹⁵ Berkaitan dengan pendekatan ini, peneliti akan menggunakan konsep hukum mengenai substansi kewenangan Ombudsman yang dikemukakan oleh pakar hukum dan dikaitkan dengan prosedur penyelesaian laporan Asesmen TWK KPK. Hasil penelitian tersebut akan diteliti lebih lanjut dari segi implikasi hukum yang ditimbulkan atas pelaksanaan kewenangan

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 147.

Ombudsman dalam menyelesaikan laporan Asemesen TWK KPK. Implikasi tersebut akan membahas tentang daluwarsa penyelesaian Asesmen TWK, baik itu terhadap KPK maupun rekomendasi Ombudsman. Oleh karena itu, peneliti menggunakan pendekatan ini untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan isu hukum yang dianalisis kesesuaiannya terhadap dasar hukum dan pelaksanaannya.

3. Bahan Hukum

Isu hukum yang dihadapi memerlukan bahan-bahan hukum untuk mencapai hasil penelitian dengan argumentasi yang tepat dan akurat. Adapun bahan hukum yang digunakan, antara lain:

a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki legalitas keberlakuannya seperti, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409);

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899);
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079);

- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344);
- 9) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1035);
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Aparatus Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 181);
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 230, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5943);
- 12) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017

Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037);

13) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 215, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5357);

14) Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Aparatur Sipil Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 49);

15) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIX/2021;

16) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang sifatnya bukan sebagai dokumen-dokumen resmi melainkan memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.¹⁶ Bahan hukum sekunder dapat berupa buku, jurnal, laporan, teori-teori, dan pendapat para ahli ilmu hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

¹⁶ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta, Kencana, hlm. 142-148 (Lihat Juga Dalam Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Tangerang Selatan, Unpam Press, hlm. 141.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder dengan memberikan petunjuk maupun penjelasan misalnya, kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.¹⁷

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tersedianya bahan hukum sebelum melakukan penelitian merupakan langkah awal yang penting untuk dilakukan berdasarkan kemampuan, ketelitian, dan kecermatan dengan memperhatikan prosedur atau tatacara penelusurannya. Berdasarkan pendekatan yang digunakan, peneliti akan melakukan penelusuran literatur dengan mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus dan literatur lainnya yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Bahan hukum tersebut kemudian akan ditelusuri satu persatu dengan cara mengkaji, menganalisis, dan mengelolah secara komperhensif hingga memperoleh hasil penelitian yang tepat dan akurat.

Teknik pengumpulan bahan hukum ini juga ditunjang dengan teknik wawancara yang akan dilakukan terhadap Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Selatan. Peneliti melakukan wawancara terhadap Ombudsman Ombudsman RI

¹⁷ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung, Alfabeta, hlm. 68.

Perwakilan Sulawesi Selatan untuk mengetahui sudut pandang terhadap penyelesaian laporan Asesmen TWK KPK yang dilakukan oleh Ombudsman RI. Adapun data yang diperlukan peneliti dari Ombudsman RI telah diperoleh melalui siaran Pers yang dilakukan oleh Ombudsman RI. Siaran Pers tersebut mencantumkan dan menjelaskan secara detil rekomendasi tentang penyelesaian laporan Asesmen TWK KPK. Siaran Pers tentang isi rekomendasi tersebut telah memaparkan beberapa hal, yaitu:

- a. "Uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. Uraian tentang hasil pemeriksaan;
- c. Bentuk Maladministrasi yang telah terjadi; dan
- d. Kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan atasan Terlapor."

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan yaitu analisis kualitatif dengan cara menginterpretasikan (menafsirkan) bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diolah.¹⁸ Hal ini bertujuan untuk memberikan telaah baik berupa menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberikan komentar hingga menghasilkan suatu kesimpulan dan solusi dengan pikiran sendiri, serta bantuan dari literatur yang digunakan atas hasil penelitian yang dilakukan.¹⁹

¹⁸ Muhaimin, *Op. Cit.*, hlm. 68.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 71.

BAB II

KEWENANGAN OMBUDSMAN RI DALAM PENANGANAN LAPORAN ASESMEN TES WAWASAN KEBANGSAAN KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Tinjauan Pustaka

1. Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Kewenangan, wewenang, dan kekuasaan merupakan tiga istilah yang sering kali dimaknai dalam suatu artian yang sama. Bagir manan berpendapat bahwa, wewenang dalam bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan.²⁰ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu menurut kehendaknya sedangkan wewenang mengandung hak dan kewajiban.²¹ Adapun menurut Prajudi Atmosudirjo, perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*).²² Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang bersumber dari undang-undang (kekuasaan legislatif) atau dari kekuasaan eksekutif administratif, sedangkan wewenang adalah suatu *onderdeel* (bagian tertentu saja) dari kewenangan untuk melakukan tindakan hukum publik.²³ Berdasarkan definisi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kewenangan merupakan

²⁰ Nandang Alamsah, Soni Akhmad Nulhaqim, et.al, 2004, *Teori dan Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Bandung, Unpad Pres, hlm. 6.

²¹ *Ibid.*

²² Prajudi Atmosudirji, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 78.

²³ *Ibid.*

kedudukan atas suatu jabatan, sedangkan wewenang merupakan hak dan kewajiban atas kewenangan yang dimiliki. Kewenangan bersifat umum, sedangkan wewenang bersifat khusus dan merupakan pengejawantahan dari kewenangan yang diperoleh secara sah. Adapun kekuasaan dapat diperoleh secara sah (berkaitan dengan hukum) maupun tidak sah (tidak berkaitan dengan hukum). Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven menyebutnya sebagai *blote match*, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber menyebutnya sebagai wewenang rasional atau legal yang dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara.²⁴

Berbeda dengan hukum positif Indonesia yang telah menormakan kekuasaan menjadi kewenangan atau wewenang guna menentukan parameter keabsahannya, baik berdasarkan peraturan perundang-undangan, maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, "*Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.*" Selanjutnya, Pasal 1 angka 6 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa

²⁴ Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, hlm. 97

“Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.” Kedua ayat tersebut menerangkan terkait adanya tindakan Badan dan/atau Penyelenggara Negara. Dalam Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan mendefinisikan *“Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”* Pada frasa *“melakukan dan/atau tidak melakukan”* yang jika dikaitkan dengan pengertian kekuasaan menurut Bagir Manan, maka tindakan administrasi yang lahir dari kewenangan dan wewenang dapat dimaknai sama dengan kekuasaan.

b. Unsur-Unsur Kewenangan

Menurut Lukman Hakim, bahwa kewenangan sebagai konsep hukum publik memiliki beberapa unsur atau elemen, yaitu:²⁵

- a.) “Pengaruh merujuk pada penggunaan suatu wewenang dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- b.) Setiap wewenang pemerintah harus dapat dibuktikan dasar hukumnya; dan

²⁵ Nandang Alamsah, Soni Akhmad Nulhaqim, et.al, Op. Cit., hlm. 13.

c.) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).” Artinya, perlu adanya konfirmasi secara hukum mengenai standar kewenangan untuk mengetahui batasan-batasan terhadap suatu kewenangan.

c. Sumber Kewenangan

Administrasi negara merupakan proses berjalannya roda pemerintahan yang dalam pengelolaannya harus berdasarkan kewenangan yang diakui secara hukum. Salah satu penentu keabsahan suatu kewenangan adalah bagaimana cara memperoleh kewenangan itu sendiri.

