



**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT  
MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

***THE GOVERNMENT OFFICIAL'S LIABILITY AS A RESULT  
OF MALADMINISTRATION IN PUBLIC SERVICE***

Oleh :

**MAULIDA ZULIA IRMAJAYANTI**  
**NIM. 160710101392**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**



**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT  
MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

***THE GOVERNMENT OFFICIAL'S LIABILITY AS A RESULT  
OF MALADMINISTRATION IN PUBLIC SERVICE***

Oleh :

**MAULIDA ZULIA IRMAJAYANTI**  
**NIM. 160710101392**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

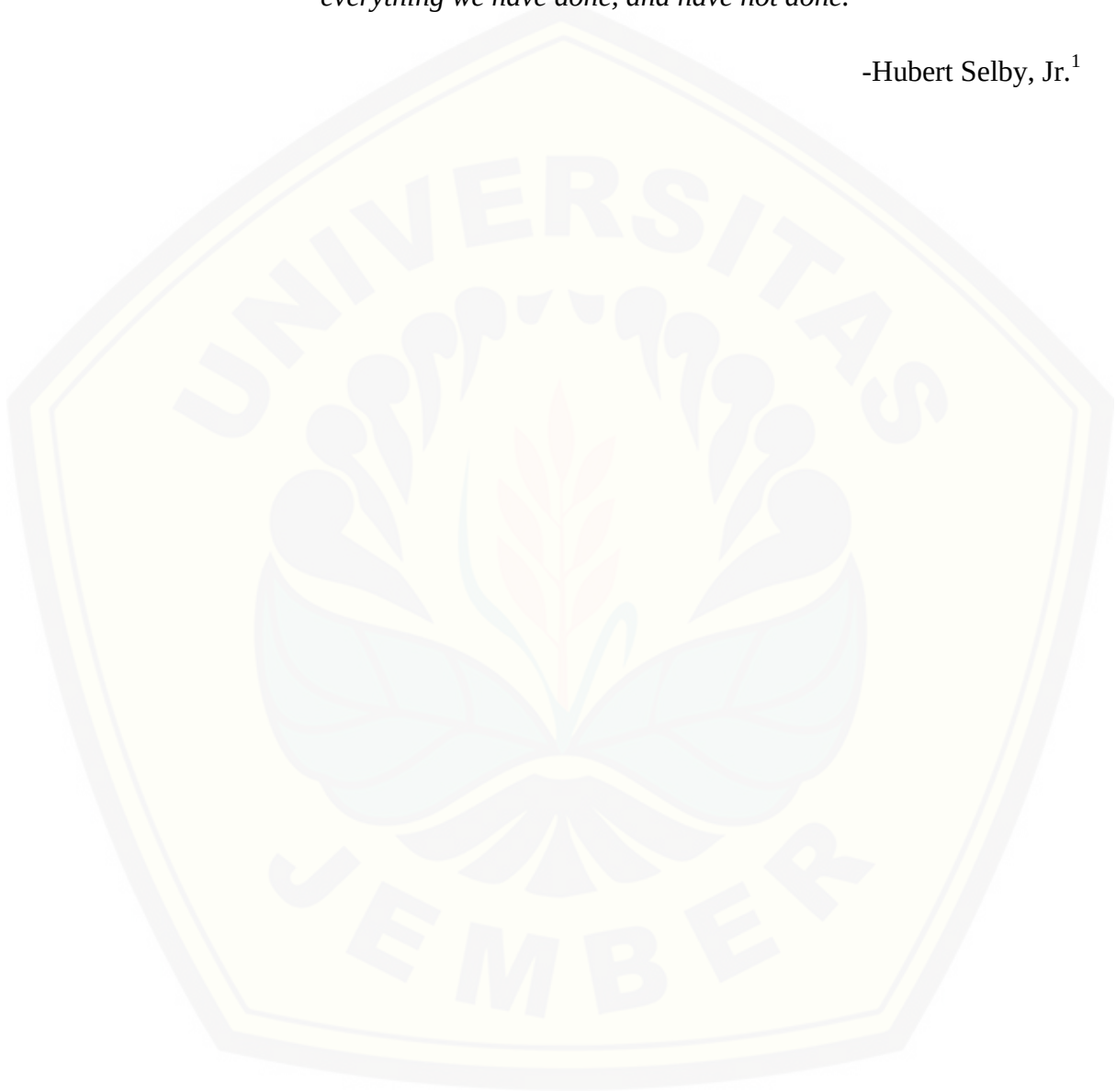
**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

**MOTTO**

*“Eventually we all have to accept full and total responsibility for our actions,  
everything we have done, and have not done.”*

