

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Uraian Teori**

##### **2.1.1 Teori Negara Hukum**

Dalam kepustakaan Indonesia istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari *Rechtstaat*, atau *rule of law* yaitu dalam sebuah negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warga negaranya dibatasi oleh hukum.

Indonesia adalah negara hukum yang langsung diatur dalam Konstitusi Indonesia yakni Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Menurut Friedrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechstaat*) adalah sebagai berikut:

- a) Perlindungan Hak Asasi Manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak
- c) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- d) Peradilan administrasi dalam perselisihan

Dalam paham negara hukum yang demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).

Dengan landasan dan semangat negara hukum dalam arti luas (*materil*), maka setiap tindakan negara/pemerintah haruslah mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan yaitu kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*). Harus selalu diusahakan agar setiap tindakan pemerintah/negara itu selalu memenuhi kedua kepentingan atau landasan tersebut. Selanjutnya yang menjadi perhatian utama dari penyelenggara negara adalah bagaimana mengambil keputusan yang tepat apabila ada pertentangan kepentingan atau salah satu kepentingan atau landasan itu tidak terpenuhi.<sup>8</sup>

Dalam suatu negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih merupakan salah satu kunci berhasil tidaknya negara melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di berbagai bidang. Supremasi hukum dimaksudkan bahwa hukum yang dibentuk melalui proses yang demokratis merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat dalam arti luas, sehingga pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dapat berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.<sup>9</sup>

Supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih yang didukung oleh partisipasi masyarakat dan atau kelembagaan masyarakat untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan umum, dan pembangunan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

---

<sup>8</sup> Idup Suhady dkk, 2003, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta; Lembaga Administrasi Negara, him. 47

<sup>9</sup> *Ibid*

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menurut *United Nations Development Programme (UNDP)* meliputi:<sup>10</sup>

- a) partisipasi dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan;
- b) *rule of law* dalam arti pelaksanaan hukum secara adil
- c) transparansi, dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan tetapi ia juga berperan aktif dalam proses perumusannya;
- d) *responsive*, artinya memberikan pelayanan terbaik kepada setiap *stakeholders*;
- e) *consensus orientation*, artinya pilihan terhadap kepentingan yang lebih luas dalam kebijakan dan prosedur
- f) *equity* dalam arti bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam memelihara dan meningkatkan kesejahteraan
- g) efektivitas dan efisiensi, yaitu penggunaan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin
- h) *akuntability* artinya sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kerjanya
- i) *strategic vision*, dalam arti pemimpin dan publik harus memiliki perspektif yang luas dan jauh kedepan.

Implementasi dari cita-cita sistem pemerintahan negara berdasarkan hukum ini merupakan perwujudan atas nilai ketaatan/kepatuhan sebagai warga negara dan warga masyarakat dunia, sehingga hukum haruslah ditempatkan pada tingkat yang paling tinggi, yang pada akhirnya tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang pembangunan khususnya ekonomi dan publik.

---

<sup>10</sup>*United Nations Development Programme (UNDP)* atau Badan Program Pembangunan PBB. Merupakan badan yang bertujuan mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. [https://id.wikipedia.org/wiki/Program\\_Pembangunan\\_Perserikatan\\_Bangsa-Bangsa](https://id.wikipedia.org/wiki/Program_Pembangunan_Perserikatan_Bangsa-Bangsa) (diakses 21 Juli 2015)

Pembaharuan hukum yang terkotak-kotak (*fragmentaris*) dan tambal sulam diantara instansi/lembaga pemerintahan harus dihindari. Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas. Selain itu, penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat baik ditingkat pusat maupun di daerah sehingga keadilan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dapat terwujud.

Konsep *welfare state* atau *social service state* yaitu negara yang pemerintahannya bertanggungjawab penuh untuk memenuhi kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup minimal. Konsep ini merupakan anti tesis dari konsep negara “penjaga malam” yang tumbuh dan berkembang pada abad ke 18 hingga pertengahan abad 19. Tujuan yang ingin dicapai setiap negara memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya. Agar tujuan tersebut dapat dicapai, penyelenggaraan pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing.<sup>11</sup> Pemberian kewenangan kepada organ negara tersebut dibedakan kepada masing-masing lembaga negara untuk menjalankan fungsinya.