Cara memperoleh kewenangan pada umumnya dibagi kedalam tiga sumber, yaitu Atribusi, Delegasi dan, Mandat.²⁶

1) Wewenang Atribusi

Indroharto mengemukakan bahwa, wewenang atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.²⁷ Berdasarkan pengertian tersebut, wewenang atribusi terdiri dari tiga unsur, yaitu wewenang baru, diberikan kepada pemerintahan, dan oleh ketentuan peraturan

²⁶ Ade Kosasih, John Kenedi dan Imam Mahdi, 2017, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, Bengkulu, Panda, hlm. 24.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 25 (Lihat Juga: Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm. 91).

perundang-undangan. Sejalan dengan ketentuan Pasal 12 Ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa Administrasi Pemerintahan memperoleh wewenang atribusi apabila:

- a. “Diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- b. Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
- c. Atribusi Diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.”

Administrasi pemerintahan yang wewenangnya bersumber dari atribusi memiliki tanggung jawab kewenangan pada Administrasi Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan atribusi juga tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur dalam UUD NRI 1945 dan/atau UU.²⁸

2) Wewenang Delegasi

Menurut H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan H. R bahwa:

“Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).”²⁹

Artinya, wewenang yang didelegasikan oleh Organ Pemerintahan merupakan wewenang yang telah dimiliki

²⁸ *Ibid.*, hlm. 25-26.

²⁹ Ridwan H. R, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 102.

sebelumnya. Secara logis, pembentukan wewenang atribusi dilakukan terlebih dahulu sebelum dilakukannya pelimpahan wewenang berupa delegasi. Wewenang delegasi dalam *Algemene Wet Besruursrecht* (AwB) diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari Organ Pemerintahan kepada Organ Pemerintahan lainnya untuk mengambil keputusan dengan tanggungjawab sendiri.³⁰ Berdasarkan hal tersebut maka, tanggung jawab dan tanggung gugat juga beralih kepada penerima delegasi.

Berbeda halnya dengan Pasal 1 Angka 23 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa subjek pelimpahan delegasi bukanlah organ pemerintahan dengan organ pemerintahan lainnya, melainkan pelimpahan wewenang dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada penerima delegasi.

3) Wewenang Mandat

F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek dalam Ridwan H.R:

“Mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama

³⁰ *Ibid.*, hlm. 104.

*Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.*³¹

Berdasarkan pengertian tersebut, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang ada di atasnya dan merupakan hubungan rutin antara atasan dan bawahan kecuali dilarang tegas.³² Atas dasar itu, segala keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh penerima mandat tetap dilakukan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

d. Penyalahgunaan Wewenang

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memaknai secara implisit bahwa, penyalahgunaan wewenang merupakan keputusan dan/atau tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang dilakukan dengan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau sewenang-wenang.

1) Melampaui Wewenang

Tindakan dan/atau Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikatakan melampaui wewenang “apabila, melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya

³¹ *Ibid.*, hlm. 103.

³² Pasal 14 Ayat (1) Jo Ayat (2) Jo Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³³

2) Mencampuradukkan Wewenang

Tindakan dan/atau keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan disebut mencampuradukkan wewenang “apabila, di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.”³⁴

3) Sewenang-wenang

Pasal 18 Ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa, “tindakan dan/atau keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan sewenang-wenang apabila, tanpa dasar Kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”

2. Ombudsman RI

a. Sejarah Pembentukan Ombudsman

Pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia bermula ketika pengaduan maladministrasi pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya pun sering dilakukan oleh pejabat yang

³³ Pasal 18 Ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁴ Pasal 18 Ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dilaporkan.³⁵ Akibatnya, masyarakat belum memperoleh perlindungan dan tindak lanjut yang memadai. Disamping cara tersebut, pelayanan publik juga selama itu dilakukan dengan mengajukan gugatan baik ke Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.³⁶ Penyelesaian perkara dipengadilan merupakan proses yang *rigid* dengan hukum acara, sehingga memerlukan waktu yang cukup lama, biaya perkara yang tidak sedikit, belum lagi ketika adanya penundaan yang berlarut atas perkara di pengadilan. Atas dasar itu, diperlukan suatu lembaga khusus untuk menangani kasus maladministrasi dalam bidang pelayanan publik, mengingat pelayanan merupakan hubungan antara masyarakat dengan administrasi yang terus berjalan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri. Inilah yang kemudian menjadi celah bagi oknum tertentu untuk melakukan tindakan administrasi yang menyimpang dari prosedur, aturan, dan tujuan yang seharusnya.

Sejalan dengan semangat reformasi untuk melakukan penataan terhadap penyelenggaraan negara termasuk dalam bidang pelayanan publik, maka pada tanggal 10 Maret 2000 melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional dan diperkokoh dengan membentuk UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

³⁵ Hendra Nurtjahjo, "Perbedaan Teoritis Antara Lembaga Penyelesaian Kasus Maladministrasi (Ombudsman) Dengan Lembaga Peradilan Administrasi (PTUN)," Jurnal Selisik, Vol. 2. Nomor 4, Desember 2016, hlm. 33.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 33-34.

Republik Indonesia. Keberadaan UU tentang Ombudsman RI menimbulkan konsekuensi dicabutnya Perpres No. 44 Tahun 2000, serta memperkuat keberadaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang mengatur tugas, fungsi, dan kewenangan Ombudsman.

