

## TANGGUNG JAWAB GANTI RUGI TERHADAP TINDAKAN MALADMINISTRASI YANG DILAKUKAN OLEH PENYELENGGARA NEGARA

**Grace Sharon**

Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

email: gracesharon@unkris.ac.id

**Bintang Aulia Utama**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

email: bintang.aulia.hutama-2019@fh.unair.ac.id

### ABSTRAK

Kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang pelayanan yang buruk (maladministrasi) oleh Penyelenggara Negara yang masih minim, tentunya menempatkan masyarakat di posisi pasif dalam kehidupan bernegara yang hanya menerima apapun kualitas pelayanan yang diberikan oleh Penyelenggara Negara. Dengan kata lain, tidak ada keadilan dan kepastian bagi masyarakat dalam hal mendapatkan pelayanan publik. Penyalahgunaan kewenangan melalui bentuk pelayanan buruk tersebut sangat tidak dibenarkan. Dalam artikel ini dijabarkan pengertian pelayanan publik yang buruk adalah setiap pelayanan publik yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, kepatutan (etika) administrasi, prosedur (syarat formiil), dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan buruk oleh Penyelenggara Negara yang menyebabkan kerugian materiil atau immateriil dapat dilakukan penuntutan atau aduan ganti rugi seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

**Kata Kunci:** pelayanan buruk, maladministrasi, ganti rugi, pelayanan publik, Ombudsman.

### ABSTRACT

*General public awareness in Indonesia about maladministration (which includes lack of knowledge of laws, regulations and various sorts of corruption) by state administrators is still minimal. This lack of awareness results in a lack of services and places those demanding services in a passive position. The abuse from this situation results in a lack of public trust from those demanding services at the national and local level. The purpose of this article is to define maladministration. This includes: not being in accord with service standards, lack of propriety (ethics) administration, procedure issues (formal requirements) and statutory provisions. The provision where maladministration by state administrators that cause material or immaterial losses, prosecution or complaints of compensation ruled by Law Number 37 of 2008 concerning the Ombudsman and Law Number 25 of 2009 concerning Public Services.*

**Keywords:** maladministration, compensation, public services, Ombudsman.

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan jelas mengamanatkan keberadaan Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.<sup>1</sup> Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga Negara. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan.<sup>2</sup>

Dalam bagian Penjelasan dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dijelaskan

keadaan penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia yang diwarnai dengan praktik maladministrasi bercampur dengan berbagai tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga dirasa sangat perlu untuk melakukan reformasi birokrasi di dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Namun kenyataannya mengutip dari salah satu artikel berita, bahwa hasil survei Ombudsman bertajuk Indeks Persepsi Maladministrasi (Inperma) 2018, diketahui hanya 22 persen dari 2.818 responden yang mengetahui apa itu maladministrasi. Survei Inperma 2018 dilakukan untuk mendapatkan data primer dari masyarakat pengguna layanan yakni dengan cara memetakan tingkat maladministrasi pada layanan dasar, survei berlangsung di sepuluh kota dan kabupaten yang tersebar di 10 provinsi dengan 2.818 responden. Provinsi yang di survei merupakan sepuluh provinsi dengan nilai tertinggi dalam survei Kepatuhan terhadap Standar Layanan Publik Tahun 2017.<sup>3</sup> Data primer didapatkan dari masyarakat pengguna layanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, perizinan,

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038), Bagian Pertimbangan point a dan b.
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899), Bagian pertimbangan point a dan b.
3. Murti Ali Lingga. "Pengetahuan Masyarakat soal Maladministrasi Masih Rendah", <https://ekonomi.kompas.com/read/2019/02/21/121823726/pengetahuan-masyarakat-soal-maladministrasi-masih-rendah>, diakses 28 Januari 2020.