-Hubert Selby, Jr.<sup>1</sup>



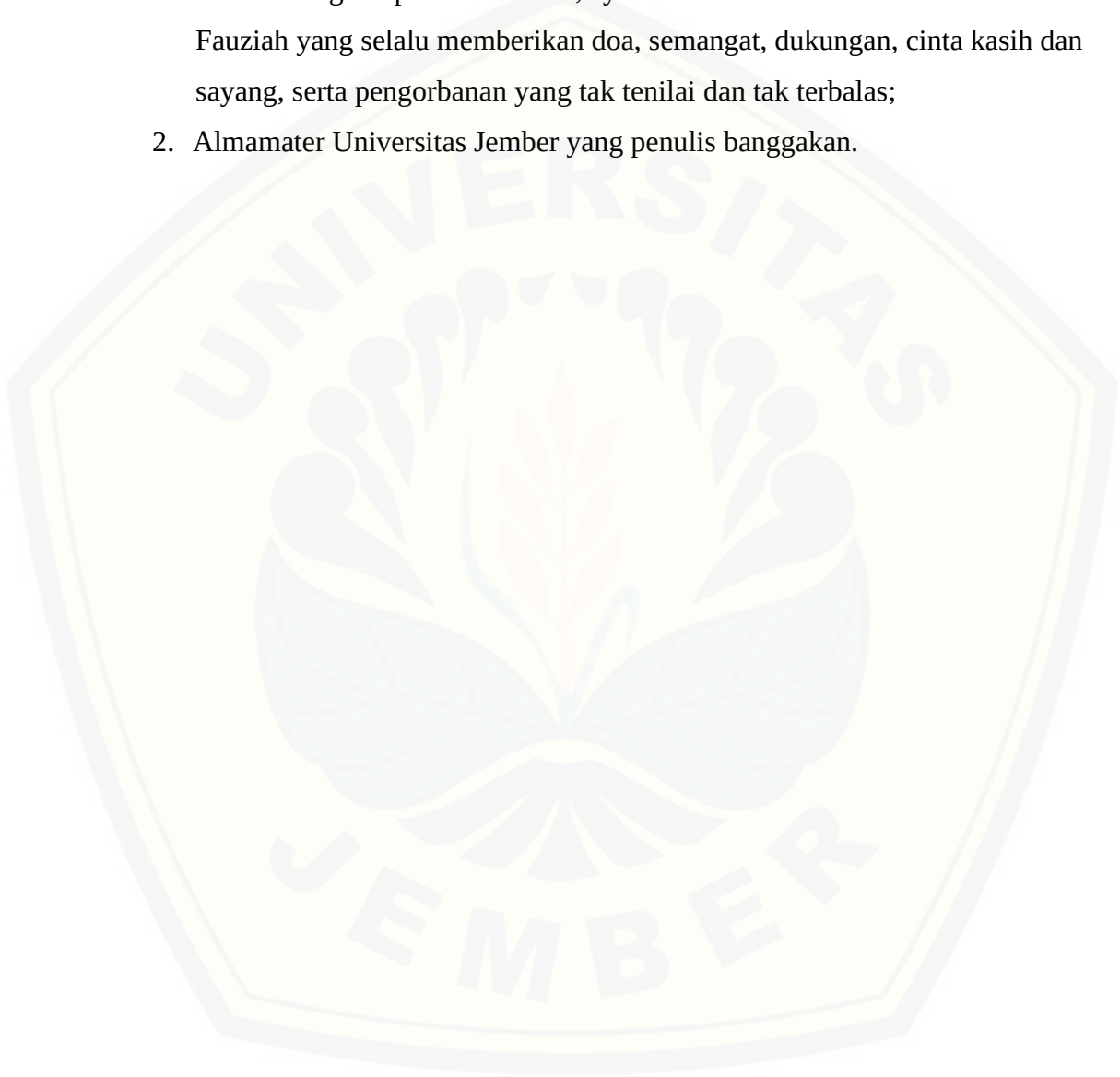
---

<sup>1</sup> Terjemahan: “Pada akhirnya kita semua bertanggung jawab penuh atas tindakan kita, semua yang kita lakukan, dan belum lakukan.” Lihat Hubert Selby, Jr. *Requiem for a Dream*. (New York: Open Road Integrated Media, 1999).

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat dan berkah Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, penulis mempersembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua orang tua penulis tercinta, ayahanda Y. Irwanto dan ibunda Yumi Fauziah yang selalu memberikan doa, semangat, dukungan, cinta kasih dan sayang, serta pengorbanan yang tak tenilai dan tak terbalas;
2. Almamater Universitas Jember yang penulis banggakan.



**PRASYARAT GELAR**

**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT  
MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

***THE GOVERNMENT OFFICIAL'S LIABILITY AS A RESULT OF  
MALADMINISTRATION IN PUBLIC SERVICE***

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Jember

**MAULIDA ZULIA IRMAJAYANTI**  
**NIM. 160710101392**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

**PERSETUJUAN**  
**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**  
**TANGGAL 01 JUNI 2020**

**Oleh:**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Totok Sudaryanto, S.H., M.S.**  
**NIP. 195701221982031002**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Antikowati, S.H., M.H.**  
**NIP. 196112021988022001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT  
MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

***THE GOVERNMENT OFFICIAL'S LIABILITY AS A RESULT OF  
MALADMINISTRATION IN PUBLIC SERVICE***

Oleh :

**MAULIDA ZULIA IRMAJAYANTI**  
NIM. 160710101392

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Totok Sudaryanto, S.H., M.S.**  
NIP. 195701221982031002

**Antikowati, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

**Mengesahkan,  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Penjabat Dekan,**

**Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.**  
NIP. 197210142005011002

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan penguji pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 18

Bulan : Juni

Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Pengujia Fakultas Hukum Universitas Jember:

**PANITIA PENGUJI**

**Ketua**

**Sekretaris**

**H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 196802191992011001**

**Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M.**  
**NIP. 196011221989021001**

**ANGGOTA PENGUJI**

**Totok Sudaryanto, S.H., M.S.**  
**NIP. 195701221982031002**

.....

**Antikowati, S.H., M.H.**  
**NIP. 196112021988022001**

.....



**PERNYATAAN**

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Maulida Zulia Irmajayanti  
NIM : 160710101392  
Fakultas : Hukum  
Program Studi/Jurusan : Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi ini yang berjudul: **“TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK”** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 21 Juli 2020  
Yang Menyatakan,

**MAULIDA ZULIA IRMAJAYANTI**  
**NIM. 160710101392**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan berkah-Nya, sehingga skripsi berjudul: **“TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK”** ini dapat selesai dengan baik. Skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Skripsi ini dapat selesai berkat bantuan dari beberapa pihak. Selayaknya dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember serta selaku Dosen Pembimbing Utama (DPU) yang telah memberikan saran, nasihat, bimbingan, bantuan, dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik;
2. Ibu Antikowati, S.H., M.H. yang telah memberikan saran, nasihat, bimbingan, bantuan, dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik;
3. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Ketua Penguji yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menguji dan mengevaluasi skripsi ini sehingga menjadi lebih baik;
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Sekretaris Penguji yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menguji dan mengevaluasi skripsi ini sehingga menjadi lebih baik;
5. Ibu Laili Furqoni, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah memberikan nasihat, saran, pengarahan, dan bimbingan akademik selama penulis menempuh pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak Moh. Ali, S.H., M.H. selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Ariyanto, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I, II, III Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Seluruh Dosen Pengajar beserta karyawan dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan bantuan, nasihat, semangat, dan dukungan materiil yang tiada hentinya bagi penulis dalam penyelesaian skripsi ini;
9. Keluarga penulis, Ayahanda Y. Irwanto, Ibunda Yumi Fauziah, dan Adinda Jaya Aji Nagoro yang selalu memberikan doa restu, semangat, dukungan, cinta kasih dan sayang kepada penulis dalam menggapai cita-cita;
10. Teman-teman penulis, Ita Julaevi, Dinda Oktaviana, Bella Pratiwi, Desy Ayu, Olivia Ratnasari, Wildan Quaisy, Firdhana Amar, Detra Ayu, Tina Andriana, Walupy Devi, Rizki Amaliatus, Dita Ayu, Ivan, Naufal, Raka, Taufiq, Hana, Waskito, Nur,Wanda, Adin, Nunung, Ina, Dita yang selalu memberikan semangat dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini;
11. Teman-teman KKN 269 Desa Tanjungsari, teman-teman jurusan Hukum Tata Negara, teman-teman kolega Great Petals;
12. Seluruh teman-teman di Fakultas Hukum Universitas Jember; dan
13. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis sehingga skripsi ini selesai dengan baik.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala dan berkah bagi kita semua dan semoga skripsi dapat bermanfaat bagi pembaca serta bagi perkembangan ilmu pengetahuan terkhusus di bidang Ilmu Hukum.