Secara konkrit, lembaga Ombudsman merupakan lembaga independen yang mengawal dan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik serta menangani kasus maladministrasi dalam bidang pelayanan publik.³⁷ Adapun para penyelenggara pelayanan publik yang diawasi yaitu, 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 daerah.³⁸

b. Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman

Dalam sistem ketatanegaraan, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat disebut sebagai organ asalkan memiliki fungsi-fungsi yang bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm*

³⁷ Pasal 1 Angka 1 Jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

³⁸ Pasal 1 Angka 1 Jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

applaying).³⁹ Berdasarkan fungsi tersebut, lembaga negara Indonesia dikelompokkan kedalam beberapa bagian, salah satunya *auxiliary state organ* (lembaga negara bantu sebagai lapis ketiga).⁴⁰ Lembaga negara lapis ketiga merupakan lembaga independen yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil.⁴¹

Dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, "*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.*" Oleh karena itu, Ombudsman dapat dikategorikan sebagai lembaga yang sejajar dan tidak berada dibawah pengaruh kekuasaan lainnya.

Berdasarkan pada struktur kelembagaan, Pasal 5 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI menegaskan bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilannya di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Secara kelembagaan, perwakilan Ombudsman di daerah mempunyai hubungan hirarkis dengan Ombudsman yang berkedudukan di Ibu kota negara RI. Artinya,

³⁹ Fajlurrahman Jurdi, Editor, Muhammad Fauzan Zarkasi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana, hlm. 227.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 334.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 337-338.

dalam hal menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya memiliki fungsi yang sama (*mutatis mutandis*) dengan Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam hal kedudukannya sebagai lembaga yang menunjang proses penyelenggaraan pemerintah, Ombudsman memiliki kewenangan untuk mengawasi, mencegah, dan menyelesaikan maladministrasi dibidang pelayanan publik.⁴² Kedudukan dan kewenangan itulah yang menjadi esensi keberadaan Ombudsman di Indonesia, sehingga perlu untuk memahami terlebih dahulu tentang maladministrasi dan pelayanan publik.

K. C. Wheare dalam Hendra Nurtjahjo memberikan gambaran bahwa penyakit suatu pemerintahan yang kerap kali terjadi adalah penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan. Perilaku disfungsional tersebut menjadi sorotan publik karena berdampak langsung bagi masyarakat dan menjadi sumber perilaku menyimpang lainnya. Perilaku disfungsional inilah yang dikatakan sebagai *malfuction inadministrative action* (maladministrasi).⁴³ Lebih lanjut K. C Wheare juga menuliskan bahwa:

“Maladministration may be described as ‘administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct.’ Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are examples of improper consideration. Neglect, unjustifiable delay, failure to observe

⁴² Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁴³ *Op. Cit.*, hlm. 38-39.

*relevant rules and procedures, failure to take relevant considerations into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are examples of improper conduct.*⁴⁴

Dari pengertian tersebut, maladministrasi digambarkan sebagai tindakan administratif yang lamban dengan didasarkan atau dipengaruhi oleh pertimbangan atau perilaku yang tidak pantas. Pertimbangan yang tidak pantas disebutkan oleh K. C. Wheare, yaitu kesewenang-wenangan, kedengkian atau bias, dan diskriminasi. Adapun perilaku berupa pertimbangan yang tidak tepat, yaitu kelalaian, keterlambatan yang tidak dapat dibenarkan, kegagalan untuk mematuhi aturan dan prosedur yang relevan, kegagalan untuk mempertimbangkan pertimbangan yang relevan, dan kegagalan untuk menetapkan atau melaksanakan prosedur peninjauan yang di mana itu menjadi tugas atau kewajiban badan hukum.

Hal menarik lainnya adalah pengertian maladministrasi yang dikemukakan Ombudsman, bahwa maladministrasi merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika yang terjadi dalam proses administrasi pelayanan publik.⁴⁵ Perbuatan tersebut meliputi penyalahgunaan wewenang/jabatan, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain-lain yang

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

⁴⁵ Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, Diani Indah Rachmitasar, 2013, *Memahami Maladministrasi*, Jakarta, Graha Mandiri, hlm. 4.

dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut.⁴⁶ Artinya, perbuatan yang dikategorikan maladministrasi tersebut tidak cukup jika hanya dinilai berupa pelanggaran terhadap hukum perdata, hukum pidana, dan hukum administrasi melainkan, harus juga dipandang sebagai ranah etika.

Dalam Pasal 1 Angka 3 UU No. 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.*"

Berdasarkan konsep pengertian maladmistrasi diatas, secara umum bentuk-bentuknya terdiri atas penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, penundaan berlarut, tindakan sewenang wenang, ketidakpastian hukum, salah pengelolaan.⁴⁷

Pada yurisdiksi Ombudsman selanjutnya adalah pelayanan publik. Menurut Winarsih dan Ratminto dalam Rahman

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

Mulyawan, pelayanan publik didefinisikan sebagai bentuk pelayanan yang menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat.⁴⁸

Definisi pelayanan publik juga dikemukakan oleh Kotler dalam Mubarok dan Nanang Suparman bahwa, pelayanan publik merupakan aktifitas yang ditawarkan oleh satu pihak kepada pihaklain yang pada dasarnya tidak berwujud (*intangible*) dan tidak menghasilkan kepemilikan (*un-ownership*).⁴⁹

Lewis dan Gilman dalam Mubarok dan Nanang Suparman mendefinisikan pelayanan publik sebagai kepercayaan publik.⁵⁰ Kepercayaan tersebut bersumber dari harapan masyarakat agar memperoleh pelayanan yang jujur, pengelolaan sumber pehasilan yang tepat, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.⁵¹

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik "*Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara*

⁴⁸ Rahman Mulyawan, 2016, *Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jawa Barat, Unpad Press, hlm. 41

⁴⁹ Mubarok dan Nanang Suparman, 2019, *Pelayanan Publik Kontemporer*, Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung, hlm. 11

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

pelayanan publik.” Selanjutnya, Pasal 1 Ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Konsep pengertian pelayanan publik diatas dapat dimaknai sebagai aktifitas pemerintah dengan melayani masyarakat sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Artinya, para penyelenggara pelayanan publik dan organisasi publik dibentuk oleh hukum dengan misi utamanya yaitu melayani dan memenuhi kebutuhan publik. Berbeda halnya dengan pelayanan umum yang merupakan kegiatan melayani masyarakat umum tetapi dengan motif mencari untung dengan cara melayani masyarakat atau konsumen yang dapat memberikan keuntungan.⁵² Salah satu contoh yang melaksanakan pelayanan umum adalah organisasi bisnis. Apabila dari suatu kelompok konsumen tidak akan diperoleh keuntungan, maka organisasi bisnis umumnya tidak bersedia melayaninya.⁵³ Dapat dimaknai bahwa, pelayanan umum tidak mengandung unsur pelayanan publik, melainkan

⁵² Achmad Batinggi dan Badu Ahmad, Modul 1, *Pengertian Pelayanan Umum dan Sistem Manajemen*, hlm. 1.4.

