

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Operasional

1. Tinjauan Umum Ombudsman

a. Asal-usul Ombudsman dan Perkembangannya

Melalui kajian pustaka, dapat diketahui bahwa pranata Ombudsman berasal dari sistem pemerintahan Swedia.¹ Pranata Ombudsman tersebut memiliki sejarah yang panjang. Claes Ekludh yang merupakan seorang mantan Ketua Ombudsman Swedia, menyampaikan bahwa awal mula (*prototype*) lembaga Ombudsman bermula pada tahun 1713 dari adanya Raja (*King's Ombudsman*) yang dibentuk oleh Raja Charles XII.² Kemudian belakangan pranata tersebut semakin dikenal oleh banyak orang dengan sebutan *Chancellor of Justice (Justitiekanseler)*. Dahulu, hal yang menjadi latar belakang dari pengangkatan *Chancellor of Justice* oleh Raja Charles XII yaitu adalah upaya untuk mengatasi kekacauan di negeri

¹ Periksa, misalnya : El Sykes BA, *et al.*, *General Principles of Administrative Law*, Third Edition, Butterworths, 1989, p.379; D.C.M. Yardley, *Principles of Administrative Law*, London, 1981, p. 207-208; Alice Tai (The Ombudsman Hongkong), "Reality and Ideals of the Ombudsman", Paper, 6th Conference of Asian Ombudsman Association, Tokyo, 2002, p.1; Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", dalam Roy Gregory and Philip Giddings (ed), *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, 150 Press, Amsterdam, 2000, p.1, United State Ombudsman Association, "Public Sector Ombudsman", http://www.usoambudsman.org/About_USOA/aboutusoa.html (26-04-2001).

² Raja Charles XII terkenal sebagai salah seorang raja absolut di Swedia. Pemerintahan terpusat di tangan raja. Raja Charles meninggal dunia dalam tahun 1718.

itu akibat ditinggalkan olehnya ke luar negeri selama 13 tahun.³ *Chancelor of Justitie* yang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan dan penuntutan atas nama raja. Hingga kini *Chancelor of Justitie* masih ada dalam pemerintahan Swedia. Sesuai dengan fungsinya yang demikian, maka di Indonesia *Justitie Kanseler* memiliki kesamaan dengan apa yang disebut dengan Jaksa Penuntut Umum.⁴

Dalam tahun 1718 setelah Raja Charles XII meninggal dunia dan kekuasaan pemerintahan Swedia jatuh oleh pengaruh kuat dari Parlemen. Pada masa antara tahun 1766-1772 kemudian, Parlemen Swedia (*Riksdag*) memiliki hak untuk memilih *Chancellor of Justitie*. Namun, hingga kerajaan Gustavus Adolphus runtuh di tahun 1809, pengangkatan *Chancellor of Justitie* kembali menjadi hak Prerogatif atau hak istimewa Raja dan tidak menjadi hak anggota parlemen lagi.⁵

Dalam masa kepemimpinan Raja Gustavus Adolphus, Parlemen Swedia kemudian melakukan reformasi konstitusi yang berdasarkan pada prinsip-prinsip perimbangan kekuasaan antara Parlemen dengan Raja. Berdasarkan prinsip tersebut, maka di dalam konstitusi baru

³ Claes Ekludh, "The Swedish Parliamentary Ombudsman System", dalam Anonim, National Experiences with Institutions of Human Rights Protection and Ombudsman Organization, Kumpulan Makalah Konferensi Internasional Pengembangan Komisi Hak Asasi Manusia dan Lembaga Ombudsman (The International Conference on The Establishment of Ethiopian Human Right Commision and the International of Ombudsman, Addis Ababa, 18-22 Mei, 1988, p.373.

⁴ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara*, Cet.2, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2016) hlm.6.

⁵ *Ibid.*

Swedia, ditetapkan bahwa *Chancellor of Justitie* ditunjuk oleh Raja, sedangkan Parlemen diberi otoritas untuk mengangkat seorang Ombudsman yang disebut dengan *Justitieombudsman*. *Justitieombudsman* yang dimaksud haruslah seseorang yang memiliki kemampuan luas serta dikenal baik di bidang ilmu hukum. Tugasnya adalah sebagai wakil Parlemen dalam menjalankan supervisi, mengamati implementasi dari setiap keputusan serta peraturan yang dibuat oleh Hakim dan pejabat-pejabat di Pemerintahan. Seperti halnya *Chancellor of Justitie*, *Justitieombudsman* pun ialah merupakan seorang Penuntut Umum (*Prosecutor*).⁶