dan administrasi kependudukan. Sedangkan kota yang disurvei adalah Medan, Tanjung Pinang, Jambi, Jakarta Pusat, Bandung, Serang, Kupang, Balikpapan, Makassar, dan Kendari. Adapun kabupaten yang disurvei terdiri atas Kabupaten Deli Serdang, Lingga, Marangin, Kepulauan Seribu, Garut, Lebak, Timor Tengah Selatan, Kutai Kartanegara, Bone, dan Konawe. Kekurangtahuan masyarakat luas terhadap tindakan maladministrasi oleh Penyelenggara Negara dalam pelayanan publik menurut hasil survei di atas tidak serta merta menghapuskan pentingnya keadilan yang patut dirasakan oleh masyarakat dalam mendapatkan pelayanan oleh Penyelenggara Negara. Jika ditarik secara filosofis keberadaan suatu negara adalah untuk memenuhi dan memberi perlindungan terhadap hak-hak mendasar dari setiap warga negara yang telah diatur dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar 1945 (hak-hak konstitusional).<sup>4</sup> Diterangkan dalam kontrak sosial yang diungkapkan oleh John Locke maupun Thomas Hobbes, bahwa kewenangan dan kekuasaan Negara lebih khususnya Pemerintah didapatkan dari masyarakatnya. Dalam konteks kontrak sosial ini, kedudukan Masyarakat dapat dikatakan lebih tinggi yakni penyokong utama dari kekuasaan Negara. Dengan kata lain, tidak benar apabila kedudukan masyarakat dikatakan lebih rendah dari Negara, setidaknya kekuasaan negara adalah setara dengan masyarakatnya.<sup>5</sup>

Hal ini membawa konsekuensi bahwa setiap tindakan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan ketika melanggar aturan (maladministrasi) layaknya ketika masyarakat tunduk dan mempertanggungjawabkan tindakannya yang melanggar aturan yang ditetapkan oleh Negara.

### Permasalahan

Dengan latar belakang yang telah dijabarkan, tulisan ini mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengertian maladministrasi yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara?
2. Bagaimana tanggung jawab ganti kerugian terhadap tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara?

### Metode Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan artikel ini adalah penelitian hukum normatif.<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad,<sup>7</sup> menerangkan bahwa penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji rancangan undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian dilakukan dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan teori, konsep,

4. Hesti Puspitosari, dkk, *Filosofi Pelayanan Publik (Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik)*, (Malang: Setara Press, 2011), hlm. 2.

5. Daya Negri Wijaya, "Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke", *Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis*, Vol. 1 No. 2, (Desember 2016), hlm. 183-193.

6. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pranada Media Group, 2014), hlm. 133.

7. Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum, Cet. 1*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

serta pengaturan tanggung jawab ganti kerugian terhadap tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara di Indonesia.

## **PEMBAHASAN**

### **Pengertian Maladministrasi yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara**

Gerald E. Caiden memberikan definisi terhadap pengertian dari tindakan maladministrasi oleh Penyelenggara Negara (*Defining Public Maladministration*)<sup>8</sup> dengan mempertanyakan keberadaan dari *Theory of public maladministration*:

*“Although individual administrative maladies have been identified for many centuries no one has ever tried to combine them systematically. The closest attempt was made by F.H. Hayward who referred to common criticisms made of professionalism or the dangers of professionalism or professional depravity.”*

Tindakan maladministrasi telah diidentifikasi dalam waktu yang lama, dan tidak pernah ada yang berusaha untuk menggabungkannya secara sistematis,<sup>9</sup> upaya yang paling mendekati adalah yang dilakukan oleh F.H. Hayward yang melakukan pendekatan pengertian *public maladministration* dengan merujuk pada kritik umum yang dibuat dari pendekatan profesionalisme atau bahaya profesionalisme atau kerusakan profesional. F.H. Hayward melakukan pendekatan kepada pemahaman bahwa pelayanan publik juga merupakan profesi.<sup>10</sup> Sehingga batasan-batasan dan aturan-aturan profesi yang profesional berlaku dalam pelayanan publik oleh Penyelenggara Negara. Pendekatan yang berbeda dikemukakan oleh Peter F. Drucker dalam *The Deadly Sins in Public Administration* menerangkan:<sup>11</sup>

1. Tujuan yang Terlalu Muluk (*Giving lofty (unspecified) objectives without clear targets*): Memberikan sasaran yang tinggi (tidak ditentukan) tanpa target yang jelas yang dapat diukur, diperkirakan, dan dinilai;

8. G. E. Caiden, “What Really is Public Maladministration?”, *Indian Journal of Public Administration*, 37(1) (1991), hlm. 1-16.