⁵³ *Ibid.*

pelayanan yang semata-mata demi keuntungan organisasi itu sendiri.

Secara kolektif, konsekuensi dari pelayanan publik adalah tidak ada yang disebut sebagai kekuasaan tunggal, baik itu pemerintah (pemberi pelayanan) maupun masyarakat (penerima pelayanan). Hal itulah yang menjadikan etika sebagai pilar dalam menjalankan pelayanan publik, serta mewujudkan kepercayaan masyarakat sebagai dasar untuk menciptakan pemerintahan yang baik.

Dikaitkan dengan kewenangan Ombudsman RI dalam penyelesaian perkara Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan KPK, perlu untuk membedah terlebih dahulu terkait ruang lingkup pelayanan publik. Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, lingkup pelayanan publik terdiri atas pelayanan barang publik, pelayanan jasa publik, dan pelayanan administratif publik.

1) Pelayanan Barang Publik

Pelayanan barang publik adalah layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang dibutuhkan oleh publik, misalnya penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan lain-lain. Adapun instansi yang memberikan pelayanan barang diantaranya, PLN, PDAM, Perusahaan Minyak dan Gas, dan sebagainya.⁵⁴

⁵⁴ Ulber Silalahi dan Wirman Syafri, 2015, *Desentralisasi dan Demokrasi Pelayanan Publik*, Sumedang, IPDN Press, hlm. 19.

2) Pelayanan Jasa Publik

Pelayanan jasa adalah layanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, POS, dan lain-lain. Instansi yang memberikan layanan tersebut diantaranya, RSUD, kantor POS, lembaga pendidikan, dan sebagainya.⁵⁵

3) Pelayanan Administratif Publik

Layanan administratif publik adalah layanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik misalnya, KTP, akte, izin mendirikan bangunan, buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), sertifikat termasuk sertifikat kompetensi, dan lain-lain. Instansi yang memberikan layanan tersebut diantaranya, Kantor Catatan Sipil, Samsat, Badan Pertanahan Nasional, Dinas Kependudukan, Dinas Tenaga Kerja, Imigrasi, dan Layanan Satu Pintu.⁵⁶

c. Laporan Pengaduan Lingkup Kewenangan Ombudsman RI

Berdasarkan Pasal 1 Angka 4 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI "*Laporan adalah pengaduan atau penyampaian fakta yang diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 20.

setiap orang yang telah menjadi korban Maladministrasi.” Lebih lanjut dalam Pasal 7 UU ini menegaskan terkait tugas Ombudsman yang salah satu diantaranya:

- 1) “Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- 3) Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman.”

Ketentuan tersebut menetapkan bahwa, jenis laporan yang menjadi bagian dari tugas dan wewenang Ombudsman adalah laporan dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selanjutnya, Pasal 36 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI menetapkan laporan pengaduan dapat dilakukan penolakan oleh Ombudsman dalam hal:

- 1) *“Pelapor belum pernah menyampaikan keberatan tersebut baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pihak yang dilaporkan;*
- 2) *Substansi Laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan;*
- 3) *Laporan tersebut sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;*
- 4) *Pelapor telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;*
- 5) *Substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman;*
- 6) *Substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman berdasarkan kesepakatan para pihak; atau*
- 7) *Tidak ditemukan terjadinya Maladministrasi.”*

3. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Korupsi (KPK)

a. Sejarah Pembentukan KPK

Pemberantasan korupsi merupakan upaya pemerintah Indonesia yang telah diselenggarakan sejak orde lama, orde baru, hingga orde reformasi. Berbagai lembaga telah dibentuk dimasa orde lama dan orde baru untuk memberantas korupsi, namun dalam tataran praktiknya belum berfungsi secara efektif dan efisien.⁵⁷ Atas dasar itu, tuntutan pemberantasan tindak pidana korupsi terus disuarakan hingga UU No. 3 Tahun 1971 diganti dengan UU NO. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU tersebut kemudian diubah kembali dengan UU No. 20 Tahun 2001, dan diteguhkan dengan ratifikasi *United Nations Convention against Corruption* melalui UU No. 7 Tahun 2006.⁵⁸ Kelembagaan anti korupsi yang dibentuk pada masa reformasi masih terus mengalami pasang surut, sehingga melalui Pasal 43 UU No. 31 Tahun 1999, dibentuklah UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK.⁵⁹ Sejak saat itu, KPK berdiri sebagai lembaga independen yang eksistensinya kembali diperkuat melalui Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 yaitu sebagai berikut:

“Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara in casu Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami public distrust dalam

⁵⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Op. Cit.*, hlm. 373-374.

⁵⁸ Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK*, Malang, Intrans Publishing Wisma Kalimetro, hlm. 30.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 39.

pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif.....Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang.”⁶⁰

Berdasarkan putusan di atas, pengertian KPK semakin kuat ditetapkan sebagai lembaga dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya (mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi) bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁶¹

b. Kedudukan dan Kewenangan KPK

Berdasarkan *original intent* pembentukan dan sifatnya sebagai lembaga independen, KPK merupakan lembaga lapis ketiga yang menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah untuk memberantas tindak pidana korupsi.⁶² Dalam hal memberantas korupsi, KPK memiliki kewenangan yang berhubungan erat dengan domain kerja eksekutif yaitu penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, maka dalam UU KPK ditetapkan bahwa KPK merupakan lembaga dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Keberadaan KPK semakin

⁶⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017.

⁶¹ Pasal 1 angka 3 Jo. Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁶² Fajlurrahman Jurdi, *Loc Cit.*

diperkuat dengan adanya UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK yang menjadikan pegawai KPK sebagai pegawai ASN.

Dalam kaitannya dengan Pasal 5 Ayat (4) Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021, KPK memiliki kewenangan untuk melakukan pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Secara hukum, KPK dan BKN memiliki tugas dan kewenangan untuk bekerja sama dalam melaksanakan proses Asesmen TWK KPK. Pelaksanaan kewenangan tersebut tidak diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan manapun. Hal itulah yang menyebabkan segala rangkaian proses pelaksanaan asesmen TWK KPK menjadi objek laporan baik itu di Pengadilan, Ombudsman, maupun di Komnas HAM.

4. Pegawai Aparatur Sipil Negara

Dalam Pasal 1 Angka 6 UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara. Berdasarkan pengertian tersebut, KPK melaksanakan Asesmen TWK sebagai salah satu syarat untuk dialihkannya pegawai KPK menjadi ASN.

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian

kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁶³ Pasal 1 Angka 2 UU No. 5 Tahun 2014 juga menyatakan “*Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.*” Artinya, ASN merupakan pegawai yang hubungan dinasya berkaitan dengan pemerintah atau negara.