Jember, 21 Juli 2020

Penulis

## RINGKASAN

Konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak dasar rakyat. Hal ini tentu sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang menyebutkan: “...kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...” Dari landasan tersebut menegaskan adanya “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik. Amanat UUD 1945 mengenai pelayanan publik dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pemerintah atau administrasi pemerintahan adalah subjek hukum dan sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan berbagai tindakan, baik nyata maupun tindakan hukum. Tindakan hukum administrasi menurut H.J. Romeijn adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah menjelaskan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu syarat keabsahan tindakan administrasi pemerintahan adalah adanya kewenangan. Sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” yang berarti tidak ada kewenangan, tanpa pertanggungjawaban. Pada prinsipnya kewajiban memikul tanggung jawab oleh pemerintah adalah fungsi pengembalian pada kondisi sebelum terjadi pelanggaran hukum. Namun jika upaya pengembalian itu gagal dilakukan, sebagai konsekuensi tanggung gugat pemerintah dibebani kewajiban mengganti rugi.

Persoalan pokok yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah orientasi kinerja pelayanan publik. Orientasi dalam penyelenggaraan pelayanan melahirkan budaya birokrasi. Budaya birokrasi dalam pelayanan yang sudah lama menjadi penyakit adalah kebiasaan para birokrat yang minta dilayani daripada melayani. Kondisi seperti ini yang menjadi unsur utama terjadinya maladministrasi. Apabila pejabat pemerintah dalam penggunaan wewenang pemerintahan terdapat unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*), maka disitu terdapat unsur maladministrasi dan tentu ada unsur perbuatan melawan hukum. Sehingga pejabat yang melakukan maladministrasi akan diminta pertanggungjawabannya atas perbuatan itu.

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dan memahami bentuk tanggung jawab pejabat pemerintah dalam melakukan pelayanan publik dan untuk mengetahui dan memahami akibat hukum bagi pejabat pemerintah jika melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yaitu yuridis normatif. Dengan menggunakan 2 (dua)

pendekatan penelitian hukum yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dan bahan hukum sekunder yakni meliputi semua publikasi mengenai hukum berupa buku, jurnal, artikel, makalah.

Dari penelitian tersebut, penulis mendapat beberapa kesimpulan. *Pertama*, bahwa terkait bentuk tanggung jawab pejabat pemerintah dalam melakukan pelayanan publik dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu (1) tanggung jawab jabatan dan (2) tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan asas legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Asas keabsahan tersebut berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnorm*). Norma pemerintahan adalah kaidah-kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang berlaku dan diterapkan terhadap jabatan pemerintahan. Apabila seorang pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melakukan perbuatan dalam lingkungan dari formil wewenangnya, maka tanggung jawab dibebankan kepada jabatannya. Sedangkan apabila seorang pejabat bertindak secara moril sangat tercela atau dengan itikad buruk dan dengan sangat ceroboh yang bertindak sebagai wakil dari badan hukum, maka tanggung jawab dibebankan kepada pribadi sehingga yang menjadi pedoman disini adalah norma perilaku aparat (*gedragnorm*). Tanggung jawab pribadi dibebankan kepada seorang pejabat jika dalam penyelenggaraan pemerintahan ada unsur maladministrasi.

*Kedua*, terkait dengan Akibat hukum pejabat pemerintah yang melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik dapat menjadi tanggung jawab jabatan apabila tindakan maladministrasi tersebut masuk dalam lingkup administrasi yang mengarah pada pelaksanaan administrasi atau prosedural atau dalam lingkungan dari formil kewenangnya. Pejabat pemerintah sudah dilekati kewenangan publik. Sehingga apabila ketika seorang pejabat pemerintah dianggap telah menyalahi kewenangannya, maka penyelesaiannya yang utama adalah secara administrasi terlebih dahulu. Kewenangan mengadili permohonan mengenai penilaian terhadap ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan setelah didapatkan hasil pengawasan oleh APIP. Apabila tindakan/keputusan pejabat menimbulkan akibat hukum pidana atau menimbulkan kerugian perdata atau dikarenakan adanya korupsi, kolusi dan nepotisme yang bisa mengakibatkan kerugian keuangan negara atau daerah menjadi tanggung jawab pribadi pejabat tersebut dan tidak dapat dibebankan kepada negara. Hal tersebut tidak menghapus kewajiban pelaku maladministrasi untuk melakukan penyelesaian secara administrasi.

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Metode Penelitian .....	5
1.4.1 Tipe Penelitian .....	5
1.4.2 Pendekatan Penelitian .....	6
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	6
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
2.1 Tanggung Jawab Pemerintah .....	9
2.1.1 Tanggung Jawab .....	9
2.1.2 Pemerintah .....	11
2.2 Maladministrasi .....	14

2.2.1 Pengertian Maladministrasi .....	14
2.2.2 Bentuk-Bentuk Maladministrasi .....	15
2.3 Pelayanan Publik .....	23
2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik .....	23
2.3.2 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik .....	25
2.3.2 Unsur-Unsur Pelayanan Publik .....	28
<b>BAB III PEMBAHASAN.....</b>	<b>30</b>
3.1 Bentuk-Bentuk Tanggung Jawab Pejabat Pemerintah dalam Melakukan Pelayanan Publik .....	30
3.1.1 Tanggung Jawab Jabatan .....	36
3.1.2 Tanggung Jawab Pribadi .....	40
3.2 Akibat Hukum bagi Pejabat Pemerintah jika Melakukan Maladministrasi dalam Pelayanan Publik .....	43
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>54</b>
4.1 Kesimpulan .....	54
4.2 Saran .....	55
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang memberikan perlindungan dan menjamin kepastian hukum akan hak-hak dasar rakyat. Hal ini tentu sejalan dengan Pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke-empat yang menyebutkan “...untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...” Dari landasan tersebut menegaskan adanya tugas pemerintah dan kewajiban negara untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan segenap rakyat Indonesia.<sup>2</sup> Indonesia sebagai negara kesejahteraan, konsekuensinya adalah intervensi pemerintah baik pusat maupun daerah beserta perangkatnya yang cukup luas dalam kehidupan masyarakat. Berbagai bidang kehidupan warga negara baik langsung maupun tidak langsung seperti ekonomi, mata pencaharian, kesehatan, pendidikan, lingkungan hidup, pernikahan dan juga terhadap urusan menyangkut kehidupan pribadi individu pun, seperti agama dan keyakinan, ada unsur pemerintahan didalamnya.<sup>3</sup>

Secara teori, pemerintah berkedudukan atau posisi khusus yaitu sebagai pihak yang diberi kewajiban untuk menyelenggarakan dan mengatur kepentingan publik. Pemerintah sebagai subjek hukum dan juga sebagai pendukung hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan hukum dalam lingkup hukum administrasi pemerintahan disebut dengan tindakan hukum administrasi. Tindakan hukum administrasi menurut H.J. Romeijn adalah suatu menyatakan akan kehendak yang timbul dari

---

<sup>2</sup> Mustafa Lutfi dan Lutfi J. Kurniawan. *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal, yang Pro Civil Society dan Gender*. (Malang: Setara Press, 2011), hlm. 49.