Dengan merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong sebagai negara hukum demokrasi dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. Seperti yang tertuang dalam prinsip demokrasi bahwa siapapun yang memiliki kepentingan yang dilanggar oleh tindakan penguasa harus diberi kesempatan untuk membela kepentingannya. Hal tersebut dalam rangka membangun

---

<sup>11</sup> Helmi, Hukim Perizincm Lingkungan, Jakarta; Sinar Grafika, 2012, him. 36-37

terciptanya *good governance* yang menjadi cita-cita bangsa mengingat bahwa berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan. Dalam hal ini, tersedia tempat pengaduan bagi masyarakat atas tindakan pemerintahan yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, PTUN, dan Komisi Ombudsman.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan SDM yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa Lembaga Ombudsman adalah 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.

Dibentuknya Lembaga Ombudsman ini bertujuan untuk :

- 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 warganegara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin membaik;
- d) Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, serta nepotisme;
- e) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan

Pengertian maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari pada tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perorangan.<sup>12</sup>

### **2.1.2. Teori Pengawasan Dalam Hukum Administrasi Negara**

Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan, oleh sebab itu dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka wajarlah jika timbul suatu keinginan untuk mengadakan suatu sistem pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia



negara menjurus ke arah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum.<sup>13</sup>

Ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan, pengawasan dibagi menjadi dua macam, yaitu :

a. Pengawasan intern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Biasanya pengawasan ini dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkhis.

b. Pengawasan ekstem

Pengawasan ekstem adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/structural berada di luar pemerintahan.

Ditinjau dari segi saat dilaksanakannya, pengawasan di luar pemerintahan dibagi menjadi dua macam, yaitu :

a. Pengawasan preventif

Pengawasan preventif yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan suatu keputusan/ketetapan pemerintah, dinamakan juga pengawasan *a priori*.

b. Pengawasan *Represif*

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat

---

<sup>13</sup> SF. Marbun, 2001, Hukum Administrasi Negara/dimensi-dimensi pemikiran, Yogyakarta, UII, hlm. 261.

korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, disebutkan juga dengan pengawasan *a posteriori*<sup>14</sup>.

Secara sintaksis substansi Pasal 1 butir 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia 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”<sup>15</sup>.

Termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya: <sup>16</sup>

- 1) *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, him. 271

<sup>15</sup>Hendra Nurjthjo; Yustus maturbongs dan Diani Indah Rachmitasari, 2013, Memahami Maladministrasi, Jakarta, Ombudsman Republik Indonesia. Him. 11

<sup>16</sup>*Ibid*, him. 12



- 2) *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugahi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
- 3) Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan 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 dipeti eskan.
  - b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.

- c. *Cicumloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata 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 public.
- 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:<sup>17</sup>

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 menyepelkan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya.
4. Favoritisme dalam menafsirkan hukum, Tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.
5. Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung keperlakuan 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.

---

<sup>17</sup> Ibid. Him. 13

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 diliput 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 :<sup>18</sup>

1. Bentuk-bentuk maladinistrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.
  - a. Penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepadamasyarakat, seorang 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

---

<sup>18</sup>*Ibid*, him. 14

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 kepadamasyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untu mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpakriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel) baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk dijabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.
  - c. Bertindak Tidak Adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seoran pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangidari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umumtidak sebagaimana mestinya.
  - d. Nyata-nyata Berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorangpejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah sa pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yangdiambil 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 public menggunakan wewengangnya (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 wewengangnya (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: 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.

## **2.2. Kerangka Pemikiran**

Setiap kehidupan bermasyarakat, manusia pasti memerlukan pelayanan dari orang lain, baik pelayanan fisik maupun pelayanan administratif. Kaitannya dengan pelayanan publik maka dalam hal ini birokrasi sebagai abdi negara, abdi masyarakat adalah sebagai aparat pelaksana pelayanan (*public service*) merupakan

salah satu fungsi yang diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara.

Upaya untuk menghubungkan tata-pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik barangkali bukan merupakan hal yang baru. Namun keterkaitan antara konsep *good-governance* (tata-pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) tentu sudah cukup jelas logikanya. Terdapat fakta bahwa betapa pentingnya pelayanan publik adalah keterkaitannya dengan tingkat kesejahteraan rakyat.

Ombudsman perwakilan Sumatera Utara merupakan salah satu lembaga yang menjadi sarana dalam menjamin kualitas pelayanan publik dan tempat pengaduan tindakan maladministrasi yang terjadi di Sumatera Utara. Berbagai macam kasus pelanggaran maladministrasi yang diselesaikan oleh Ombudsman Perwakilan Sumatera Utara merupakan pencapaian tersendiri dalam menjaga kualitas pelayanan publik di Sumatera Utara.