⁶³ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

B. Analisis

1. Pengalihan Status Pegawai KPK sebagai Bagian dari Administrasi Kepegawaian

Menurut Golembiewski, administrasi negara meliputi:⁶⁴

- a. *“Publik management core* (kepegawaian, teori organisasi, keuangan negara, dan sebagainya);
- b. *Management specialization* (pemrosesan data, sistem informasi, dan sebagainya);
- c. *Policy specialization* (kebijaksanaan pemerintah dibidang-bidang tertentu, seperti kebijaksanaan dibidang transportasi, perumahan, lapangan kerja dan sebagainya).”

Teori tersebut mengkategorikan administrasi kepegawaian sebagai bagian dari administrasi negara yang membahas bagaimana memperoleh dan melaksanakan manajemen pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan, mulai dari penerimaan hingga pemberhentiannya.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan “Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan”. Artinya, administrasi pemerintahan merupakan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan suatu kebijakan berupa pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Adapun ruang lingkup administrasi pemerintahan dalam Pasal 4 Ayat (1) huruf (a) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu “Badan dan/atau Pejabat

⁶⁴ Sahya Anggara, 2016, *Ilmu Administrasi Negara*, CV Pustaka Setia, Bandung, hlm. 157

Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif". Salah satu fungsi pemerintahan yang diselenggarakan oleh eksekutif adalah fungsi kepegawaian dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.⁶⁵ Fungsi tersebut merupakan kewenangan presiden selaku penyelenggara pemerintahan yang memiliki kedudukan tertinggi namun dapat didelegasikan kepada:⁶⁶

- a. "Menteri di kementerian;
- b. Pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian;
- c. Sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga non struktural;
- d. Gubernur di provinsi; dan
- e. Bupati/walikota di kabupaten/kota."

Sebagai lembaga non-kementerian yang bersifat independen, maka KPK berwenang untuk menyelenggarakan proses fungsi kepegawaian termasuk pengangkatan pegawai ASN dalam lembaga KPK itu sendiri. Menindak lanjuti pengangkatan pegawai KPK menjadi ASN, maka konsep yang digunakan adalah pengalihan pegawai KPK menjadi ASN.⁶⁷ Konsep tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi

⁶⁵ Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

⁶⁶ Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

⁶⁷ Pasal 1 Angka 6, Pasal 69B Ayat (1), Ayat (2), dan Pasal 69C Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pegawai ASN. Pasal 1 PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN mendefinisikan bahwa, *“Pengalihan adalah suatu proses pengangkatan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sampai menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara”*. Secara yuridis, pengangkatan pegawai KPK menjadi ASN merupakan konsep administrasi pemerintahan dalam hal organisasi dan tata kelola pegawai yang diselenggarakan oleh eksekutif (KPK dan BKN). Bidang keorganisasian dan tata kelola tersebut akan melakukan proses pengalihan pegawai KPK menjadi ASN, mulai dari seleksi administrasi, asesmen TWK, hingga penetapan hasil asesmen TWK sebagai syarat pengalihan pegawai KPK menjadi ASN.

2. Kesesuaian Asesmen TWK KPK terhadap Konsep Kepegawaian

Dalam Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN menetapkan bahwa, *“Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan syarat:*

- a. Bersedia menjadi PNS;*
- b. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;*

- c. *Tidak terlibat kegiatan organisasi yang dilarang pemerintah dan/atau putusan pengadilan;*
- d. *Memiliki integritas dan moralitas yang baik;*
- e. *Memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan jabatan; dan*
- f. *Memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan.”*

Selanjutnya, dalam Pasal 5 Ayat (3) Perkom No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN menetapkan bahwa, “*Syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf d **dituangkan dalam surat pernyataan** sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Komisi ini.*” Surat pernyataan tersebut terdiri atas:

- a. *Pernyataan Kesediaan Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK);*
- b. *Pernyataan Kesetiaan; dan*
- c. *Pernyataan Tidak Terlibat Organisasi Terlarang.*

Pada proses pemenuhan syarat “*Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah*”, maka dilakukan Asesmen TWK oleh KPK bekerja sama dengan BKN.⁶⁸ Hasil Asesmen TWK tersebut akan dituangkan dalam SK Ketua KPK dan menjadi tolok ukur atas pemenuhan surat Pernyataan Kesetiaan sebagaimana dalam

⁶⁸ Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara

Lampiran 1 Perkom KPK No. 1 Tahun 2021. Dapat disimpulkan bahwa TWK merupakan bagian dari administrasi kepegawaian dalam hal pelaksanaan Tes Kompetensi Dasar⁶⁹ yang wajib diikuti oleh para pegawai KPK sebagai syarat pengalihan pegawai KPK menjadi ASN.

3. Kesesuaian Legal Standing Pegawai KPK dalam Proses Asesmen TWK KPK terhadap Konsep Pelayanan Publik

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik “Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Pelayanan publik dapat dimaknai sebagai aktifitas pemerintah dengan melayani masyarakat sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Legal Standing publik seringkali dipertanyakan ketika berada dalam kasus terkait pelayanan publik, termasuk Laporan Asesmen TWK KPK yang ditangani oleh Ombudsman RI.

Secara teori, Frederickson dalam Sri Maulidiah menyebut publik sebagai warga negara. Perspektif ini melihat publik sebagai unsur warganegara yang tidak hanya mewakili kepentingan

⁶⁹ Digital Computer Assisted Test (CAT) Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), 2014, *Tes Wawasan kebangsaan Pancasila, UUD NRI 1945, Bhineka Tunggal Ika, Negara Kesatuan republik Indonesia (NKRI)*, Bahasa Indonesia, hlm. 2

individunya saja, namun juga untuk kepentingan publik.⁷⁰ Sementara dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menetapkan bahwa publik adalah warga negara dan penduduk. Hal tersebut juga dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 1 Angka 4 bahwa “Masyarakat adalah seluruh pihak baik warga negara, maupun penduduk, sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung”. Artinya, publik adalah seluruh masyarakat dan warga negara baik itu secara individu maupun kelompok. Dikaitkan dengan penyelenggaraan Asesmen TWK KPK yang dilaksanakan oleh KPK bekerja sama dengan BKN, maka kedudukan pegawai KPK merupakan bagian dari publik meskipun dalam rumpun Komisi itu sendiri. Mengingat bahwa, pegawai KPK juga merupakan warga negara Indonesia.