Perbedaan antara *Justitieombudsman* dengan *Chancellor of Justitie* adalah bahwa *Justitieombudsman* mewakili *Riksdag* untuk melindungi hak-hak dari setiap warga negara sedangkan *Chancellor of Justitie* melaksanakan tugas-tugas sesuai kepentingan Raja. *Justitieombudsman* tersebutlah yang sekarang lebih dikenal sebagai pranata Ombudsman, yaitu *Parliamentary Ombudsman*. Oleh karenanya, Ombudsman dalam bentuk aslinya tidak lain adalah merupakan seorang pejabat publik yang diangkat oleh Parlemen untuk melaksanakan tugas-tugas dari Parlemen. *Parliamentary Ombudsman* seolah-olah merupakan tangan kanan dari Parlemen.⁷

Saat ini tugas Ombudsman berdasarkan konstitusi Swedia yang ditetapkan berdasarkan pada pasal 96, ialah untuk mengawasi agar

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

tugas dari pelaksanaan organ-organ administrasi dan badan-badan peradilan benar-benar sesuai dan memperhatikan undang-undang serta peraturan lain yang telah diatur; disamping itu dia harus menuntut berdasar hukum barangsiapa yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya telah membuat pelanggaran-pelanggaran hukum akibat suatu pertimbangan yang berat sebelah atau motif lainnya, atau tidak memenuhi kewajibannya dengan memuaskan. Pengawasan yang dilakukan oleh seorang Ombudsman juga adalah mengenai masalah jalannya peradilan dan eksekusi putusan peradilan, serta pengawasan kepada bagaimana cara kepolisian dalam melakukan penyidikan/pemeriksaan supaya jangan terjadi suatu pelanggaran hak-hak asasi manusia seorang Tersangka.⁸

Jadi, awal mula yang menjadi tujuan utama dibentuknya Ombudsman ialah guna mengadakan pengawasan terhadap badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi (pemerintah) supaya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selaras dengan aturan hukum yang berlaku. Ombudsman kemudian disebut sebagai wakil Parlemen guna mengawasi tindak tanduk aparat di dalam pemerintahan serta peradilan.

Kurang lebih seratus tahun kemudian, yakni tahun 1919 Finlandia yang merupakan negara bekas jajahan Swedia turut mengadopsi pranata Ombudsman. Finlandia kemudian disebut sebagai negara

⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Segi Kontrol terhadap Pemerintah* (Edisi ke-II dengan revisi), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993. Hlm.96.

pertama di dunia yang mengadopsi lembaga Ombudsman.⁹ Kemudian hal ini diikuti oleh negara Denmark pada tahun 1955. Namun, tidak seperti dua negara pendahulunya, negara Denmark memiliki model Ombudsman yang berbeda. Perbedaan ini tampak terwujud dalam kewenangan atau kompetensinya, dimana Ombudsman Denmark tidak mempunyai kewenangan dalam mengawasi aparat peradilan serta tidak mempunyai kewenangan dalam bertindak sebagai penuntut umum di hadapan sidang pengadilan. Ombudsman Denmark hanya memiliki kewenangan untuk mengawasi tindak tanduk aparat pemerintah. Namun demikian model atau bentuk Ombudsman Denmark inilah yang sekarang banyak ditiru oleh banyak negara, termasuk Eropa dan belahan bumi lainnya. Model Ombudsman Denmark ini dapat dipandang sebagai model Ombudsman modern, sedangkan model Ombudsman Swedia dan Finlandia dapat disebut sebagai model Ombudsman klasik.¹⁰

Setelah Finlandia dan Denmark, New Zealand dan Norwegia adalah negara yang kemudian mendirikan Ombudsman. Kedua negara tersebut mendirikan Ombudsman sebagai lembaga dalam tahun serupa, yakni 1962. Model Ombudsman yang diadopsi oleh kedua negara tersebut ialah model Ombudsman yang dimiliki oleh Denmark. New Zealand adalah negara pertama di luar Eropa dan yang berbahasa Inggris (*English speaking country*) yang mendirikan

⁹ Galang asmara, *Op.Cit.*, hlm.7.