9. *Often public administrators are victims of political corruption and valiantly try to preserve their personal integrity. I have also found that though bureaucratic corruption manifests itself in public maladministration, by no means can the whole gamut of public maladministration “from simple clerical errors to oppression” including “injustice, failure to carry out legislative intent, unreasonable delay, administrative error, abuse of discretion, lack of courtesy, clerical error, oppression, oversight, negligence, inadequate investigation, unfair policy, partiality, failure to communicate, rudeness, maladministration, unfairness, unreasonableness, arbitrariness, arrogance, inefficiency, violation of law or regulation, abuse of authority, discrimination, errors, mistakes, carelessness, disagreement with discretionary decisions, improper motivation, irrelevant considerations, inadequate or obscure explanation, and all other acts that are frequently inflicted upon the governed by those who govern intentionally or unintentionally” be attributed to bureaucratic corruption. They are more the fault of thoughtlessness, accident, inefficiency, expediency.* Makna dari menggabungkan secara sistematis mengacu kepada tindakan maladministrasi oleh Penyelenggara Negara dengan korupsi secara birokrasi (institusi). Sehingga tindakan maladministrasi menurut artikel tersebut tidak hanya penyelewangan yang dilakukan oleh salah satu oknum (pejabat publik) tetapi juga peristiwa yang terjadi karena faktor institusi yang korup (tersistematis). G. E. Caiden, “Public Maladministration and Bureaucratic Corruption.” *Hong Kong Journal of Public Administration*, 3(1) (1981), hlm. 56-71.

10. F.H. Hayward, *Professionalism and Originality*, (London: Allen and Unwin, 1911), hlm. 27.

11. Peter Drucker, “The Deadly Sins in Public Administration,” *Public Administration Review*, Vol. 40, (March/April 1980), hlm. 103.

2. Melakukan pelayanan tanpa adanya skala Prioritas atau kurangnya dasar pertimbangan (*Try to Do Several Things at Once*): Melakukan beberapa hal sekaligus tanpa membangun dan menetapkan prioritas;
  3. Terlalu Yakin Bahwa Organisasi yang Besar Baik (*Believe That "Fat" is Beautiful*): Hal yang terutama adalah kelimpahan bukan kompetensi menyelesaikan sesuatu;
  4. Menjadi dogmatis, bukan eksperimental (*Being dogmatic, not experimental*);
  5. Memastikan bahwa anda tidak dapat belajar dari pengalaman (*Make Sure That You Cannot Learn from Experience*): Gagal belajar dari pengalaman dan umpan balik; dan
  6. Ketidakmampuan menghentikan program/kegiatan yang salah (*The Inability to Abandon*).
- Di Indonesia pendekatan yang dilakukan oleh F.H. Hayward maupun Peter F. Drucker, dituangkan ke dalam asas yang lebih konkrit dan tertulis seperti yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:
1. Kepentingan umum: Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
  2. Kepastian hukum: Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
  3. Kesamaan hak: Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
  4. Keseimbangan hak dan kewajiban: Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
  5. Keprofesionalan: Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
  6. Partisipatif: Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
  7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif: Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
  8. Keterbukaan: Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
  9. Akuntabilitas: Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan: Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
  11. Ketepatan waktu: Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan; dan
  12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan: Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Istilah asas yang dimaksud dalam Undang-undang Pelayanan Publik di atas seringkali di sebut dengan AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik). Dalam realitasnya terdapat perbedaan penggunaan istilah tersebut dalam berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup> Sedikitnya terdapat empat istilah yang berbeda, namun dimaksudkan memiliki makna yang sama dengan AUPB, yaitu istilah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AUPL), Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN), Asas-asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik (AUPNB), Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (APPD), *Principles of Good Governance*, Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik (APP), Asas Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (APKMASN). Dengan berbagai macam peristilahan dan penjelasan, Jazim Hamidi menyimpulkan unsur-unsur yang penting dalam membentuk pengertian AAUPL sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. AAUPPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi Negara;
2. AAUPPL berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi Hakim Administrasi dalam menilai tindakan Administrasi Negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;

3. Sebagian besar AAUPPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan bermasyarakat; dan
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis, dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Pengertian maladministrasi secara umum diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi penyalahgunaan wewenang/jabatan, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain-lain yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut.<sup>14</sup> Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman 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.<sup>15</sup>

12. Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: CILC, 2016), hlm. 3.