Kedudukan tersebut juga diperkuat oleh pendapat Rauf melalui bentuk-bentuk pelayanan publik yang terdiri atas:⁷¹

- 1) Pelayanan internal; dan
- 2) Pelayanan eksternal

Pelayanan internal merupakan proses pemenuhan kebutuhan dalam organisasi atau institusi dari pemerintah itu sendiri. Seperti, pelayanan publik dari bawahan terhadap unsur atasan (pimpinan), yakni bawahan menyiapkan data-data yang

⁷⁰ Sri Maulidiah, 2014, *Pelayanan Publik*, CV. Indra Prahasta, Bandung, hlm. 59

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 102

diperlukan oleh atasan (pimpinan) pada saat akan mengadakan pertemuan.⁷² Pelayanan ini juga dapat berupa pelayanan yang diberikan oleh pimpinan kepada bawahan, misalnya pemberian asuransi, pemberian motivasi dalam bentuk bonus, dan lain-lain.⁷³ Artinya, pelayanan internal ini merupakan pelayanan yang diselenggarakan oleh institusi itu sendiri dalam upaya pemenuhan kebutuhan baik itu oleh atasan maupun bawahannya.

Pelayanan eksternal merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh pemberilayanan kepada unsur-unsur diluar dari kelembagaan pemberi layanan, seperti kepada masyarakat dan kepada pelanggan.⁷⁴

Secara internal, pegawai KPK memiliki *legal standing* sebagai publik sebab, pegawai KPK juga berstatus sebagai warga negara yang harus dipenuhi kebutuhannya oleh KPK dan BKN dalam rangka mengikuti asesmen TWK KPK. Dalam Siaran Pers BKN Nomor: 13/RILIS/BKN/V/2021 Mengenai Pelaksanaan Asesmen TWK Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK Menjadi ASN, dapat disimpulkan bahwa kebutuhan yang disediakan oleh KPK dan BKN sebagai penyelenggara asesmen TWK KPK yaitu:

- a. Parameter atau ukuran
- b. Teknik atau metode pengukuran
- c. Pengukur atau asesor
- d. Mekanisme atau prosedur pengukuran; dan

⁷² *Ibid.*, hlm. 103

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

e. Pelaksanaan pengukuran tersebut

Pada UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah membedakan jenis-jenis pelayanan publik kedalam 3 bagian yaitu, pelayanan barang publik, jasa publik, dan administrasi publik. Penjelasan pasal demi pasal dalam UU tersebut menjelaskan bahwa:

- 1) Pelayanan barang publik merupakan pelayanan yang menghasilkan barang yang dibutuhkan oleh publik seperti obat untuk flu burung oleh Departemen Kesehatan, kapal penumpang oleh PT (Persero) PELNI, infrastruktur transportasi perkotaan, listrik oleh PT (Persero) PLN, dan air bersih oleh perusahaan daerah air minum (Penjelasan Pasal 5 Ayat (3) huruf a);
- 2) Pelayanan jasa publik merupakan jenis pelayanan yang menghasilkan jasa yang dibutuhkan publik (pelayanan kesehatan berupa rumah sakit dan puskesmas), pelayanan pendidikan (sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, perguruan tinggi), pelayanan navigasi laut (mercu suar, lampu suar), pelayanan peradilan, pelayanan kelalulintasan (lampu lalu lintas), pelayanan keamanan (jasa kepolisian), dan pelayanan pasar (Penjelasan Pasal 5 Ayat (4) huruf a);
- 3) Pelayanan administrasi merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah misalnya akta kelahiran, akta

kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah. Adapun pelayanan pemberian dokumen oleh nonpemerintah contohnya, urusan perbankan, asuransi kesehatan, pengelolaan kawasan industri, dan pengelolaan kegiatan sosial (Penjelasan Pasal 5 Ayat (7) huruf a dan huruf b)

Dikaitkan dengan asesmen TWK, maka proses Asesmen TWK KPK merupakan bagian dari pelayanan administrasi publik. Hal ini disebabkan karena hasil asesmen TWK merupakan syarat pengalihan pegawai KPK menjadi ASN dan seharusnya setiap pegawai memperoleh sertifikat yang berisikan nilai perolehan asesmen.

4. Kesesuaian Rekomendasi Ombudsman RI tentang Asesmen TWK KPK terhadap Kewenangan Ombudsman RI

Pada tanggal 7 Mei 2021, Pimpinan KPK menerbitkan SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen Tes Wawasan Kebangsaan Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN. Adapun empat poin utama yang tercantum dalam SK tersebut yaitu:

- 1) "Menetapkan nama-nama pegawai yang terlampir dalam SK ini sebagai pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat dalam rangka Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN

- 2) Memerintahkan kepada pegawai sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu agar menyerahkan tugas dan tanggung jawab kepada atasannya langsung sambil menunggu keputusan lebih lanjut.
- 3) Menetapkan lampiran dalam keputusan ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan ini.
- 4) Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini, akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.”

Surat Keputusan tersebut, dibuat berdasarkan data dari jumlah peserta yang mengikuti asesmen hingga hasil Asesmen TWK sebagaimana pada data berikut:

Tabel 1. Hasil Asesmen TWK KPK

No.	Keterangan	Jumlah (Total 1.357)
Kehadiran		
1.	Peserta yang Hadir	1.349
2.	Peserta yang Tidak Hadir	8
Kategori Memenuhi dan Tidak Memenuhi Syarat		
1.	Peserta yang Memenuhi Syarat (MS)	1.274
2.	Peserta yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS)	75
Tindak Lanjut Terhadap Peserta TMS		
1.	Peserta yang Diberhentikan	59
2.	Peserta yang Dibina Kembali	16

Sumber: Data Sekunder. 2022 (diolah).

Berdasarkan tabel diatas, total keseluruhan peserta yang diusulkan adalah 1.357 pegawai KPK, namun yang hadir dalam pelaksanaan Asesmen TWK sebanyak 1.349 peserta. Dari hasil

pelaksanaan Asesmen TWK KPK, peserta yang Memenuhi Syarat (MS) sebanyak 1.274, sedangkan yang tidak memenuhi syarat berjumlah 75 orang, termasuk 8 peserta yang tidak hadir. Peserta yang tidak hadir disebabkan oleh beberapa alasan, dengan rincian sebagai berikut:

- a. 3 peserta senang tugas belajar di luar negeri,
- b. 1 peserta sudah pensiun,
- c. 2 peserta mengundurkan diri,
- d. 1 peserta diberhentikan sebagai pegawai KPK,
- e. 1 peserta tanpa keterangan.