<sup>3</sup> Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 4.



organ administrasi dalam kondisi/situasi tertentu untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi pemerintahan. Subjek hukum terkait dengan tindakan administrasi adalah organ dari pemerintah selaku penyelenggara administrasi pemerintahan. Maka demikian, tindakan hukum administrasi merupakan tindakan oleh pemerintah.

Tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) adalah perbuatan atau tindakan yang dilakukuan oleh pemerintah sebagai alat kelengkapan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan definisi dari tindakan administrasi pemerintahan yaitu perbuatan pejabat pemerintahan sebagai penyelenggara negara untuk melakukan dan/atau tidak perbuatan nyata atau konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>4</sup> Istilah tindakan pemerintahan digunakan Kuntjoro Purbopranoto<sup>5</sup> sedangkan E. Utrecht mempergunakan istilah perbuatan pemerintah.<sup>6</sup> Menurut van Vollenhoven, perbuatan pemerintahan adalah termasuk tindakan yang dilakukan secara spontan atau karena prakarsa dari diri sendiri dalam mengalami keadaan dan keperluan atau kepentingan yang muncul tanpa menunggu perintah dari atasan dan atas tanggung jawab diri sendiri demi terwujudnya kepentingan publik.

Tindakan pemerintahan tidak begitu saja dapat dilakukan, terdapat syarat-syarat keabsahan tindakan tersebut sebelum subjek hukum yang dimaksud dapat melakukan sebuah tindakan. Salah satu syarat keabsahan tindakan administrasi pemerintahan adalah adanya kewenangan. Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lain untuk melakukan tindakan dalam ranah lingkup hukum publik.<sup>7</sup> Adapun wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lain untuk membuat keputusan dan/atau tindakan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>8</sup> Wewenang berarti kemampuan untuk berbuat

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 angka 8 UU AP

<sup>5</sup> Kuntjoro Purbapranoto. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 40.

<sup>6</sup> E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. (Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960), hlm. 86.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 UU AP.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 UU AP

suatu tindakan dalam ranah publik, atau dalam arti yuridis adalah kemampuan untuk bertindak yang disertai oleh undang-undang yang sah berlaku untuk berbuat hubungan-hubungan hukum.<sup>9</sup> Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum administrasi dan ketatanegaraan karena di dalamnya terdapat hak dan kewajiban. Wewenang berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya mencerminkan hak untuk bertindak atau tidak bertindak.

Berangkat dari kewenangan itulah pemerintah dapat berbuat atau bertindak dalam hukum administrasi pemerintahan, konsekuensinya adalah apabila kewenangan tidak dilaksanakan sesuai dengan kaidah atau hukum dan norma yang sah berlaku, maka disitu telah terdapat penyimpangan bahkan penyalahgunaan wewenang atau maladministrasi. Wewenang tersebut dilekati oleh akuntabilitas atau tanggung jawab kepada masyarakat, artinya perbuatan maladministrasi adalah tindakan yang bertolakbelakang dengan tuntutan rakyat sehingga tindakan maladministrasi dijadikan sebagai tolok ukur nilai moralitas suatu pemerintahan, di mana pemerintahan akan dinilai baik apabila tidak terdapat unsur maladministrasi dan dinilai buruk apabila pemerintahan terdapat banyak kesalahan atau penyimpangan.

Secara teori, maladministrasi bisa timbul akibat terdapat tindakan hukum pemerintah atau administrasi pemerintahan.<sup>10</sup> Tindakan hukum yang dimaksud adalah karena bertentangan dengan norma atau kaidah dalam melaksanakan pemerintahan di antaranya termasuk norma hukum karena Indonesia sebagai negara hukum, sehingga setiap tindakan hukum pemerintahan wajib berdasarkan asas keabsahan (legalitas) atau didasarkan pada peraturan perundangan-undangan yang sah berlaku. Perbuatan maladministrasi sangat kontradiktif dengan konsep *good governace*, karena esensi dari konsep tersebut adalah sebagai kaidah moral atau etika dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di mana salah satu asasnya yakni asas kepentingan umum, sedangkan maladministrasi sebagai tindakan dalam administrasi pemerintahan yang

---

<sup>9</sup> S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 154-155.

<sup>10</sup> Yudhi Setiawan, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 69.

bertentangan dengan hukum atau moral atau etika yang dapat menimbulkan ketidakadilan di dalam masyarakat.

Salah satu keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan *good goernance* dapat dilihat dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Agus Dwiyanto,<sup>11</sup> bahwa selama ini pelayanan publik telah menjadi tempat atau sarana bagi pemerintah sebagai perwakilan negara untuk melakukan interaksi secara langsung dengan pihak nonpemerintah serta baik maupun buruknya dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan sangat dirasakan oleh masyarakat.

Begitu luasnya ruang lingkup pelayanan publik yang harus dijalankan dan ditanggapi serta diterima dengan baik oleh pemerintah agar bisa menciptakan kepuasan bagi warga negaranya. Masih banyak kita temukan ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan secara efisien, cepat, dan responsif. Contohnya dapat kita rasakan bagaimana ketidakpastian waktu dan biaya pelayanan ketika kita berurusan dengan aparatur birokrasi di pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas dirumuskan judul TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMERINTAH AKIBAT MALADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah:

1. Apa saja bentuk tanggung jawab pejabat pemerintah dalam melakukan pelayanan publik?
2. Bagaimana akibat hukum bagi pejabat pemerintah jika melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik?

---

<sup>11</sup> Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm. 20.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami bentuk tanggung jawab pejabat pemerintah dalam melakukan pelayanan publik.
2. Untuk mengetahui dan memahami akibat hukum bagi pejabat pemerintah jika melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik.

### 1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara untuk memecahkan masalah ataupun cara mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.<sup>12</sup> Metode penelitian sangat mutlak diperlukan dalam penulisan dalam suatu karya tulis ilmiah, termasuk salah satunya adalah skripsi. Dalam dunia akademisi hukum, metode penelitian harus menggunakan metode ilmiah sehingga dapat memberikan jawaban ilmiah yang memiliki kebenaran yang kemudian dapat diuji dan dipertanggungjawabkan keabsahannya. Terkait dengan itu, metode penelitian dalam penulisan karya tulis ilmiah ini akan dijelaskan tentang tipe penelitian, pendekatan penelitian, bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

#### 1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) memiliki arti yakni penemuan kembali data atau bahan hukum secara cermat dan teliti untuk memecahkan permasalahan hukum.<sup>13</sup> Penelitian hukum dilakukan untuk mengadakan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam penyelesaian isu yang dikaji. Dalam penulisan karya tulis ilmiah ini, tipe penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni meneliti norma hukum sebagai objek penelitian hukum dari perspektif internal.<sup>14</sup> Penelitian hukum normatif memiliki peran untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukum sebagai ilmu normatif yang

---

<sup>12</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 3.