¹⁰ *Ibid.*

lembaga Ombudsman. Pada tahun 1967, Inggris yang semula ragu untuk mendirikan lembaga Ombudsman, pada akhirnya mengikuti jejak New Zealand, akan tetapi tidak dengan memakai istilah Ombudsman melainkan *Parliamentary Commissioner for Administration* atau yang disingkat dengan PCA.¹¹

Pada masa-masa setelah Inggris, banyak negara yang tampak seperti berlomba-lomba guna mendirikan lembaga Ombudsman yakni dapat dilihat dari beberapa negara bagian Canada (1967), diikuti Tanzania (1968), Hawaii (1969), Israel (1971), Iowa (1972), Perancis (1973), Portugal (1975), Puerto-Rico (1977), Australia 1977-ditingkat federal, 1972-1979 ditingkatnegara-negara bagian), Austria (1977), Spanyol (1981), Belanda (1981), dan Amerika Latin.¹²

Kini, telah lebih dari seratus negara termasuk sejumlah kawasan negara di Asia dan Afrika yang telah membentuk Lembaga Ombudsman. Di Asia, India merupakan negara pertama yang membentuk Ombudsman dengan nama *Lok Ayukta*.¹³

Melihat lembaga Ombudsman yang sekarang tersebar ke hampir seluruh kawasan di dunia, maka dapat diambil kesimpulan bahwa hadirnya Ombudsman di dalam negara tidak berkaitan dengan suatu sistem hukum ataupun sistem pemerintahan tertentu. Ombudsman

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat Roy Gregory and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development" dalam Roy Gregory and Philip Giddings (ed), *Righting..., Op.Cit.*, pp. 19-20.

¹³ Galang Asmara, *Op.Cit.*, hlm.8.

terdapat di negara-negara dengan sistem hukum *Civil Law* serta juga terdapat di dalam negara-negara dengan sistem hukum *Anglo Saxon*; Ombudsman hadir di dalam negara-negara dengan sistem pemerintahan Presidensiil berikut negara-negara dengan sistem pemerintahan Parlementer. Ombudsman pun tidak terikat dengan bentuk negara berikut bentuk pemerintahan tertentu. Ombudsman hadir di negara kesatuan serta hadir pula di negara-negara federal, republik maupun kerajaan. Ombudsman juga tidak terikat dengan suatu sistem ideologi.¹⁴

b. Pengertian Ombudsman

Selaras dengan semangat reformasi yang bertujuan untuk menata kembali perikehidupan berbangsa dan bernegara, Pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan negara, antara lain dengan pembentukan lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan baru. Salah satu diantaranya adalah “Komisi Ombudsman Nasional”. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret tahun 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000. Menurut Keputusan Presiden tersebut, Komisi Ombudsman Nasional adalah Lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas

¹⁴ *Ibid.*, Hlm.9.

laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹⁵

Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan yang dimaksud antara lain menyangkut nama, status kelembagaan, ruang lingkup kewenangannya dan lain-lain. Mengenai nama, UU Nomor 37 Tahun 2008 mengubah nama Komisi Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Sedangkan mengenai status kelembagaannya, UU Nomor 37 Tahun 2008 secara tegas menyebutkan dalam pasal 2 bahwa Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara.¹⁶

“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.”¹⁷

Ibrahim Al-Wahab mengutarakan bahwa kata Ombudsman memiliki beberapa arti : *agent, representative, lawyer, delegate, guardian* atau penyebutan-penyebutan lainnya untuk seseorang yang diberi kekuasaan oleh orang lain guna melakukan sesuatu atas nama

¹⁵ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara*, Cet.2, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2016) hlm. 1-2.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia*, UU No. 37 Tahun 2008, ps. 2.

orang lain tersebut. Ibrahim Al-Wahab berpendapat bahwa kata Ombudsman merupakan pengimbuhan dari istilah bahasa Jerman dan merupakan bahasa asli suku-suku bangsa Jerman di masa lampau.¹⁸

Terdapat juga pendapat yang memberikan definisi dari istilah Ombudsman sebagai:

*“one who investigates reported complaints, reported findings, and help helps to achieve equitable settlements”*¹⁹

Kata Ombudsman jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris memiliki arti *grievance person*,²⁰ *representative* atau *agents*.²¹

2. Tinjauan Umum Maladministrasi

a. Pengertian Maladministrasi

Maladministrasi merupakan salah satu kata yang sangat lekat dengan tugas dan fungsi Ombudsman. Kata ini telah memasyarakat dan menjadi pembicaraan sehari-hari seiring dengan berita tentang kinerja Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawal berlangsungnya reformasi birokrasi. Pada umumnya, masyarakat memahami „maladministrasi“ sebagai kesalahan administratif „sepele,, yang tidak terlalu penting (*trivial matters*). Padahal menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang

¹⁸ Ibrahim al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Liberforlag Stockholm, 1979, p.19.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ International Ombudsman Institute, "History of the Office of the Ombudsmen", <http://www.law.ualberta.ca/centres/iDilbrochure.html>.