Tindak lanjut terhadap peserta yang tidak memenuhi syarat, terbagi lagi kedalam dua kategori yaitu diberhentikan dan dibina kembali. Peserta yang diberhentikan berjumlah 59 pegawai KPK dengan alasan tidak memenuhi syarat dalam Asesmen TWK KPK. Sedangkan pegawai yang dapat dibina kembali berjumlah 16 orang tanpa adanya landasan yang jelas. Artinya, KPK tidak memiliki dasar yang kuat dalam menetapkan pemberhentian maupun pembinaan kembali terhadap 75 pegawai KPK yang tidak memenuhi syarat.

Sebelum adanya ketetapan lebih lanjut tentang pemberhentian pegawai KPK, 75 Pegawai KPK tidak memenuhi syarat melalui kuasa hukumnya "Tim Advokasi Selamatkan KPK" mengajukan laporan kepada Ombudsman RI dengan harapan

agar asesmen TWK dihapuskan sebagai proses alih status pegawai KPK serta SK No. 652 Tahun 2021 dapat dibatalkan.⁷⁵

Berdasarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Nomor Register 0503/LM/V/2021/JKT tentang Dugaan Penyimpangan Prosedur Dalam Proses Pengalihan Status Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN, terdapat 3 fokus pemeriksaan Ombudsman, yaitu:⁷⁶

1) Dasar Hukum (Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021)

Pada hasil pemeriksaan ini, Ombudsman menemukan adanya maladministrasi berupa Penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan wewenang terkait pembentukan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021.

- a) Penyimpangan prosedur terjadi pada pelaksanaan rapat harmonisasi yang dihadiri Pimpinan Kementerian/Lembaga, yang seharusnya dihadiri para perancang, JPT, Administrator yang dikoordinasi dan dipimpin Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.
- b) Rancangan Peraturan KPK tidak disebarluaskan pada sistem informasi internal setelah dilakukan proses perubahan hingga 6 (enam) kali rapat harmonisasi terhadap rancangan Peraturan KPK tersebut.

⁷⁵ Ombudsman RI. Konferensi Pers: *Ombudsman RI Sampaikan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Aduan Pegawai KPK*. Youtube: http://youtu.be/wWy-W_EWXzQ. Juli 2021. Diakses tanggal 9 September 2021.

⁷⁶ Siaran Pers Ombudsman Republik Indonesia No. 030/HM.01/VII/2021.

- c) Penyalahgunaan wewenang terjadi dalam hal penandatanganan Berita Acara pengharmonisasian yang dilakukan oleh pihak yang justru tidak hadir pada rapat harmonisasi tersebut (Kepala Biro Hukum KPK dan Direktur Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan Ditjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM).
- d) Pemenuhan syarat Pasal 5 Ayat (2) huruf b dengan mekanisme asesmen TWK yang dilakukan oleh KPK bekerja sama dengan BKN merupakan penyisipan ayat baru pada Pasal 5 rancangan peraturan KPK pada tanggal 25 Januari 2021.

2) Pelaksanaan Asesmen TWK

Pada tahapan ini, Ombudsman menemukan adanya maladministrasi berupa BKN yang tidak berkompeten dalam melaksanakan asesmen TWK. Pelaksanaan yang dilakukan oleh BKN ternyata tidak memiliki alat ukur, instrumen dan asesor untuk melakukan asesmen, sehingga menggunakan instrumen yang dimiliki Dinas Psikologi AD. Adapun pihak BKN itu sendiri hanya bertindak selaku pengamat (*observer*), sementara asesmen sepenuhnya dilakukan oleh Dinas Psikologi Angkatan Darat (DISPSIAD), Badan Intelijen Strategis (BAIS-TNI), Pusat Intelijen TNI Angkatan Darat (PUSINTEL AD), *Badan Nasional*

Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Badan Intelijen Negara (BIN).

3) Penetapan Hasil

Pada tahap penetapan hasil melalui SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN, Ombudsman RI menemukan beberapa maladministrasi diantaranya:

a) Ketua KPK telah melakukan perbuatan tidak patut dalam menerbitkan SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN. SK tersebut dianggap merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun sesuai Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019.

b) Pengabaian KPK sebagai Lembaga Negara yang masuk dalam rumpun kekuasaan eksekutif terhadap pernyataan Presiden tanggal 17 Mei 2021, yang menegaskan bahwa *"hasil TWK hendaknya menjadi masukan untuk langkah-langkah perbaikan terhadap individu maupun institusi KPK; tidak serta merta dijadikan dasar untuk memberhentikan 75 pegawai KPK yang dinyatakan tidak lolos tes"*.

c) Pengabaian terhadap pernyataan Presiden tanggal 17 Mei 2021, dan penyalahgunaan twewenang oleh Menteri PAN-

RB, Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 (lima) Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN terhadap kepastian status Pegawai KPK dan hak memperoleh perlakuan adil dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat (2) UUD Tahun 1945) bagi 75 pegawai KPK. Pengabaian dan penyalahgunaan wewenang ini diakibatkan karena lembaga tersebut tidak mengikuti proses asesmen, namun menandatangani Berita Acara terkait Hasil Asesmen TWK Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN.

Berdasarkan penemuan sebagaimana dalam rekomendasi Ombudsman di atas, terdapat beberapa poin yang menjadi landasan penulis menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang secara subsanti kewenangan dan prosedur oleh Ombudsman, yaitu:

- a) Maladministrasi pada proses harmonisasi peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 dan penyisipan ayat baru pada Pasal 5 rancangan peraturan KPK. Artinya, Ombudsman telah menetapkan bahwa Perkom tersebut telah cacat secara formil. Sementara dalam pengujian keabsahan suatu peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan tersebut dikenal sebagai *Judicial Review*. Disamping itu,

pembentukan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah bagian dari pelayanan publik, melainkan bagian dari pembentukan dasar hukum yang akan digunakan dalam menjalankan dan menentukan keabsahan penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Muslimin B. Putra (Kepala Bidang Pencegahan Ombudsman RI Provinsi Sulsel), bahwa:

“Ombudsman RI tidak memiliki kewenangan menguji keabsahan suatu peraturan. Tetapi dalam konteks memeriksa proses peralihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN memiliki kewenangan sebagai bagian dari tindak lanjut pengaduan pegawai KPK.”

Artinya, Ombudsman tidak berwenang untuk menguji keabsahan suatu peraturan perundang-undangan, melainkan kewenangannya hanya terbatas pada penentuan sah tidaknya proses peralihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN sebagai bagian dari pelayanan publik. Pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan untuk melakukan pemenuhan terhadap kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁷⁷ Pelayanan publik yang dimaksud dalam peraturan tersebut yaitu kegiatan berupa proses atau cara melayani dan membantu masyarakat dalam memenuhi

⁷⁷ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

kebutuhannya baik itu dalam bentuk barang, jasa, maupun administrasi.