<sup>13</sup> I Made Pasek Diantha. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

*sui generis* serta memiliki fungsi untuk memberi argumentasi yang bersifat yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma.<sup>15</sup> Terkait demikian, maka dalam karya tulis ilmiah ini, Penulis memberikan argumentasi yuridis melalui analisa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan atau isu yang menjadi topik penelitian ini yaitu tanggung jawab Pejabat Pemerintah akibat maladministrasi dalam pelayanan publik.

#### 1.4.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian skripsi ini digunakan dua macam pendekatan penelitian hukum yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>16</sup> Sementara itu, pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari beberapa doktrin dan pandangan didalam ilmu hukum, pemahaman tentang doktrin-doktrin ini menjadi pijakan dalam membuat suatu argumentasi hukum dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.<sup>17</sup> Maka dengan demikian, dalam penelitian karya tulis ini diterapkan pendekatan perundang-undangan untuk menelaah beberapa regulasi dan peraturan perundang-undangan dan yang mengatur tentang tanggung jawab Pejabat Pemerintah akibat maladministrasi dalam pelayanan publik. Sedangkan digunakannya pendekatan konseptual dalam penelitian ini adalah untuk mempelajari dan menelaah beberapa konsep, pengertian, asas dalam hukum mengenai tanggung jawab Pejabat Pemerintah akibat maladministrasi dalam pelayanan publik.

#### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bagian yang sangat penting dalam penelitian hukum sebab digunakan sebagai sarana dalam upaya mendapatkan jawaban atas

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 133.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 135-136.

isu hukum yang dihadapi. Adapun beberapa bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat atau memiliki otoritas (*authority*).<sup>18</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang meliputi buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, seperti kamus, skripsi, jurnal, dan tesis hukum, serta komentar undang-undang dan lain-lainya.<sup>19</sup>

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah yang diterapkan untuk menentukan jawaban atas pokok permasalahan yang ada dengan tahapan proses sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak diselesaikan;
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan nonhukum yang mempunyai relevansi terhadap permasalahan yang sedang dikaji;
3. Menelaah isu hukum yang dikaji berdasarkan pada bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

---

<sup>18</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 52.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 213.

4. Menarik kesimpulan berupa argumentasi guna menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibuat didalam kesimpulan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Tanggung Jawab Pemerintah

##### 2.1.1 Tanggung Jawab

Dalam KBBI, tanggung jawab diartikan: 1. keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (apabila terjadi sesuatu bisa dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dsb); dan 2. fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap sendiri atau orang lain. Sedangkan dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melakukan apa yang telah diwajibkan kepadanya. Ridwan Halim memberi pengertian bahwa tanggung jawab hukum adalah sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik yang merupakan hak dan kewajiban maupun kekuasaan. Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat dari konsekuensi kebebasan seseorang dalam melakukan suatu perbuatan yang berkenaan dengan moral dan etika. Kebebasan dan tanggung jawab tidak bisa dipisahkan sebab orang yang bertanggung jawab adalah hanya orang yang bertindak secara bebas atau tanpa tekanan dari siapapun terhadap tindakannya.

Secara politis, sesuatu masalah tentang tanggung jawab jelas bagi setiap pemberian delegasi kewenangan. Pihak yang menjadi penanggung jawab, tidak menanggung secara penuh akibat dari keputusan mereka. Friedrich van Hayek<sup>21</sup> menjelaskan bahwa tanggung jawab individu menjadi acuan dari semua bentuk dari apa yang disebut dengan tanggung jawab kolektif.

Tindakan penyalahgunaan wewenang pemerintahan memunculkan pertanyaan sebagai tanggung jawab jabatan atukah tanggung jawab pribadi. Dengan demikian, haruslah dipilah lebih dulu dalam keadaan seperti apa suatu tindakan pemerintahan dapat menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

---

<sup>21</sup> Friedrich van Hayek. *Tanggung Jawab Individu*. (Jakarta: Pradya Paramitha, 2001), hlm. 102.



Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan keabsahan (legalitas) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, permasalahan legalitas mengenai tindak pemerintahan ada kaitannya dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkenaan dengan pendekatan fungsionaris atau perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berhubungan dengan tindakan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun pelayanan publik (*public service*).<sup>22</sup>

Tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi membawa konsekuensi yang berkenaan dengan tanggung jawab secara pidana serta tanggung gugat secara perdata dan/atau secara tata usaha negara (TUN). Dalam kaitannya dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab secara pidana adalah tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab pribadi seseorang pejabat kaitannya dengan adanya unsur maladministrasi. Sedangkan tanggung gugat secara perdata dapat menjadi tanggung gugat dalam jabatan jika berkaitan dengan adanya perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat secara perdata akan menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi di dalamnya dan tanggung gugat secara TUN adalah tanggung gugat jabatan.<sup>23</sup>

Jika ditinjau dari dari pengaturan KUH Perdata tentang perbuatan melawan hukum (PMH), maka tipe tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Tanggung jawab yang terdapat unsur kesalahan atau adanya unsur sengaja dan lalai (Pasal 1365 KUH Perdata).
- b. Tanggung jawab yang terdapat unsur kesalahan, khususnya kelalaian (Pasal 1366 KUH Perdata).
- c. Tanggung jawab mutlak atau dalam arti yang sangat terbatas artinya tanpa adanya unsur kesalahan (Pasal 1367 KUH Perdata).

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon. *Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan*. (Fakultas hukum Universitas Airlangga, 2008), hlm. 1.

<sup>23</sup> Yudhi Setiawan, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 206.

<sup>24</sup> Munir Fuady. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 3.

### 2.1.2 Pemerintah

Pemerintahan memiliki dua arti yakni dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas (*government* atau *regering*). Arti pemerintahan disini meliputi eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat kelengkapan negara lainnya yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Menurut Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas meliputi pembuatan undang-undang (*la-puissamce legislative*), pelaksanaan (*la-puissance executive*), peradilan (*la-puissance de juger*). Ajaran ini dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan dalam kenegaraan (trias politika). Menurut van Vollen Hoven, pemerintahan dalam arti luas meliputi membuat peraturan (*legel geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechts-praak*); polisi (*politie*). Sedangkan pengertian dalam arti sempitnya adalah badan pelaksana (*executive* atau *bestuur*).<sup>25</sup> Menurut van Poelje, dalam arti sempit, pengertian pemerintahan adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang diberi tugas pemerintahan (*bestuur/government*). Sedangkan dalam arti luas yakni meliputi keseluruhan perbuatan, tindakan, dan keputusan aparat pemerintahan (*bestuur organen*) untuk dapat mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).<sup>26</sup> Pemerintahan diartikan sebagai fungsi memerintah atau “*pangreh*” yakni melaksanakan tugas pemerintahan. Pemerintahan juga diartikan sebagai “fungsi” dan “organisasi.”