²¹ United States Ombudsman Association, "Public Sector Ombudsman", <http://www.usombudsman.org/About/USOA/aboutusoa.html>.

Ombudsman Republik Indonesia, pengertian maladministrasi tersebut sangat luas dan mencakup banyak hal yang dapat menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil serta situasi ketidakadilan yang merugikan hak-hak warga negara.²²

Maladministrasi berasal dari gabungan dua kata, yaitu „mala“ dan „administrasi“. Mala adalah kata adjektif yang dalam hukum Perancis diartikan sebagai buruk atau salah. Bahasa Latin menyebutnya „*male*“ yang berarti buruk.²³ „*Malum*“ dalam bahasa Latin dapat juga berarti *wrong in and of itself*.²⁴ Sementara kata „administrasi“ berarti pelaksanaan kewajiban pemerintah.²⁵ Dengan demikian

maladministrasi memiliki arti pelaksanaan kewajiban pemerintah yang salah atau buruk dan pelaksanaan kewajiban pemerintah yang memiliki hubungan dengan pelayanan publik kepada warga negara.

Maladministrasi adalah pelayanan publik yang salah atau buruk.

Maladministrasi disebut pula dengan misadministrasi yang memiliki arti *wrong administration*.²⁶ Bryan Garner mendefinisikan maladministrasi dengan regulasi atau manajemen yang tidak baik,

²² Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, Diani Indah Rachmitasari, *Memahami Maladministrasi*, cet.1, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm. iii.

²³ Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, (St. Paul: Thomson West, 2004), hlm. 975.

²⁴ Daniel Oran, *Oran's Dictionary of The Law*, 3rd edition, (Canada: West Legal Studies Thomson Learning, 2000), hlm.15.

²⁵ Donna Batten (ed), *Gale Encyclopedia of American Law*, 3rd edition, (Farmington HillL Gale Cengage Learning, 2010), hlm.11.

²⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary Definition of Term and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST. Paul Minn: West Publishing Co.

seperti misalnya karena kapasitas pegawai (*poor management or regulation, especially in an official capacity*).²⁷

K.C. Wheare mengemukakan bahwa maladministrasi ialah persoalan yang sangat luas dan sering terjadi di suatu organisasi sosial. Dimana terdapat organisasi sosial disitulah maladministrasi terjadi.²⁸

Department for Work and Pensions tidak mendefinisikan arti dari maladministrasi. Namun, istilah „maladministrasi“ sesekali dipergunakan guna menjelaskan ketika perbuatan kita atau ketika kita tidak berbuat apapun sehingga mengakibatkan tidak sesuaiya komitmen dengan pelayanan yang diberikan kepada konsumen. Hal tersebut turut berlaku pada keadaan di mana kita tidak melakukan suatu perbuatan dengan tepat maupun memberikan pelayanan yang buruk.²⁹ Contoh dari bentuk maladministrasi ialah berupa saran yang tidak benar, penundaan, kesalahan serta ketidaksopanan.³⁰

Umumnya, maladministrasi didefinisikan sebagai perbuatan atau perilaku melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, penyalahgunaan wewenang/jabatan,

²⁷ Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, (St. Paul: Thomson West, 2004), hlm. 976.

²⁸ K.C. Wheare, *Maladministration and its Remedies*, (London: Stevens & Sons Publication, 1933), hlm.1.

²⁹ Department for Work and Pension, *Financial Redress for Maladministration*, special payment Scheme: Policy and Guiding Principles, April 2012, hlm.5.

³⁰ *Ibid.*

melakukan penundaan berlarut, pengabaian kewajiban hukum, permintaan imbalan, tindakan diskriminatif dan lain yang dapat dinilai sekuualitas dengan kesalahan tersebut.³¹

Undang-Undang 37/2008 secara tegas mengatur mengenai tugas dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia yakni menerima dan menyelesaikan laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Definisi Maladministrasi untuk pertama kalinya secara khusus tercantum di dalam Pasal 1 angka 3 UU 37/2008. Pada pasal ini disebutkn bahwa maladministrasi tidak hanya dalam bentuk perilaku ataupun tindakan namun termasuk juga keputusan dan peristiwa yang melanggar hukum, melebihi kewenangan, memakai kewenangan guna tujuan lain diluar daripada tujuan wewenang tersebut, termasuk kealpaan atau penghirauan kewajiban hukum dalam pelaksanaan pelayanan publik oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang turut melaksanakan pelayanan publik yang mengakibatkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat ataupun individu.³²

Diaturnya klausa mengenai maladministrasi dalam UU 37/2008 merupakan sebuah terobosan, karena di dalam sejumlah besar peraturan perundang-undangan memang sudah tercantum berbagai bentuk maladministrasi dan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada

³¹ Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, Diani Indah Rachmitasari, *op.cit.*, hlm. 4.