13. *Ibid.*, hlm. 32.

14. Hendra Nurtjahjo, dkk, *Memahami Maladministrasi*, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm. 4.

15. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899).

Beberapa literatur dengan tegas menyatakan bahwa secara tersurat penulisan Maladministrasi tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.<sup>16</sup> Sehingga dalam mencari keterkaitan maladministrasi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terdapat dalam pengertian maladministrasi yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yakni dalam: “termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan.” Hal ini juga terkait dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni: “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam

melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.”<sup>17</sup> Jelas salah satu penyelenggara pemerintahan adalah pelayanan yang harus didasarkan kepada asas legalitas,<sup>18</sup> pengakuan dan perlindungan terhadap HAM,<sup>19</sup> serta berdasar kepada AUPB (Asas Umum Pemerintahan yang Baik).

Maladministrasi adalah kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan. Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman pengertian “Penyelenggara Negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik

- 
16. Alasan ini yang seringkali membuat masyarakat umum tidak memahami bahwa perbuatan maladministrasi terkait erat dengan pelanggaran prosedural (formal) dari pelayanan yang seringkali di kenal dengan standar pelayanan yang di dalamnya mengandung asas-asas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pengertian Standar Pelayanan menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Hendra Nurtjahjo, dkk, *Op.cit.*, hlm. 7.
  17. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5610). Pasal 5 dituliskan bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:
    - a. Asas legalitas;
    - b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
    - c. AUPB.
  18. Yang dimaksud dengan “asas legalitas” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Perbandingan dapat dibuat dengan membandingkan pengertian asal legalitas yang termuat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menjelaskan asas legalitas digunakan sebagai dasar untuk menguji tindakan pemerintah, yakni:
    - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
    - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.Terdapat juga pendapat ahli seperti Indroharto, asas legalitas adalah aparat pemerintah tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakat tanpa ada dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2004), hlm. 83.
  19. Yang dimaksud dengan “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Terdapat beberapa pandangan terhadap pemahaman penyelenggara itu sendiri,<sup>20</sup> namun mengacu pada apa yang tertulis dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Hal yang perlu ditekankan adalah pengertian dan pemahaman bahwa suatu perbuatan pemerintah adalah keseluruhan tindakan pemerintah yang bukan hanya memenuhi syarat materiil sehingga menerbitkan sebuah

ketetapan tetapi juga harus memenuhi syarat formil (prosedural) sehingga terhindar dari apa yang dimaksud dengan maladministrasi.

Perbuatan maladministrasi bukan tanpa akibat yang dapat diderita oleh Penyelenggara Negara, tetapi ada konsekuensi yang harus ditanggung oleh Penyelenggara Negara berupa tuntutan atau aduan ganti kerugian.<sup>21</sup>

### **Tanggung Jawab Ganti Kerugian Terhadap Tindakan Maladministrasi yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara**

Secara *de facto*, suatu negara dapat diakui karena memiliki 3 (tiga) aspek di dalamnya. Adanya suatu wilayah, rakyat atau masyarakat, dan pemerintah yang berdaulat.<sup>22</sup> Di Indonesia sendiri, permasalahan pembagian wewenang dan kewajiban untuk melakukan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif masih abstrak.<sup>23</sup> Berangkat dari konsep ini, terdapat suatu