Wirjono Prodjodikoro menjelaskan tentang pemerintah/pemerintahan dalam arti yang meliputi semua fungsi atau kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga negara yang diatur UUD NRI 1945 maupun yang diatur dalam undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara dan kesejahteraan umum. Sedangkan, pengertian pemerintahan/pemerintah dalam arti sempit ialah fungsi presiden atau tugas eksekutif saja.<sup>27</sup> Kuntjoro Purbopranoto menjelaskan tentang pengertian pemerintahan dalam arti luas yaitu semua urusan yang dijalankan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara. Sedangkan, dalam arti sempit yaitu melaksanakan tugas eksekutif saja.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup>Yudhi Setiawan, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 87-88.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup> Lutfi Effendi. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2003), hlm. 37.

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm. 38.

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara dalam memerintah.

Adapun beberapa ahli berpendapat bahwa pemerintah sama dengan eksekutif dengan pertimbangan bahwa dalam batang tubuh UUD NRI 1945 dibagi mengenai alat kelengkapan negara yang terdiri atas 3 (tiga) bagian, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal itu terlihat dengan adanya pembagian bab dalam UUD NRI 1945 yang menyebutkan tentang kekuasaan pemerintahan negara (Bab III), tentang DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) (Bab VII), tentang Kekuasaan Kehakiman (Bab IX). Maka dengan begitu, meskipun tidak dalam arti materiil, UUD 1945 mengenal pemisahan dalam arti formil. Berkaitan dengan itu, memisahkan secara materiil ataupun membagi secara formil kekuasaan Negara Republik Indonesia ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif senantiasa dilatarbelakangi pemikiran dan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan trias politiknya.<sup>29</sup>

Beberapa ahli yang lain berpendapat bahwa pengertian pemerintah dalam UUD 1945 bukanlah menyelenggarakan fungsi eksekutif saja, akan tetapi juga fungsi lainnya yang oleh fungsi legislatif dan yudikatif tidak terjangkau. Pemerintah selain melaksanakan atau menjalankan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif, juga melaksanakan perihal lain yang memang sudah menjadi tugasnya. Dengan kata lain, fungsi pemerintah lebih luas daripada hanya fungsi eksekutif.<sup>30</sup>

Dalam melakukan tindakan, terdapat dua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai subyek hukum yakni tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan hukum yaitu tindakan yang bisa menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum yang timbul dapat dalam bentuk perubahan, penciptaan hubungan hukum baru atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.<sup>31</sup> Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan yang dilakukan administrasi negara atau organ pemerintahan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Lihat H.J. Romeijn dalam Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 81.

yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang pemerintahan atau administrasi negara. Berdasarkan pengertian tersebut terdapat beberapa unsur dari tindakan hukum pemerintah:<sup>32</sup>

1. Perbuatan itu dilakukan aparat pemerintah yakni sebagai alat kelengkapan pemerintahan atas tanggung jawab dan prakarsa sendiri
2. Perbuatan itu dilakukan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan
3. Perbuatan itu dapat menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi
4. Perbuatan itu berhubungan dengan kepentingan rakyat dan negara
5. Perbuatan itu wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku
6. Perbuatan itu berpedoman pada tujuan yang berdasarkan hukum.

Tindakan hukum pemerintah secara umum dibagi menjadi sebagai berikut:

1. Tindakan hukum pemerintahan yang bersifat privat.

Menurut beberapa pakar hukum, pejabat administrasi dalam melaksanakan tugasnya dalam keadaan tertentu juga tunduk pada hukum privat, seperti perbuatan sewa-menyewa, jual-beli tanah dan perjanjian-perjanjian lainnya.

2. Tindakan hukum pemerintah yang bersifat publik.

Maksud dari tindakan hukum pemerintah yang bersifat publik adalah tindakan atau perbuatan administrasi atau tata usaha negara yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Hal tersebut merupakan tindakan hukum sepihak dan merupakan wewenang istimewa pemerintah yang diberlakukan kepada masyarakat diperlukan instrumen-instrumen hukum publik di antaranya: 1. membuat keputusan (*beschikking*) seperti: dispensasi, izin, lisensi, atau konsesi, dan peraturan kebijaksanaan; 2. membentuk peraturan (*regeling*); dan 3. melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*).

Pembuatan instrumen yuridis oleh pemerintah wajib berdasarkan pada kewenangan yang diberi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teori, kewenangan itu diperoleh melalui tiga cara yaitu:

---

<sup>32</sup> Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hlm. 81.

1. Atribusi<sup>33</sup> yaitu kewenangan yang diperoleh dari UUD 1945 atau UU dan merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada dan diberikan kepada badan dan/atau pejabat. Tanggung jawabnya berada pada badan dan/atau pejabat tersebut.
2. Delegasi<sup>34</sup> yaitu pelimpahan wewenang dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi ke yang lebih rendah dengan konsekuensi yaitu beralihnya tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima delegasi. Penetapannya dituangkan dalam PP, Perpres, dan/atau Perda.
3. Mandat,<sup>35</sup> adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi ke yang lebih rendah namun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat dan merupakan hubungan tugas rutin antara atasan dan bawahan. Wewenang yang telah dimandatkan dapat ditarik kembali oleh pemberi mandat apabila menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.

## 2.2 Maladministrasi

### 2.2.1 Pengertian Maladministrasi

Istilah maladministrasi berasal dari bahasa Latin yakni kata “*mal*”, “*malum*” yang berarti jahat/jelek dan “administrasi” dari kata “*administrare*” yang berarti melayani. Artinya, maladministrasi adalah pelayanan yang buruk/jelek. Oleh karena itu, maladministrasi berkaitan dengan perilaku dalam kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pejabat publik.<sup>36</sup>

Secara umum, maladministrasi berarti perilaku atau perbuatan yang melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi penundaan berlarut, menyalahgunakan wewenang, permintaan imbalan, pengabaian kewajiban atas hukum, tindakan diskriminatif, lalai dalam mengambil keputusan dan melakukan tindakan, dan sebagainya yang bisa dinilai

---

<sup>33</sup> Lihat Pasal 12 UU AP.

<sup>34</sup> Lihat Pasal 13 UU AP.

<sup>35</sup> Lihat Pasal 14 UU AP.

<sup>36</sup> Yudhi Setiawan, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 69.

sekualitas dengan kesalahan tersebut.<sup>37</sup> Arti maladministrasi dalam hukum positif Indonesia yaitu perilaku atau perbuatan penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk orang yang membantu pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik yang melawan hukum, melampaui wewenang atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang tujuan diberinya wewenang tersebut kepadanya, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mengakibatkan kerugian secara materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.<sup>38</sup>

Soenaryati Hartono menjelaskan secara umum pengertian maladministrasi yaitu perilaku atau perbuatan yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak patut, diskriminatif atau intimidatif, dan tidak adil, tidak sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang diakibatkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang atau kekuasaan yang didasarkan atas peraturan perundangan atau fakta yang tidak masuk akal.<sup>39</sup> Sehingga, tindakan maladministrasi bukanlah sekedar penyimpangan dari prosedur saja akan tetapi juga merupakan perbuatan melanggar atau menyalahi hukum. Dapat disimpulkan bahwa maladministrasi adalah suatu tindakan atau perilaku atau perbuatan administrasi yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah hukum dan norma yang berlaku oleh penyelenggara administrasi pemerintahan dalam proses pemberian pelayanan publik atau melakukan penyalahgunaan wewenang dan menimbulkan ketidakadilan dan kerugian di dalam kehidupan masyarakat.

