

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban pejabat pemerintah sebagai abdi masyarakat.¹ Secara yuridis pelayanan publik diberikan definisi pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang berbunyi “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”.

Meskipun pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah, namun melihat kenyataan di lapangan, banyak penyelenggara pelayanan publik sering kali melakukan maladministrasi terhadap tugas dan kewenangannya.² Definisi dari maladministrasi diatur pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang berbunyi “Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara

¹ W. Ramadhani. "Penegakan Hukum Dalam Menanggulangi Pungutan Liar Terhadap Pelayanan Publik." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*,.12,.2, 2017,. 264.

² Alveyn Sulthony Ananda dan Reni Putri Anggraini. "Urgensi Perluasan Kewenangan Ombudsman Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pelaku Maladministrasi Perizinan Daerah." *Jurnal Anti Korupsi*,4,1, 2022, . 2

dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”. Ombudsman merupakan salah satu lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik agar tidak terjadi maladministrasi.

Definisi ombudsman diatur pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 yang berbunyi “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”.

Peran lainnya dari lembaga Ombudsman adalah untuk mewujudkan *good govenance*. Pemerintah seharusnya menjadi pelayanan masyarakat yang memberikan kemudahan untuk mengembangkan kemampuan masyarakat dalam berbagai bidang. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga Ombudsman memfokuskan diri pada pengawasan pemberian pelayan umum sehingga penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak hak dasar, keadilan serta moralitas. Berdasarkan hal tersebut Ombudsman yang dibentuk harus memiliki kewenangan secara independen sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya akan bertindak secara objektif, adil dan tidak

berpihak. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 2 Undang-Undang No 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.³

Sebagai lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, ombudsman memiliki fungsi sebagaimana diatur pada Pasal 6 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 yang berbunyi "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".

Berkaitan dengan fungsi ombudsman dalam hal pengawasan penyelenggaraan negara, terdapat salah satu tugas yang dimiliki ombudsman yaitu menyelenggarakan pencegahan maladministrasi sebagaimana diatur pada Pasal 7 huruf g Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 yang berbunyi "Ombudsman bertugas: melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik". Kemudian dari tugas ombudsman dalam menyelenggarakan pencegahan maladministrasi, diatur lebih lanjut tentang wewenang ombudsman dalam mencegah maladministrasi sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi "Ombudsman berwenang melakukan Pencegahan Maladministrasi penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara".

³ Hasjimzoem, Yusnani. "Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia." *Fiat Justisia* 8.2 (2014): 192-207.

Frasa “pencegahan” jika dipahami berarti merupakan kegiatan yang dilakukan sebelum terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, yang mana dalam hal ini adalah maladministrasi. Sehingga upaya pencegahan maladministrasi oleh Ombudsman dilaksanakan dengan tujuan agar tidak terjadi maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimasa mendatang. Kemudian dijelaskan pencegahan maladministrasi diselenggarakan melalui beberapa tahapan yang disebutkan pada definisi dari maladministrasi sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi “Pencegahan Maladministrasi adalah proses, cara, atau tindakan yang dilakukan oleh Ombudsman secara aktif melalui Deteksi, Analisis, dan Perlakuan Pelaksanaan Saran agar Maladministrasi tidak terjadi atau berulang”. Berikutnya tahapan pencegahan maladministrasi juga diatur pada Pasal 2 ayat (3) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi sebagai berikut :

Pencegahan Maladministrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi 3 (tiga) tahap kegiatan yaitu:

- a. Deteksi;
- b. Analisis; dan
- c. Perlakuan Pelaksanaan Saran.

Tahap kegiatan deteksi diberikan definisi pada Pasal 1 angka 6 Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi “Deteksi adalah kegiatan inventarisasi, identifikasi, dan pemutakhiran dari permasalahan Pelayanan Publik dalam menentukan terjadinya potensi Maladministrasi”. Tujuan dari kegiatan

deteksi diatur pada Pasal 3 Peraturan Ombudsman No. 41 tahun 2019 yang berbunyi sebagai berikut :

Kegiatan Deteksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a bertujuan untuk:

- a. mengetahui potensi Maladministrasi yang dilakukan pihak terkait; dan
- b. mengidentifikasi isu permasalahan untuk perbaikan.