- 
20. Philipus M. Hadjon membedakan antara makna AUPB dan AUPN. Kata “Pemerintahan” dalam istilah AUPB diartikan berbeda dengan kata “Penyelenggara Negara” dalam istilah AUPN. Philipus M. Hadjon menekankan bahwa AUPB sebagai norma hukum tidak tertulis yang lahir dari praktik pemerintahan maupun praktik pengadilan (yurisprudensi). AUPB adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang termasuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara, yaitu yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif dan dewasa ini telah dikaitkan dengan *General Principles of Good Governance*. Hal ini tentunya berbeda dengan Asas-Asas Umum Penyelenggara Negara (AUPN) sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999. Istilah “Penyelenggara Negara” dalam UU *a quo* termasuk dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Menurut Philipus, Hakim di lingkungan peradilan TUN hendaknya tidak menggunakan AUPN dalam UU No. 28 Tahun 1999 ketika memutus sengketa TUN. Pendapat Philipus ini sesungguhnya mengkritik substansi Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang mengaitkan dengan Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 mengenai AUPB yang dapat dicantumkan dalam gugatan dan batasan pengujian hakim terhadap AUPB. Ini menunjukkan bahwa pembentuk UU masih mencampuradukkan antara asas penyelenggara Negara dan asas penyelenggara Pemerintahan. S.F. Marbun berpendapat bahwa pengertian AUPB secara normatif merujuk pada UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yang menyebutkan bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas KKN adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
21. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038) Pasal 42 ayat (1) dan (2). Pengaduan diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya. Pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya.
22. I.A. Shearer, *Starke’s International Law*, (London: Butterworth, 1994), hlm. 118.
23. Martin De Jong mengatakan bahwa “*Among the uninitiated, Montesquieu is best remembered for his propagation of the ‘trias politica’, otherwise known as the separation of powers into a legislative, an executive and a judicial branch.*” Martin De Jong, *Seeing the People’s Republic of China through the Eyes of Montesquieu: Why Sino-*

pelimpahan wewenang dari rakyat Indonesia sebagai suatu bangsa kepada Pemerintah Indonesia untuk menyelenggarakan negara dan pemerintahan.

Salah satu faktor suksesnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan ditentukan dengan aparat yang melakukan tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk melakukan tugasnya aparat tersebut dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) yakni Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik.

Pengesahan dan pengundangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara) merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai aparat yang mengatur suatu negara. Undang-Undang ini juga memberikan batasan dan gambaran mengenai hak, kewajiban dan wewenang yang dimiliki oleh aparat negara. Di antaranya adalah melaksanakan kebijakan yang telah dibuat, memberikan pelayanan kepada masyarakat

dan mempererat kesatuan negara Republik Indonesia.<sup>24</sup>

Lebih lanjut mengenai wewenang, Abdul Rokhim menerangkan bahwa kewenangan (*bevoegdheid*) pada dasarnya merupakan suatu kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pejabat tata usaha negara untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.<sup>25</sup> Ridwan HR dalam buku Hukum Administrasi Negara menjelaskan bahwa sebagai negara hukum, terdapat suatu asas yang harus diperhatikan, yaitu asas legalitas. Berdasarkan asas ini, tersirat bahwa wewenang aparatur sipil negara berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan semata.<sup>26</sup>

Dalam melaksanakan wewenang dan mengemban jabatannya sebagai pejabat pelayan publik, aparatur sipil negara harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>27</sup> yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 serta Undang-Undang lain yang melingkupinya. Setidaknya terdapat 2 (dua) aturan yang harus diperhatikan yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Ombudsman) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

---

*European Collaboration on Eco City Development Suffers from European Misinterpretations of "Good Governance," Sustainability, 2017, hlm. 3.*

24. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494) Pasal 10.
25. Abdul Rokhim, "Kewenangan Pemerintah dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfarestate)", *Jurnal Dinamika Hukum, Vol. XIX (36)*, 2013, hlm. 136.
26. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 101-102.
27. Aziz Syamsuddin mengatakan bahwa "Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Aziz Syamsuddin, *Ombudsman Republik Indonesia Merengkuh Keluhan Rakyat, 'Menjewer' Sang Pejabat*, (Jakarta: Aziz Syamsuddin, 2009), hlm. 128.

Selain asas-asas, aparatur sipil negara juga harus memperhatikan batasan terhadap wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Sehingga tidak terjadi penyalahgunaan terhadap wewenang yang dimilikinya. Apabila merujuk pada kerugian yang dialami Negara, maka penyalahgunaan wewenang dapat dibagi menjadi 2:

1. Penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara;
2. Penyalahgunaan wewenang yang tidak menimbulkan kerugian negara.

Penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembahasan dalam penulisan ini hanya dibatasi pada penyalahgunaan wewenang yang tidak menimbulkan kerugian negara. Meskipun tidak menimbulkan kerugian negara, penyalahgunaan wewenang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Hal ini yang disebut maladministrasi.

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Ombudsman setidaknya ada beberapa unsur mengenai maladministrasi, yaitu:

1. Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut;
2. Termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum;

3. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
4. Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan; dan
5. Menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pengaturan klausul tentang maladministrasi di dalam Undang-Undang Ombudsman merupakan sebuah langkah yang diambil pemerintah Indonesia untuk memerangi maladministrasi, karena di dalam sejumlah besar peraturan Perundang-undangan memang sudah tercantum berbagai bentuk maladministrasi dan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelakunya.<sup>28</sup> Keberadaan Ombudsman yang termaktub dalam Undang-Undang Ombudsman bertujuan untuk mengawasi kinerja Aparatur Sipil Negara agar tidak melakukan maladministrasi.

Ombudsman merupakan sebuah lembaga negara yang independen serta memiliki tugas dan wewenang yang telah diatur sebagaimana tertuang dalam peraturan yang mendasarinya. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang tentang Ombudsman, Ombudsman bertugas:

1. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;

28. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038) Pasal 40 ayat (1) dan (2). Memperjelas bahwa tindakan maladministrasi dapat diadukan bukan hanya kepada Ombudsman saja, Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, Ombudsman, dan/ atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Masyarakat yang melakukan pengaduan dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.

3. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga;
6. Membangun jaringan kerja;
7. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
8. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Berkenaan dengan wewenang Ombudsman Republik Indonesia, dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana diuraikan di atas, Ombudsman memiliki wewenang yang relatif luas. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Ombudsman, wewenang Ombudsman, antara lain:

1. Meminta keterangan secara lisan dan/ atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
2. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
3. Meminta klarifikasi dan/ atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;

4. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan; dan

5. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan.

Ombudsman selain memiliki wewenang tersebut di atas juga memiliki wewenang untuk melakukan proses mediasi, adjudikasi, dan adjudikasi khusus. Melalui peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme dan Tata Acara Adjudikasi Khusus, Ombudsman Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus. Proses adjudikasi khusus ini merupakan persidangan yang dilakukan oleh Ombudsman atas laporan dari masyarakat untuk memutuskan ganti kerugian yang dapat diberikan kepada pihak pelapor.<sup>29</sup>

Pelapor yang memohonkan adjudikasi khusus harus memenuhi persyaratan yang diberikan oleh Pasal 4 ayat (1) Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 yakni:

1. Pelapor atau yang berhak mewakili Pelapor;
2. Disampaikan secara tertulis;
3. Ditujukan kepada Ketua Ombudsman atau Kepala Perwakilan Ombudsman;
4. Permohonan Adjudikasi Khusus dapat diajukan 90 (sembilan puluh) hari sejak Pelapor menerima surat pemberitahuan bahwa Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) telah disampaikan kepada tim resolusi dan sebelum diterbitkannya rekomendasi;

29. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899). Pada bagian kedua tentang wewenang Pasal 8 angka 1 huruf f, dituliskan salah satu wewenang Ombudsman adalah membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.

5. Melampirkan salinan dokumen pendukung yang dianggap perlu;
6. Substansi permohonan tidak sedang atau telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan; dan
7. Substansi permohonan Ajudikasi Khusus yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial secara langsung terhadap Pelapor.<sup>30</sup>

Setelah melakukan proses permohonan ajudikasi khusus pelapor menunggu hasil persidangan ajudikasi khusus. Proses persidangan dapat dilakukan di Kantor Ombudsman. Dalam keadaan yang tidak memungkinkan proses persidangan dapat dilakukan dengan menggunakan media telekonferensi. Setelah proses persidangan ajudikasi khusus dibuka oleh ajudikator, proses pemeriksaan dan pembuktian dimulai. Setelah melihat bukti-bukti yang dikemukakan baik oleh pelapor dan terlapor, ajudikator melakukan musyawarah untuk menentukan ganti kerugian yang harus dibayarkan. Sifat dari putusan Ajudikasi Khusus ini bersifat final dan mengikat. Hal ini sesuai dengan Pasal 25 Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018.