### 2.2.2 Bentuk-Bentuk Maladministrasi

Adapun beberapa bentuk maladministrasi yang paling umum yakni penundaan yang berlarut, menyimpangi prosedur, mengabaikan kewajiban umum, pemberian informasi yang tidak jelas, tidak adanya transparansi, lalai, tidak

---

<sup>37</sup>Hendra Nurtjahjo, dkk. *Memahami Maladministrasi*. (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm. 4.

<sup>38</sup>Lihat Pasal 1 angka 3 UU ORI.

<sup>39</sup>Soenaryati Hartono. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003), hlm. 6.

profesional, salah pengelolaan, diskriminatif, ketidakpastian hukum, penyalahgunaan kewenangan, dan tindakan semena-mena.

Dua puluh substansi permasalahan dirumuskan oleh Soenaryati Hartono yang merupakan kompetensi ombudsman yakni sebagai berikut:

1. penundaan berlarut,
2. tidak menangani,
3. lalai akan kewajiban
4. persekongkolan,
5. kolusi dan nepotisme,
6. tidak adil,
7. dengan nyata berpihak
8. pemalsuan,
9. melanggar undang-undang,
10. tindakan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku atau perbuatan melawan hukum dan kepatutan,
11. diluar kompetensi,
12. tidak berkompeten (tidak cakap atau tidak mampu),
13. intervensi,
14. menyimpangi prosedur,
15. tindakan semena-mena,
16. penyalahgunaan kewenangan,
17. tindakan tidak patut atau tidak layak,
18. permintaan imbalan uang/korupsi,
19. menguasai tanpa hak,
20. menggelapkan barang bukti.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>*Ibid.*

Adapun penjelasan bentuk maladministrasi di atas dibagi menjadi kelompok-kelompok sebagai berikut.

1. Bentuk maladministrasi yang berkaitan dengan ketepatan waktu.
  - a. Penundaan Berlarut: proses yang menunda-nunda (mengulur-ulur) waktu sehingga tidak tepat waktu sebagaimana telah ditentukan dalam rangka memberikan pelayanan publik sehingga mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.
  - b. Tidak Menangani: pejabat publik sebagai pemberi layanan tidak melakukan kewajibannya sama sekali untuk bertindak dalam rangka pemberian pelayanan umum.
  - c. Lalai akan Kewajiban: dalam melaksanakan proses pelayanan umum kepada masyarakat.
2. Bentuk maladministrasi yang menimbulkan sifat diskriminasi dan rasa tidak adil yang diakibatkan oleh sikap keberpihakan.
  - a. Tidak Adil: seorang pejabat publik secara tidak wajar melakukan tindakan memihak dalam proses memberikan pelayanan publik.
  - b. Persekongkolan: beberapa pejabat publik pemberi layanan yang secara bersekutu turut serta dalam melakukan tindakan atau perbuatan kecurangan, kejahatan, dan melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak mendapatkan pelayanan dengan baik.
  - c. Secara Nyata Berpihak: seorang pejabat publik dalam memberikan pelayanan umum bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan atau mendahulukan salah satu pihak dengan bertindak mengabaikan peraturan yang berlaku sehingga merugikan pihak lain.
  - d. Kolusi dan Nepotisme: seorang pejabat publik dengan tanpa kriteria objektif melakukan perbuatan atau tindakan yang mengutamakan keluarga, kolega dan teman dan tidak dapat dipertanggungjawabkan, baik dalam pelayanan publik maupun untuk dapat menduduki jabatan/posisi di dalam pemerintahan.



3. Bentuk maladministrasi yang berkaitan dengan dengan perbuatan melanggar hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - a. Pemalsuan: perbuatan melawan hukum atau secara tidak sah meniru sesuatu yang bertujuan untuk memberikan keuntungan untuk diri sendiri, orang lain dan/atau kelompoknya dalam proses pemberian pelayanan umum.
  - b. Pelanggaran Undang-Undang: seorang pejabat publik secara sadar tidak mematuhi atau bertindak menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam proses pelayanan publik.
  - c. Perbuatan Melawan Hukum: seorang pejabat publik melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan kepatutan sehingga masyarakat dirugikan dalam proses mendapatkan pelayanan.
4. Bentuk maladministrasi yang berkaitan dengan kompetensi/kewenangan pejabat publik yang menimbulkan dampak pada kualitas pelayanan publik.
  - a. Tidak Berkompeten: seorang pejabat publik tidak cakap atau tidak mampu dalam membuat keputusan mengenai sesuatu hal sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak cukup baik.
  - b. Diluar Kompetensi: seorang pejabat publik membuat keputusan mengenai sesuatu yang bukan kewenangannya sehingga pelayanan tidak diperoleh masyarakat dengan baik.
  - c. Penyimpangan Prosedur: seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan sehingga pelayanan tidak diperoleh masyarakat dengan baik.
  - d. Intervensi: seorang pejabat publik turut campur tangan dalam pelaksanaan kegiatan yang bukan merupakan kewenangan dan tugasnya sehingga berpengaruh terhadap proses pelayanan publik.
5. Bentuk maladministrasi yang berkaitan dengan sikap arogan yang ditunjukkan oleh seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan publik.
  - a. Bertindak Tidak Patut/Tidak Layak: seorang pejabat publik melakukan perbuatan yang tidak pantas, dan tidak patut, tidak wajar sehingga pelayanan tidak diperoleh masyarakat dengan semestinya.

- b. Bertindak Semena-mena: dalam menggunakan wewenangnya, seorang pejabat publik bertindak melebihi dari yang sudah menjadi wewenangnya dan hal tersebut merupakan tindakan yang bertentangan dengan peraturan yang berlaku sehingga mengakibatkan masyarakat tidak dapat menerima pelayanan dengan baik.
  - c. Penyalahgunaan Wewenang: dalam menggunakan wewenangnya, seorang pejabat publik bertindak untuk tujuan/kepentingan lain yang bukan merupakan tujuan yang sebenarnya sehingga mengakibatkan pelayanan yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
6. Bentuk maladministrasi yang menunjukkan bentuk korupsi secara aktif.
- a. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi: seorang pejabat publik meminta pungutan (pungli) atau imbalan uang atas pekerjaan yang sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawabnya atau menggelapkan uang segera, perusahaan (negara), dsb untuk keuntungan pribadi atau orang lain sehingga mengakibatkan pelayanan tidak dapat diterima oleh masyarakat dengan baik.
  - b. Penggelapan Barang Bukti: terkait dengan proses penegakan hukum, seorang pejabat publik secara tidak sah telah menggunakan uang, barang, dsb yang menjadi alat bukti suatu perkara, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (dalam hal apabila ternyata tuduhan tidak terbukti).
  - c. Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik secara melawan hak menguasai sesuatu yang bukan menjadi kepunyaannya atau miliknya, yang seharusnya merupakan bagian dari kewajiban pelayanan publik yang harus diterima oleh masyarakat.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>Hendra Nurtjahjo, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 14-18.