Kemudian tahap kegiatan analisis didefinisikan menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi “Analisis adalah rangkaian kegiatan pengumpulan data, penelaahan, dan perumusan saran”. Tujuan dilaksanakannya kegiatan analisis diatur pada Pasal 18 huruf a Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi sebagai berikut : Kegiatan Analisis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b bertujuan untuk:

- a. memastikan telah terjadi Maladministrasi
- b. mengidentifikasi penyebab Maladministrasi; dan
- c. memperbaiki pelaksanaan dengan memberikan saran.

Pada tahap analisis terdapat permasalahan dikarenakan tidak sesuai dengan tujuan diselenggarakannya pencegahan maladministrasi. Pencegahan maladministrasi merupakan tugas ombudsman yang dilaksanakan dengan tujuan agar tidak terjadi maladministrasi, sehingga dipahami maladministrasi tersebut belum terjadi.

Namun dalam prosedur pencegahan maladministrasi pada tahap kegiatan analisis, salah satu tujuannya adalah untuk memastikan telah terjadi maladministrasi. Telah terjadi maladministrasi dipahami bahwa maladministrasi

sudah terjadi dimasa lampau. Dalam hal ini terdapat inkonsistensi antara tujuan dilaksanakan pencegahan maladministrasi dengan prosedurnya pada tahap analisis. Tujuan pencegahan maladministrasi adalah agar tidak terjadi maladministrasi, namun prosedurnya pada tahap analisis malah mengkonfirmasi telah terjadi maladministrasi.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kepastian Hukum Fungsi Pencegahan tahapan Analisis dalam Pasal 2 ayat (3)-Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi?
2. Bagaimana kekuatan hukum kewenangan Ombudsman Republik Indonesia untuk mencegah maladministrasi?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana Kepastian Hukum Tahapan analisis maladministrasi Dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019.
2. Untuk mengetahui Bagaimana kekuatan hukum kewenangan Ombudsman Republik Indonesia untuk mencegah Maladministrasi.

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan teoritis dan kegunaan praktis sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk Analisis mengenai konsistensi tugas dan prosedur Ombudsman dalam pencegahan maladministrasi yang diharapkan dapat menambah literatur akademis mengenai efektivitas regulasi pengawasan di bidang pelayanan publik.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Sebagai sarana untuk meningkatkan wawasan penulis dan pengetahuan mahasiswa yang membaca dalam permasalahan terkait pencegahan maladministrasi. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat membantu penggiat layanan publik dalam mengidentifikasi langkah-langkah yang tepat guna mencegah terjadinya maladministrasi.

1.5 KEASLIAN PENELITIAN

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir Yang Disusulkan
1.	Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi.	Bagaimana perbuatan cara menentukan “penyalahgunaan wewenang” yang dilakukan oleh pejabat pemerintah berkualitas sebagai maladministrasi? dan Bagaimana cara menentukan perbuatan “penyalahgunaan wewenang” yang dilakukan oleh pejabat pemerintah berkualitas sebagai tindak pidana korupsi? ⁴	Terjadi kekaburan penafsiran mengenai unsur “penyalahgunaan wewenang” dalam tindak pidana korupsi dengan maladministrasi	Inkonsistensi wewenang Ombudsman dalam upaya pencegahan maladministrasi dengan prosedur tahapan kegiatan pencegahan maladministrasi

⁴ Guslan Faiz Oudi, “*Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi*,” JCH (Jurnal Cendekia Hukum) Vol. 4, no. 1 (2018). hlm. 11.

2.	Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Belum Terdaftar Yang Dirugikan Akibat Maladministrasi Perangkat Pemerintahan Desa	Bagaimana perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar dari mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa? ⁵ dan Sejauh mana pertanggungjawaban perangkat Pemerintahan Desa atas kerugian pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang disebabkan mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa? ⁴	Ketidaksesuaian data dalam buku letter C desa yang disebabkan maladministrasi perangkat pemerintahan desa menimbulkan kerugian dan persengketaan pemilik tanah	Inkonsistensi wewenang Ombudsman dalam upaya pencegahan maladministrasi dengan prosedur tahapan kegiatan pencegahan maladministrasi
3.	Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik	Apakah lembaga-lembaga yang termasuk dalam obyek pengawasan ombudsman mematuhi dan menjalankan rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman ketika ada temuan, serta apakah ada sanksi hukum terhadap lembaga yang tidak menindaklanjuti rekomendasi dari ombudsman? ⁶	Kepatuhan penyelenggara negara dalam mematuhi rekomendasi ombudsman	Inkonsistensi wewenang Ombudsman dalam upaya pencegahan maladministrasi dengan prosedur tahapan kegiatan pencegahan maladministrasi

⁵ Siti Hatia Adzannya Basuki, Yani Pujiwati, and Yusuf Saepul Zamil, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Belum Terdaftar Yang Dirugikan Akibat Maladministrasi Perangkat Pemerintahan Desa," LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria Vol. 2, no. 1 (2022), hlm. 20.