Salah satu prinsip Ombudsman yang bersifat universal adalah ketidakberpihakan (*impartiality*), oleh karena itu sebenarnya Ombudsman berfungsi menghubungkan pelapor dengan terlapor agar permasalahan yang terjadi dapat dikomunikasikan, diketahui secara lebih jelas dan kemudian ditindaklanjuti untuk diselesaikan. Ombudsman berupaya memulihkan serta menyeimbangkan (*amicus curie*) hubungan antara pihak yang melaporkan dengan pihak yang dilaporkan. Dalam keseimbangan tersebut terdapat rasa keadilan (*fairness*) dan keadilan (*justice*) sehingga dalam masyarakat akan tercipta suasana kedamaian serta ketertiban sebagai wujud dari adanya kesejahteraan sosial.

Daya upaya untuk memperoleh perlakuan yang tidak menyimpang dan adil sering tidak disadari bahwa untuk itu memerlukan suatu proses bahkan yang sering memakan waktu lama dan berliku-liku. Di samping itu hasil dari proses tersebut tidak selamanya hitam ataupun putih, gagal atau sukses. Yang lebih banyak terjadi adalah tidak seluruhnya berhasil namun juga bukan sepenuhnya gagal, di sana ada *Win-Win Solution* atau menemukan suatu bentuk jalan keluar penyelesaian yang lain.

Ombudsman berada di tengah-tengah situasi/kondisi tersebut untuk dapat memberi bantuan menyelesaikannya ataupun menyeimbangkan kembali hubungan yang sedang dalam suasana konflik. Beberapa contoh kasus yang disajikan dalam buku ini setidaknya dapat menjadi pelajaran, ternyata ada di antaranya yang memberi manfaat bukan saja bagi pelapor tetapi juga bermanfaat dalam proses untuk mewujudkan asas-asas pemerintahan yang baik.

Sekali lagi kiranya patut dikemukakan bahwa setiap proses penyelesaian permasalahan seharusnya dilandasi oleh pengakuan kesetaraan antara pelapor dengan terlapor sebab pada hakekatnya terdapat kesamaan derajat atau asas kesejajaran (*equality principle*) antara institusi yang berkewajiban memberi pelayanan dengan anggota masyarakat yang berhak memperoleh pelayanan. Mengingat Ombudsman berada di tengah sekaligus bersama dengan pihak-pihak tersebut maka efektifitasnya sangat ditentukan oleh pelapor dan juga institusi yang dilaporkan, tanpa adanya dorongan pelapor melalui laporan yang kompetensif, kongkrit, jelas, disertai data pendukung serta niat baik institusi pelapor (untuk menindak lanjuti laporan) tentu tidak akan menghasilkan apapun. Sementara itu, Ombudsman harus bekerja lebih keras agar masyarakat semakin merasakan

manfaat Ombudsman sebagai salah satu tempat untuk dapat menyelesaikan permasalahan pemberian layanan, penyimpangan, serta ketidakadilan yang dilakukan oleh aparatur negara. Tiga pilar dalam upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yaitu masyarakat, pelaksana penyelenggara negara dan Ombudsman kiranya dimasa depan dapat saling bekeija sama dengan sebaik-baiknya

### **2.3. Hipotesa**

Hipotesa berasal dari kata “*hypo*” dan “*thesis*”, yang masing-masing berarti “sebelum” dan “dalil”. Jadi, inti hipotesa adalah suatu dalil yang dianggap belum menjadi dalil yang sesungguhnya, oleh karena masih di uji atau dibuktikan dalam penelitian yang akan dilakukan kemudian.<sup>15</sup>

Jadi hipotesa dapat diartikan sebagai jawaban sementara yang harus diuji kebenarannya dalam pembahasan berikutnya, dengan demikian yang menjadi hipotesa penulis dalam skripsi ini adalah :

1. Pengaturan hukum tentang Ombudsman Sumut diatur dalam UU No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman (UU Ombudsman), kedudukan ombudsman dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang dimuat dalam undang-undang nomor 37 tahun 2008 pasal 5, yaitu :

- (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.

2. Ombudsman Sumut memiliki kewenangan dalam hal mengawasimaladministrasi di Provinsi Sumatera Utara seperti yang diatur dalam Pasal 8 UU Ombudsman seperti : meminta keterangan secara lisan/tulisan dari pelapor, memeriksa surat-menyurat/dokumen, meminta klarifikasi, melakukan pemanggilan terhadap pelapor/terlapor, menyelesaikan laporan melalui mediasi/konsiliasi, dan membuat rekomendasi.
3. Prosedur pelaporan dan penanganan Ombudsman bisa dilakukan secara lisan/tulisan kepada Ombudsman serta dapat dilakukan melalui telepon, fasimili, email ataupun website Ombudsman sehingga memudahkan masyarakat dalam memberikan laporan maladministrasi.