³² *Ibid.*, hlm. 1.

pelakunya. Pelaku dalam hal ini adalah penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun daerah, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik. Undang-Undang Pelayanan Publik merupakan salah satu peraturan yang khusus dalam memberikan sanksi tegas bagi pelaku maladministrasi seperti halnya sanksi teguran tertulis, penurunan gaji, pemberhentian dari jabatan, penurunan pangkat dan lain-lain. Hal ini diatur dalam pasal 54. UU 37/2008 mengenai Ombudsman hanya meringkas ulang bahwa buruknya penyelenggaraan dalam pelayanan publik yang disebabkan oleh maladministrasi harus dicegah dan diberantas sebagaimana tindak pidana korupsi. Dalam hakikatnya, korupsi seperti halnya permintaan imbalan berupa uang, barang maupun jasa, pungutan melebihi tarif yang ditentukan, pungli, ataupun pungutan-pungutan lain yang melanggar hukum ketika masyarakat mengurus administrasi di kantor-kantor pelayanan publik merupakan bentuk dari maladministrasi.³³

b. Bentuk-bentuk Maladministrasi

Umumnya jenis-jenis dari Maladministrasi adalah berupa Penyalahgunaan wewenang, Penundaan berlarut, Pengabaian kewajiban hukum, Penyimpangan prosedur, Kelalaian, Tidak transparan, Tidak profesional, Diskriminasi, Tindakan sewenang-

³³ *Ibid.*

wenang, Ketidakjelasan informasi, Salah pengelolaan, serta Ketidakpastian hukum.³⁴

Secara sintaksis substansi Pasal 1 butir 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI yang memberikan definisi tentang Maladministrasi dapat diurai sebagai berikut:

“*Maladministrasi adalah:*

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

Termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya:³⁵

- 1) *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
- 2) *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugui informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
- 3) Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan

³⁴ Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, Diani Indah Rachmitasari, *op.cit.*, hlm. 5.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 12-13.

kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.

4) *Defective Policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.

5) *Bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain:

a) *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di petikan.

b) *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.

- c) *Cicumploution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan katakata terlalu banyak. Banyak janji tetapi tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejala masa. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.
- d) *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan *impersonality* dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak, dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus.
- e) *Psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala Asal Bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.
- f) *Over staffing* yaitu Gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi.
- g) *Paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir,

banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mestinya fungsinya.

- h) *Defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah *mark up* proyek keuangan.

Ada pendapat lain mengenai bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yaitu:³⁶

- 1) Ketidak jujuran (*dishonesty*), Berbagai tindakan ketidak jujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang dll.
- 2) Perilaku yang buruk (*unethical behavior*), tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator.
- 3) Mengabaikan hukum (*disregard of law*), Tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya.
- 4) Favoritisme dalam menafsirkan hukum, Tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan

³⁶ *Ibid.*, hlm. 13-14.

cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.

- 5) Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor *like and dislike*. Yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.
- 6) *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*, adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
- 7) Menutup-nutupi kesalahan, Kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya.
- 8) Gagal menunjukkan inisiatif, kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.

Bentuk-bentuk lain dari maladministrasi adalah diantaranya:³⁷

- 1) *“Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menanggapi dan melalaikan kewajiban.*
 - a) *Penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang*

³⁷ *Ibid.*, hlm. 14-18.

pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.

- b) Tidak Menangani: seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.*
 - c) Melalaikan Kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.*
- 2) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.*
- a) Persekongkolan: beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.*
 - b) Kolusi dan Nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/ sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.*
 - c) Bertindak Tidak Adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.*
 - d) Nyata-nyata Berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.*
- 3) Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap*

hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum.