Dapat disimpulkan bahwa penetapan rekomendasi oleh Ombudsman dalam hal keabsahan proses pembentukan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN merupakan penyalahgunaan wewenang dalam hal mencampuradukkan wewenang sebab, kewenangan tersebut di luar dari cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan kepada Ombudsman. Mengingat dalam Pasal 36 Ayat (1) huruf “e” UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI bahwa “Ombudsman menolak laporan *dalam hal substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman*”. Selain itu, secara prosedur pengujian keabsahan Perkom KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK Menjadi Pegawai ASN seharusnya diuji terlebih dahulu oleh MA, kemudian pelaksanaan Asesmen baru dapat diuji oleh Ombudsman RI.⁷⁸

- b) SK No. 652 Tahun 2021 tentang Hasil Asesmen TWK Pegawai yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) Dalam Rangka Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN telah merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 70/PUU-

⁷⁸ Muhammad Irwan (Wakil Ketua Komisioner Ombudsman Kota Makassar), Hasil Penelitian (*Interview*), Februari 2022, Ombudsman Kota Makassar.

XVII/2019. Rekomendasi Ombudsman ini dikeluarkan sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang dimana perkara tersebut masih dalam pemeriksaan oleh MK. Hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 36 Ayat (1) huruf b UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI yang menyatakan bahwa laporan pengaduan dapat dilakukan penolakan oleh Ombudsman dalam hal Substansi Laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan dipengadilan.

Objek perkara yang ditangani Ombudsman RI dan MK merupakan dua hal yang berbeda namun, substansi yang diuji tidak terlepas dari hak pegawai KPK terhadap Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019. Putusan tersebut menjadi bahan pertimbangan MK dalam memutuskan perkara Pengujian UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akibat mendahului putusan MK, rekomendasi Ombudsman justru bertolak belakang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIX/2021 paragraf 3.12 yang menegaskan kembali makna "*tidak boleh merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan*

apapun di luar desain yang telah ditentukan tersebut” yaitu sebagai berikut:

*“tidak boleh merugikan” dalam konteks individu pegawai KPK, mengandung arti bahwa dalam **pelaksanaan** alih status dari pegawai KPK ke pegawai dengan status ASN, semua pegawai KPK mempunyai kesempatan yang sama sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus tetap mengedepankan sumber daya manusia pegawai KPK yang bukan hanya profesional tapi juga berintegritas, netral dan bebas dari intervensi politik, serta bersih dari penyalahgunaan wewenang dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pegawai KPK.”*

Artinya, setiap pegawai KPK yang mengalami alih status menjadi pegawai ASN memiliki kesempatan yang sama menjadi ASN dengan cara memenuhi segala persyaratan sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan. Kesempatan itulah yang menjadi hak pegawai KPK yang tidak boleh dicerai atau dihalangi sedikitpun untuk mengikuti seluruh rangkaian proses dan syarat alih status pegawai KPK menjadi pegawai ASN. Sedangkan Ombudsman memaknai pernyataan tersebut bahwa hasil asesmen TWK tidak boleh menghalangi hak pegawai KPK untuk dialihkan menjadi ASN padahal, pelaksanaan dan hasil asesmen ini merupakan syarat utama untuk dilakukannya pengalihan pegawai KPK menjadi ASN.

Selain itu, SK No. 652 Tahun 2021 merupakan bagian dari sengketa kepegawaian. Menurut Soegeng Prijodarminto, sengketa kepegawaian adalah sengketa yang timbul akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara tentang kepegawaian oleh badan dan/atau pejabat pembina

kepegawaian.⁷⁹ Hal ini juga diperkuat melalui UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Artinya, sengketa kepegawaian merupakan objek pengujian Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam hal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.⁸⁰ Selain itu, SK tersebut merupakan bagian dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁸¹

Hal tersebut dapat dibuktikan berdasarkan unsur sebagai berikut: **Pertama**, SK No. 652 Tahun 2021 memiliki sifat yang kongkrit yaitu hanya berisi tentang Hasil Asesmen TWK bagi

⁷⁹ Robinsar Marbun, “Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian,” *Jurnal Yuridis*, Vol. 4. Nomor. 2, Desember 2017, hlm. 209.

⁸⁰ Pasal 4, Jo. 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁸¹ Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

pegawai yang tidak memenuhi syarat dalam rangka pengalihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN. **Kedua**, SK ini bersifat individual sebab hanya ditujukan kepada 75 pegawai KPK tidak memenuhi syarat yang namanya disebutkan secara satu persatu dalam lampiran. **Ketiga**, SK tersebut bersifat final sebab, telah menjadi akhir dari pelaksanaan Asesmen TWK bagi pegawai KPK yang dinyatakan tidak memenuhi syarat.

Oleh karena itu, pengujian SK No. 652 Tahun 2021 bukan menjadi bagian dari substansi kewenangan Ombudsman melainkan kewenangan PTUN,⁸² dan juga tidak sejalan dengan Putusan MK No. 34/PUU-XIX/2021. Berdasarkan analisis peneliti, maka Ombudsman tidak dapat menindaklanjuti laporan tentang SK No. 652 Tahun 2021, mengingat laporan yang diajukan kepada Ombudsman dinyatakan selesai apabila Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan, substansi yang dilaporkan bukan wewenang Ombudsman, dan menjadi objek pemeriksaan di Pengadilan.⁸³

- c) Pengabaian terhadap pernyataan Presiden tanggal 17 Mei 2021, dan penyalahgunaan wewenang oleh Menteri PAN-RB, Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 (lima) Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN terhadap kepastian status

⁸² Muslimin B. Putra (Kepala Bidang Pencegahan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan), Hasil Penelitian (*Interview*), Maret 2022, Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan.

⁸³ Pasal 28 Ayat (1) Huruf (d), (e), (f) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

Pegawai KPK dan hak memperoleh perlakuan adil dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat (2) UUD Tahun 1945) bagi 75 pegawai KPK. Pernyataan Presiden yang disampaikan secara lisan telah menjadi dasar bagi Ombudsman untuk menetapkan bahwa Menteri Hukum dan HAM, Kepala BKN, 5 (lima) Pimpinan KPK, Ketua KASN dan Kepala LAN telah melakukan tindakan pengabaian.

Secara yuridis, pernyataan presiden bukan merupakan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Surat Edaran Presiden, maupun Instruksi Presiden, melainkan hanya suatu pernyataan yang disampaikan secara lisan oleh Presiden, sehingga tidak dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat. Dapat disimpulkan bahwa pernyataan presiden secara lisan tidak dapat dijadikan landasan oleh Ombudsman RI dalam menyelesaikan sengketa maladministrasi dalam pelayanan publik termasuk Asesmen TWK.