⁶Hendrikus Deo Poso and Edi Pranoto, "Fungsi Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik," Jurnal Juristic Vol. 03, no. 1 (2022) hlm. 61.

1.6 METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan hukum normatif, Metode penelitian hukum normatif adalah pendekatan penelitian hukum yang berfokus pada kajian tentang norma-norma hukum, aturan, konsep, serta prinsip hukum yang sudah ada, tanpa melihat fakta sosial atau data empiris di lapangan. Pendekatan ini sering digunakan untuk memahami, menginterpretasi, atau mengevaluasi hukum sebagai produk yang normatif dan terstruktur. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa metode penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji dan menganalisis hukum dari segi teoritis dan sistematis. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian ini bertujuan untuk memaparkan isi dari aturan-aturan hukum (*law in books*) dan berusaha memberikan solusi atas masalah hukum dengan pendekatan konsep-konsep hukum yang ada.

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu mengkaji Undang-Undang No. 37 Tahun 2008, Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Penelitian normatif adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk menganalisis aturan aturan atau norma norma hukum seperti undang undang atau peraturan untuk memahami bagaimana hukum dan norma tersebut diterapkan. Metode yang digunakan umumnya bersifat kuantitatif, dengan pendekatan yang bersandar pada analisis isu hukum.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan ini mempunyai konsep menelaah peraturan perundang-undangan (*statuta approach*) yang terkait dengan isu yang akan di bahas (diteliti).⁷ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup yang mempunyai sifat sebagai berikut: Comprehensive artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara yang satu dengan yang lainnya secara logis⁸, sehingga peneliti dapat memahami lebih baik bagaimana hukum mengatur dan mengaplikasikan dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Pendekatan penelitian yang kedua adalah pendekatan konseptual (*conseptual approach*) pendekatan ini merupakan pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. pendekatan penelitian ini dipilih untuk mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu penelitian hukum, sehingga penelitian bisa memperoleh pemahaman lebih tentang dasar hukum atas isu hukum dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang menjelaskan adanya keaburan hukum terkait point analisis.

⁷ Muhaimin, Muhaimin. "*Metode Penelitian Hukum*." Dalam S. Dr. Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram-NTB: Mataram (2020).

⁸ MUHAIMIN, Muhaimin. "*Metode Penelitian Hukum*".: Dalam S. Dr. Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram-NTB: Mataram, 2020.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang di ambil oleh penulis dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, maka dari itu bahan yang digunakan adalah bahan hukum.

Bahan hukum diantaranya adalah bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat VIII/MPR/201 Tentang rekomendasi arah dan kebijakan pemberantasan dan pencegahan Korupsi, Kolusi, Nepotisme
- c. Pasal 1 ayat 3 Undang Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- e. Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019 yang berbunyi “Ombudsman berwenang melakukan Pencegahan Maladministrasi penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara”.
- f. Keputusan Presiden 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

2. Bahan Hukum Sekunder:

- a. Buku-Buku
- b. Jurnal

- c. Artikel
- d. Bahan Hukum Tersier
- e. Kamus hukum
- f. Ekplodia hukum

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan

Pengumpulan bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum skunder maupun bahan hukum tersier dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan di kelompokkan berdasarkan
- b. Bahan Hukum Skunder Bahan hukum skunder di kumpulkan dengan melakukan analisis kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian jurnal.
- c. Bahan Hukum Tersier Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis dilakukan dengan menghubungkan sumber-sumber tersebut terhadap isu yang dibahas, yaitu inkonsistensi prosedur pencegahan maladministrasi pada tahap analisis oleh Ombudsman.

- a. Inkonsistensi Prosedur: Tahap analisis dalam pencegahan maladministrasi oleh Ombudsman yang bertujuan mengkonfirmasi kejadian di masa lalu

bertentangan dengan konsep pencegahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Ombudsman No. 41 Tahun 2019.

- b. Kekaburan Norma: Terdapat ambiguitas dalam peraturan yang menyebabkan ketidak jelasan fungsi antara pencegahan dan penanganan maladministrasi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidak pastian hukum