- a) Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.*
 - b) Pelanggaran Undang-Undang: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.*
 - c) Perbuatan Melawan Hukum: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.*
- 4) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.*
- a) Diluar Kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.*
 - b) Tidak Kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).*
 - c) Intervensi: seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.*
 - d) Penyimpangan Prosedur: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak*

mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

5) *Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.*

a) *Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.*

b) *Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.*

c) *Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.*

6) *Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.*

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

b) *Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari*

kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.

- c) Penggelapan Barang Bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.”*

B. Landasan Yuridis

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

a) Pasal 1 butir 1

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

b) Pasal 2

“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.”

c) Pasal 3

“Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. Kepatutan;*

- b. Keadilan;
- c. Non-diskriminasi;
- d. Tidak memihak;
- e. Akuntabilitas;
- f. Keseimbangan;
- g. Keterbukaan; dan
- h. Kerahasiaan.”

d) Pasal 4

“Ombudsman bertujuan:

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

e) Pasal 5

- (1) *“Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.*
- (2) *Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”*

f) Pasal 6

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah 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.”

g) Pasal 7

“Ombudsman bertugas:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;*
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;*
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;*
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;*
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga masyarakat dan perseorangan;*
- f. Membangun jaringan kerja;*
- g. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan*
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-undang.”*

h) Pasal 8

(1) “Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

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

(2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:

- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna*

- perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;*
- b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.”*

2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

a) Pasal 1 butir 1

“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.”

b) Pasal butir 2

“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.”

c) Pasal 1 butir 5

“Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.”

d) Pasal 34

“Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif.*
- b. Cermat.*
- c. Santun dan ramah.*

- d. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut.
- e. Profesional.
- f. Tidak mempersulit.
- g. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar.
- h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara.
- i. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan.
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik.
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat.
- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki.
- n. Sesuai dengan kepatantasan.
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.”

3. Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 Tentang Ombudsman

Republik Indonesia

a) Pasal 1

“Dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat dibentuk suatu komisi pengawasan masyarakat yang bersifat nasional yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Ombudsman Nasional.”

b) Pasal 2

“Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.”

c) Pasal 3

“Ombudsman Nasional bertujuan:

- a. Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*
- b. Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.”*

d) Pasal 4 huruf c

“Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas:

- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.”*

4. Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

a) Pasal 1 butir 2

“Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut perwakilan adalah Kantor Ombudsman di Provinsi atau Kabupaten/Kota yang mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman.”

b) Pasal 1 butir 3

“Asisten ombudsman adalah pegawai yang diangkat oleh ketua ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota ombudsman untuk membantu ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya.”

c) Pasal 1 butir 8

“Pelapor adalah Warga Negara Indonesia atau Penduduk yang memberikan Laporan kepada Ombudsman.”

d) Pasal 1 butir 9

“Kuasa pelapor adalah perseorangan atau badan yang diberikan hak untuk mewakili pelapor dalam menyampaikan laporan kepada ombudsman.”

e) Pasal 1 butir 10

“Terlapor adalah perseorangan atau badan yang diberikan hak untuk mewakili pelapor dalam menyampaikan laporan kepada ombudsman.”

f) Pasal 1 butir 12

“Saksi adalah pihak yang mengetahui dan/atau terlibat atau mengalami secara langsung peristiwa atau rangkaian peristiwa yang diduga merupakan tindakan maladministrasi.”

g) Pasal 1 butir 13

“Klarifikasi adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk memperoleh penjelasan dari terlapor, atasan terlapor, pelapor maupun saksi-saksi terkait dengan laporan dugaan maladministrasi yang disampaikan oleh pelapor.”

h) Pasal 1 butir 14

“Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh ombudsman dalam rangka memperoleh data, keterangan dan dokumen yang berguna untuk pembuktian dugaan maladministrasi yang dilaporkan kepada ombudsman.”

i) Pasal 1 butir 15

“Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.”

j) Pasal 1 butir 16

“Konsiliasi adalah proses penyelesaian laporan masyarakat yang dilakukan oleh konsiliator ombudsman terkait penyelenggaraan pelayanan publik dengan tujuan untuk mencari penyelesaian yang dapat diterima kedua belah pihak melalui usulan kerangka penyelesaian oleh konsiliator ombudsman.”

k) Pasal 1 butir 17

“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi ombudsman kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggara administrasi pemerintahan yang baik.”

l) Pasal 1 butir 23

“Syarat formil adalah sejumlah hal administratif yang harus dipenuhi untuk menyampaikan laporan kepada ombudsman agar dapat ditindaklanjuti.”