Terhadap putusan Ajudikasi Khusus, tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pihak yang tidak puas dan setuju dengan putusan tersebut. Namun berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, terdapat upaya hukum di luar ajudikasi khusus tersebut. Pelapor yang tidak puas dan tidak setuju dengan putusan Ajudikasi Khusus dapat

melakukan gugatan kepada pengadilan terhadap aparatur sipil negara. Gugatan yang diajukan ini tidak menghapuskan putusan Ajudikasi Khusus yang diputuskan oleh ajudikator Ombudsman.

### **PENUTUP**

Dalam menjawab rumusan masalah dari penulisan ini, dapat disimpulkan bahwa maladministrasi adalah setiap pelayanan publik yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, kepatutan (etika) administrasi, prosedur (syarat formil), dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perbuatan maladministrasi oleh Penyelenggara Negara dapat menyebabkan kerugian materiil atau immaterial yang membawa konsekuensi berupa tuntutan dan aduan ganti rugi yang dapat ditujukan melalui Ombudsman ataupun penyelenggara, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam penulisan artikel ini terdapat beberapa hal yang dapat didiskusikan lebih lanjut dan dijadikan penelitian selanjutnya, seperti pemisahan tanggung jawab ganti rugi antara institusi atau pejabat yang melakukan maladministrasi, kemudian sumber keuangan mana yang digunakan untuk ganti kerugian ataupun permasalahan tentang peraturan pelaksana mengenai mekanisme pemberian ganti kerugian yang diamanatkan

---

30. Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme dan Tata Acara Ajudikasi Khusus (BN No. 904 Tahun 2018).

oleh Pasal 50 ayat (8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, di mana mengenai peraturan ganti kerugian diatur lebih lanjut dengan peraturan presiden.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Hayward, F.H. *Professionalism and Originality*. London: Allen and Unwin. 1911.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2016.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan. 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Pranada Media Group. 2014.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum. Cet.1*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004.
- Nurtjahjo, Hendra, dkk. *Memahami Maladministrasi*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia. 2013.
- Pratiwi, Cekli Setya, dkk. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: CILC. 2016.
- Puspitosari, Hesti, dkk. *Filosofi Pelayanan Publik (Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik)*. Malang: Setara Press. 2011.
- Shearer, I.A. *Starke's International Law*. London: Butterworth. 1994.
- Syamsuddin, Aziz. *Ombudsman Republik Indonesia Merengkuh Keluhan Rakyat, 'Menjewer' Sang Pejabat*. Jakarta: Aziz Syamsuddin. 2009.

### **Jurnal**

- Caiden, G. E. "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption." *Hong Kong Journal of Public Administration*. 3(1) (1981).
- \_\_\_\_\_. "What Really is Public Maladministration?" *Indian Journal of Public Administration*. 37(1) (1991).
- De Jong, Martin. *Seeing the People's Republic of China through the Eyes of Montesquieu: Why Sino-European Collaboration on Eco City Development Suffers from European Misinterpretations of "Good Governance"*. Sustainability. 2017.
- Drucker, Peter. "The Deadly Sins in Public Administration." *Public Administration Review*. Vol. 40. (March/April). 1980.
- Rokhim, Abdul. "Kewenangan Pemerintah dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfarestate)". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. XIX (36). 2013.
- Wijaya, Daya Negri. "Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke". *Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis*. Vol. 1 No. 2 (Desember 2016).
- Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5610).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494).

Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme dan Tata Acara Ajudikasi Khusus (BN No. 904 Tahun 2018).

**Internet**

Lingga, Murti Ali. "Pengetahuan Masyarakat Soal Maladministrasi Masih Rendah." *<https://ekonomi.kompas.com/read/2019/02/21/121823726/pengetahuan-masyarakat-soal-maladministrasi-masih-rendah>*. Diakses 28 Januari 2020.