

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia menampilkan wajah baru setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) diamandemen. Reformasi Konstitusi di era transisi relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan yang baru dan lebih baik dari sebelumnya.¹ Perkembangan tersebut dapat dilihat salah satunya melalui eksistensi lembaga negara di Indonesia baik yang diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 maupun yang diatur diluar UUD NRI Tahun 1945.

Lembaga negara yang pengaturannya berada diluar UUD NRI Tahun 1945 dapat diatur melalui peraturan perundang-undangan berupa undang-undang, peraturan pemerintah, atau bahkan ada yang diatur melalui peraturan Presiden atau keputusan Presiden belaka.² Terdapat banyak lembaga negara yang diatur diluar UUD NRI Tahun 1945. Bahkan tidak sedikit lembaga negara memiliki kewenangan yang sama. Begitu pula dengan lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut dengan KASN) dan Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan ORI) yang memiliki kewenangan mengawasi dibidang penyelenggaraan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-9, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 111.

² *Ibid.*, hlm. 160.

pelayanan publik oleh Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut dengan ASN) yang rentan melakukan tindakan pelanggaran terhadap aturan atau maladministrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Ketentuan Pasal 27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut dengan Undang-undang ASN) menyatakan *KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa*.³ Guna menciptakan pegawai ASN sebagaimana tujuan tersebut KASN juga mempunyai dasar kewenangan salah satunya terdapat didalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) huruf b Undang-undang ASN yaitu *mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik, dan kode perilaku pegawai ASN*.⁴ Hal ini menjadi menarik ketika KASN dalam menjalankan pengawasannya menemukan ASN yang melakukan suatu pelanggaran terhadap asas, nilai dasar serta kode etik dan/atau kode perilaku pegawai ASN karena pelanggaran terhadap batasan-batasan tersebut dapat menimbulkan suatu tindakan yang disebut maladministrasi.

Selain lembaga KASN yang memiliki tujuan dan kewenangan diatas, terdapat lembaga lain yang memiliki fungsi pengawasan juga terkait penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Lembaga tersebut adalah ORI dengan dasar kewenangan yang diatur didalam Undang-undang

³ Lihat Pasal 27 *Undang-undang ASN*.

⁴ Lihat Pasal 32 ayat (1) huruf b *Undang-undang ASN*.

Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan Undang-undang ORI). Lembaga ini dibentuk guna mewujudkan aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁵ Salah satu tugasnya ialah menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang melekat pula kewenangan untuk menjalankan tugas tersebut.⁶ Hal ini membuat suatu permasalahan terkait bagaimana pengaturan kewenangan dari kedua lembaga tersebut dalam menjalankan fungsi pengawasan maladministrasi ASN.

Adanya lembaga pengawas bagi ASN dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta tujuan baik yang hendak dicapai adalah sebuah upaya dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Perwujudan *good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta, dan masyarakat. Oleh karena itu, *good governance* merupakan pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.⁷

⁵ Lihat Konsideran huruf c *Undang-undang ORI*.

⁶ Lihat Pasal 7 *Undang-undang ORI*.

⁷ Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Cetakan ke-3, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2012), hlm. 131.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dengan adanya kewenangan tersebut serta keinginan untuk mencapai tujuan yang sama dari kedua lembaga ini membuat KASN dan ORI sama-sama berwenang mengawasi maladministrasi yang objeknya ASN selaku pelayan publik. Para ASN rentan melakukan tindakan-tindakan merugikan dalam menjalankan perannya sebagai abdi negara. Terlebih perbuatan yang sering dijumpai dan rentan dilakukan oleh ASN adalah maladministrasi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat pada khususnya. Hal tersebut merupakan perbuatan yang bertentangan dengan aturan dan kedisiplinan yang seharusnya ditaati oleh ASN.

Sebagaimana Pasal 1 angka 3 Undang-undang ORI menyatakan *maladministrasi merupakan 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 immaterial bagi masyarakat dan orang perorangan.*⁸ Adapun dalam penyelenggaraan pelayanan publik hal tersebut merupakan suatu tindakan yang seharusnya tidak dilakukan oleh ASN karena menyalahi norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN yang bertujuan menciptakan pegawai ASN agar profesional dan berkinerja serta memberikan pelayanan secara adil dan netral. Hal ini membuat permasalahan terkait bagaimana

⁸ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang ORI.

kewenangan kedua lembaga tersebut melalui upaya pengawasan maladministrasi guna mewujudkan *good governance*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam penulisan penelitian ini mengangkat judul tentang “*Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara dengan Ombudsman Republik Indonesia dalam Hal Upaya Pengawasan Maladministrasi Aparatur Sipil Negara Guna Mewujudkan Good Governance*”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pengaturan kewenangan KASN dan ORI dalam menjalankan fungsi pengawasan maladministrasi ASN?
- b. Bagaimana kewenangan KASN dan ORI melalui pengawasan guna mewujudkan *good governance*?