m) Pasal 1 butir 24

“Syarat Materiil adalah hal-hal yang bersifat substantif atau berkaitan dengan kewenangan ombudsman yang harus dipenuhi untuk menyampaikan laporan kepada ombudsman agar dapat ditindaklanjuti.”

n) Pasal 2 ayat (1)

(1) “Ombudsman menerima laporan yang disampaikan dengan cara datang langsung, surat dan/atau surat elektronik, telepon, media

sosial, dan media lainnya yang ditunjukkan langsung kepada Ombudsman.”

o) Pasal 3

“Laporan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dilakukan verifikasi syarat formil dan syarat materiil.”

p) Pasal 4 ayat (1)

“Syarat formil dalam verifikasi laporan sebagai berikut:

- a. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi identitas;*
- b. Surat kuasa, dalam hal penyampaian laporan dikuasakan kepada pihak lain;*
- c. Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci”*
- d. Sudah menyampaikan laporan secara langsung kepada pihak terlapor atau atasannya tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya;*
- e. Peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.”*

q) Pasal 5

“Syarat materiil dan verifikasi laporan sebagai berikut:

- a. Substansi laporan tidak sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di Pengadilan;*
- b. Laporan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman, proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;*
- c. Pelapor belum memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;*
- d. Substansi yang dilaporkan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan Ombudsman; dan*
- e. Substansi yang dilaporkan sedang dan/atau telah ditindaklanjuti oleh Ombudsman.”*

r) Pasal 6

- (1) *“Verifikasi syarat formil dan materiil dilakukan oleh unit penerimaan dan verifikasi laporan.*
- (2) *Hasil verifikasi syarat disusun dalam bentuk ringkasan hasil verifikasi.*
- (3) *Ringkasan hasil verifikasi paling sedikit memuat:*
 - a. *Identitas Pelapor;*
 - b. *Terlapor;*
 - c. *Dugaan maladministrasi;*
 - d. *Kronologi Laporan; dan/atau*
 - e. *Kesimpulan.*
- (4) *Ringkasan hasil verifikasi disampaikan dalam Rapat Pleno atau Rapat Perwakilan untuk diputuskan tindak lanjutnya.”*

s) Pasal 7

“Kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) huruf e berupa:

- a. *Ombudsman tidak berwenang melanjutkan Pemeriksaan dalam hal laporan tidak memenuhi syarat materiil; atau*
- b. *Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan dalam hal laporan memenuhi syarat materiil.”*

t) Pasal 11

“Bentuk-bentuk maladministrasi meliputi :

- a. *Penundaan berlarut, merupakan perbuatan mengulur waktu penyelesaian layanan atau memberikan layanan melebihi baku mutu waktu dan janji layanan;*
- b. *Tidak memberikan pelayanan, merupakan perilaku mengabaikan tugas layanan sebagian atau keseluruhan kepada masyarakat yang berhak atas layanan tersebut;*
- c. *Tidak kompeten, merupakan penyelenggara layanan yang memberikan layanan tidak sesuai dengan kompetensi;*
- d. *Penyalahgunaan wewenang, merupakan perbuatan melampaui wewenang, melawan hukum, dan/atau penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang tersebut dalam proses pelayanan publik;*
- e. *Penyimpangan prosedur, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan alur/prosedur layanan;*
- f. *Permintaan imbalan, merupakan permintaan imbalan dalam bentuk uang, jasa maupun barang secara melawan hukum atas layanan yang diberikan kepada pengguna layanan;*

- g. *Tidak patut, merupakan perilaku yang tidak layak dan patut yang dilakukan oleh penyelenggara layanan publik dalam memberikan layanan yang baik kepada pengguna layanan;*
- h. *Berpihak, merupakan keberpihakan dalam penyelenggaraan layanan publik yang memberikan keuntungan dalam bentuk apapun kepada salah satu pihak dan merugikan pihak lainnya atau melindungi kepentingan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak lainnya;*
- i. *Diskriminasi, merupakan pemberian layanan secara berbeda, perlakuan khusus atau tidak adil di antara sesama pengguna layanan; dan*
- j. *Konflik kepentingan, merupakan penyelenggaraan layanan publik yang dipengaruhi karena adanya hubungan kelompok, golongan, suku atau hubungan kekeluargaan baik secara hubungan darah maupun karena hubungan perkawinan sehingga layanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.”*

u) Pasal 12

- (1) *“Pembuktian dugaan maladministrasi dalam proses Pemeriksaan Laporan dilakukan untuk menemukan bukti materiil dan/atau formil yang mendukung terpenuhinya unsur Maladministrasi.*
- (2) *Bukti dalam pemeriksaan Laporan berupa:*
 - a. *Surat/dokumen*
 - b. *Keterangan:*
 - 1. *Pelapor;*
 - 2. *Terlapor;*
 - 3. *Saksi;*
 - 4. *Pihak terkait; dan*
 - 5. *Ahli.*
- (3) *Laporan dinyatakan ditemukan Maladministrasi apabila dalam Pemeriksaan terdapat kesesuaian antara peristiwa/kejadian dengan petunjuk dan alat bukti yang dikumpulkan.”*

v) Pasal 13

- (1) *“Dalam hal kesimpulan Ombudsman berwenang melanjutkan Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b maka dilakukan pemeriksaan dokumen.*
- (2) *Hasil pemeriksaan dokumen dituangkan dalam Laporan hasil pemeriksaan dokumen.*
- (3) *Laporan hasil pemeriksaan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat:*

- a. Nomor dan tanggal registrasi;
 - b. Identitas pelapor;
 - c. Terlapor;
 - d. Kronologi laporan;
 - e. Substansi laporan;
 - f. Dugaan maladministrasi;
 - g. Harapan pelapor;
 - h. Peraturan terkait;
 - i. Data pendukung sementara;
 - j. Analisis;
 - k. Kesimpulan sementara;
 - l. Tindak lanjut.
- (4) Unit pemeriksaan melakukan bedah laporan sebelum menetapkan laporan hasil pemeriksaan dokumen beserta keputusan tindak lanjut.
- (5) Tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada (3) huruf merupakan bentuk tindakan yang akan dilakukan Ombudsman, meliputi:
- a. Permintaan data;
 - b. Permintaan klarifikasi;
 - c. Pemanggilan;
 - d. Pemeriksaan lapangan;
 - e. Konsultasi; atau
 - f. Menghentikan pemeriksaan.”

w) Pasal 25

- (1) “Keseluruhan hasil Pemeriksaan Laporan disusun dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP).
- (2) Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) paling sedikit memuat:
 - a. Identitas Pelapor;
 - b. Uraian laporan;
 - c. Pemeriksaan yang telah dilakukan;
 - d. Analisis peraturan terkait;
 - e. Kesimpulan, berupa ditemukan bentuk Maladministrasi atau tidak ditemukan Maladministrasi; dan
 - f. Tindakan korektif yang dapat dilakukan.”

x) Pasal 28

- (1) “Laporan dinyatakan selesai apabila:
 - a. Telah memperoleh penyelesaian dari terlapor;
 - b. Tidak ditemukan maladministrasi;

- c. Laporan dalam proses penyelesaian oleh instansi dalam tenggang waktu yang patut;
 - d. Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan;
 - e. Substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman;
 - f. Substansi telat atau sedang menjadi objek pemeriksaan di Pengadilan;
 - g. Telah mencapai kesepakatan dalam Konsiliasi dan/atau Mediasi; atau
 - h. Telah diterbitkan Rekomendasi.
- (2) Laporan dapat ditutup pada setiap tahapan penyelesaian Laporan apabila:
- a. Pelapor mencabut laporan;
 - b. Laporan dinyatakan selesai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf g;
 - c. Rekomendasi telah dilaksanakan; atau
 - d. Rekomendasi tidak dilaksanakan dan telah dipublikasikan atau telah dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.”

C. Landasan Teoritis

1. Teori Pelayanan Publik

Maksud dari pelayanan publik adalah memberikan layanan (melayani) sesuai kepada kepentingan orang atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi tersebut yang berdasar pada peraturan pokok serta tata cara yang telah ditentukan. Pada dasarnya Pemerintah adalah pemberi pelayanan kepada masyarakat yang hadir tidak untuk melayani dirinya sendiri namun untuk melayani rakyat. Pelayanan itu sendiri sebagai suatu proses yang terdiri atas beberapa aktivitas atau perbuatan yang dapat diperhitungkan, direncanakan serta ditetapkan standar waktunya.³⁸

³⁸ Moenir H.A.S, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Aksara, 2003), hlm. 23.

Pandangan Albercht dan Zemke mengatakan bahwa,

“Pelayanan Publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula, suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (built in control) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Dalam kaitannya dengan sumber daya manusia, dibutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasionalkan sistem pelayanan yang baik. Sifat dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelaksana pelayanan, seorang petugas pelayanan harus mengenal pelanggan dengan baik sebelum dia diberikan layanan.”³⁹

³⁹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 145-146.