1.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan KASN dan ORI dalam menjalankan fungsi pengawasan maladministrasi ASN.
- b. Untuk mengetahui kewenangan KASN dan ORI melalui pengawasan guna mewujudkan *good governance*.

1.4. Kegunaan

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis berupa:

a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu pengetahuan serta dapat memberikan kontribusi bagi penelitian selanjutnya terkait bentuk kewenangan dua lembaga negara yaitu KASN dan ORI yang kewenangannya sama terhadap pengawasan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh ASN.

b. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan motivasi serta dapat dijadikan masukan bagi pengembangan dan perbaikan terhadap batasan kewenangan bagi lembaga KASN dan ORI dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baik oleh ASN guna mewujudkan *good governance* melalui pengawasan dibidang maladministrasi.

1.5. Keaslian

Penulisan dari judul skripsi ini terdapat kemiripan judul yang sudah diangkat dari tulisan sebelumnya. Namun setelah dilakukan penelusuran berdasarkan hasil penelitian, pemikiran, dan pemaparan terdapat perbedaan antara penulisan skripsi ini dengan penulisan skripsi terdahulu. Perbandingan tersebut diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.5.1. Penelitian Terdahulu

No.	Nama	Judul	Pembahasan
1.	Dwi Heni Meilia (Universitas Trunojoyo Madura)	Perbandingan Kewenangan antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.	Membandingkan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dengan ORI sebagai lembaga pelayanan publik dalam mewujudkan <i>good governance</i> .
2.	Mohammad Wisnu (Universitas Trunojoyo Madura)	Analisis Yuridis Lembaga Ombudsman dalam Upaya Mengawasi Pelayanan Publik dan Mewujudkan <i>Good Governance</i> di Indonesia.	Menganalisis kewenangan dan eksistensi ORI dalam upaya mengawasi pelayanan publik untuk mewujudkan <i>good governance</i> di Indonesia.
3.	Ubaidilah (Universitas Trunojoyo Madura)	Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia.	Meneliti eksistensi kedudukan lembaga ORI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sumber: Kreasi Penulis

Ketiga penelitian diatas dapat diuraikan perbedaannya dengan skripsi penulis sebagai berikut yaitu *Pertama*, skripsi penulis membahas kewenangan yang dimiliki KASN dan ORI sebagai lembaga pengawas ASN karena salah satu fungsi ASN sebagai pelayan publik guna mewujudkan *good governance*. Hal ini berbeda dengan penelitian yang pertama karena objek yang dijadikan penelitian adalah Komisi Pemberantasan Korupsi dan ORI sebagai lembaga pelayanan publik. *Kedua*, perbedaan dengan

penelitian kedua yaitu pada penelitian terdahulu menganalisis kewenangan dan eksistensi ORI dalam upaya mengawasi pelayanan publik guna mewujudkan *good governance* di Indonesia. Hal tersebut berbeda dengan skripsi penulis yang bukan hanya menekankan pada eksistensi ORI akan tetapi juga membahas pengawasan terhadap maladministrasi. *Ketiga*, perbedaan dengan penelitian ketiga yaitu pada penelitian terdahulu meneliti eksistensi kedudukan ORI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut berbeda dengan skripsi penulis karena membahas kewenangan KASN dan ORI dalam upaya pengawasan maladministrasi guna mewujudkan *good governance*.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Menurut Johny Ibrahim dalam bukunya yang berjudul “*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*” menyatakan bahwa *Penelitian hukum normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya*.⁹ Penelitian ini mengkaji ketentuan norma hukum kewenangan dari ORI dan KASN sehingga memecahkan permasalahan yang hendak dikaji khususnya terkait maladministrasi ASN dibidang penyelenggaraan pelayanan publik.

⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan metode Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 302.

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul “*Penelitian Hukum*” menyatakan *pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani*.¹⁰ Dengan demikian penelitian ini merujuk pada peraturan perundang-undangan baik secara umum atau peraturan lebih lanjut dari peraturan yang mengatur lembaga negara ORI dan KASN serta ruang lingkup pelayanan publik.

1.6.3. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan sumber-sumber penelitian berupa bahan hukum yang meliputi:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-8, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2013) hlm. 133.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 181.

penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yaitu:

- 1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139);
- 2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6); dan
- 3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112).

b. Bahan hukum sekunder

Adapun bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹² Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini menggunakan litelatur buku serta artikel yang berasal dari internet yang berkaitan.

¹² *Loc.cit.*

1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang dirumuskan. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis preskriptif yaitu memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukannya.¹³ Argumentasi tersebut terkait kewenangan dari KASN dan ORI dalam hal upaya pengawasan maladinistrasi ASN guna mewujudkan *good governance*.

¹³ Mukti Fajar dan Yuliano Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 184.