Berdasarkan laporan *Public Commissioner for Administration* (PCA) pada tahun 1993, tindakan-tindakan maladministrasi yang lain, seperti:

1. Sikap yang kasar,
2. Secara sadar/sengaja memberi informasi yang tidak lengkap atau menyesatkan,
3. Melalaikan kewajiban untuk memberi informasi kepada pengadu akan hak-haknya,
4. Kengganannya memperlakukan pengadu sebagai seorang manusia yang memiliki hak,
5. Menawarkan tanpa adanya pemulihan atau pemulihan yang tidak sepadan,
6. Menolak memberikan jawaban atas pertanyaan yang mempunyai alasan,
7. Mengabaikan nasehat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan sehingga menimbulkan perasaan tidak nyaman pada pihak yang memberikan nasehat,
8. Gagal dalam manajemen dalam mengawasi kepatuhan terhadap prosedur yang memadai,
9. Sikap sepihak,
10. Cacat prosedur,
11. Mencerminkan sikap praduga atau alasan seks, warna kulit, atau alasan lain;

Dikutip dari Anton Sujata, bentuk-bentuk tindakan maladministrasi menurut “Klasifikasi Crossman” yaitu diantaranya:

1. berprasangka,
2. terlambat,
3. lalai,
4. tidak peduli,
5. perbuatan tidak patut,
6. kejam,
7. jahat,
8. sewenang-wenang,

9. bukan kewenangannya.<sup>42</sup>

Tindakan yang juga tergolong maladministrasi adalah tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya:

1. *Deceitful practice* yaitu praktik-praktik kebohongan, ketidakjujuran kepada publik demi kepentingan birokrat. Memberikan informasi yang menyesatkan dan tidak benar kepada masyarakat.
2. *Misconduct* yaitu berbuat sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
3. *Defective policy implementation* yaitu kebijakan politik yang berakhir tanpa adanya implementasi, atau berhenti hanya sampai pada pembahasan atau pengesahan undang-undang, namun tidak ada tindak lanjutnya.
4. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan kewenangan termasuk kewenangan yang dimilikinya yang digunakan untuk tujuan lain dari tujuan sebenarnya dengan maksud untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau kelompoknya maupun korporasi yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.
5. *Bureaupathology* adalah penyakit-penyakit birokrasi yang diantaranya adalah:
  - a. *Red Tape* atau penyelenggaraan pelayanan yang memakan waktu lama atau berbelit-belit, meskipun seharusnya dapat dirampungkan secara cepat.
  - b. *Psycophancy* atau bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik yakni lebih cenderung untuk membuat senang atau “cari muka” pada atasan dengan melayani individu atasannya daripada melayani publik dan hati nurani.
  - c. *Defective accounting* atau kecacatan dalam pemeriksaan keuangan, artinya kegiatan pelaporan keuangan tidak dengan semestinya atau adanya tujuan untuk mengelabui. Penyakit ini biasa disebabkan terdapat *mark-up* proyek keuangan.
  - d. *Indecision* atau nihilnya keputusan yang jelas atas suatu kasus yang pernah atau sedang terjadi sehingga hanya ditinggalkan di tengah jalan atau

---

<sup>42</sup>Cabinet Office, “*The Ombudsman in Your Files*” 1997 dalam Anton Sujata. *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*. (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm. 20.

ditinggalkan begitu saja tanpa adanya keputusan akhir yang jelas. Kasus-kasus yang biasanya dibiarkan seperti ini adalah apabila menyangkut sejumlah elit politik atau pejabat tinggi.

- e. *Circumloution* atau memakai terlalu banyak kata-kata manis atau sering disebut banyak janji manis tapi tidak dipenuhi. Sering juga banyak kata-kata kontroversi yang dilontarkan diantara para elit sehingga membuat bingung masyarakat.
- f. *Paperasserie* atau penggunaan banyak kertas, laporan-laporan, formulir-formulir, tetapi tidak pernah digunakan dengan semestinya atau sewajarnya sesuai dengan fungsinya. Istilahnya hanya buang-buang kertas.
- g. *Rigidity* atau kaku. Penyakit ini tampak pada pelayanan birokrasi yang tidak fleksibel atau kaku atau baku artinya hanya menurut aturan, tanpa menelaah setiap kasusnya secara spesifik. Penyakit ini merupakan efek dari model pemisahan dan *impersonality* dari ciri-ciri birokrasi itu sendiri.
- h. *Overstaffing* atau kelebihan pegawai atau bentuk pembengkangan staf dalam birokrasi sehingga menyebabkan kurang efisien.<sup>43</sup>

Selain itu, adapun pendapat lain terkait dengan bentuk-bentuk tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yakni antara lain:

1. Perilaku yang buruk (*unethical behavior*) atau perbuatan tidak etis adalah perbuatan yang mungkin secara hukum tidak bersalah, namun termasuk pelanggaran kode etik sebagai administrator.
2. Perlakuan/sikap yang tidak adil oleh atasan terhadap pegawainya, tindakan ini berkaitan dengan perlakuan kepada bawahan oleh pimpinan atas dasar faktor *like and dislike* dimana orang yang disenangi meskipun tidak memiliki prestasi yang bagus tetapi memperoleh fasilitas lebih dan yang tidak disenangi akan diperlakukan secara terbatas.
3. Favoritisme atau cenderung melakukan penafsiran hukum atau memilih penerapan hukum untuk keuntungan dan kepentingan pribadi atau kelompok atau golongan.

---

<sup>43</sup>Hendra Nurtjahjo, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 12.

4. Ketidakjujuran (*dishonesty*), beberapa tindakan ketidakjujuran antara lain menerima uang atau memakai sarana prasana publik untuk kepentingan pribadi, dan lain sebagainya.
5. Menutup-nutupi kesalahan yakni tindakan yang cenderung dilakukan untuk menutupi kesalahan diri sendiri, bawahan, atau intansinya dan menolak atas kesalahannya itu untuk diliput.
6. Mengabaikan hukum (*disregard of law*) yakni termasuk juga tindakan yang menganggap enteng atau meremehkan hukum untuk kepentingan diri sendiri, kelompok atau golongannya.
7. Gagal menunjukkan inisiatif yaitu tidak ada inisiatif untuk bertindak tapi hanya bisa menunggu perintah dari atasan, meskipun secara aturan dimungkinkan bagi dirinya untuk mengambil inisiatif kebijakan atau bertindak
8. Inefisiensi bruto (*gross inefficiency*) yaitu tindakan yang cenderung dilakukan oleh suatu instansi publik dengan membuang-buang (pemborosan) uang negara.<sup>44</sup>

### **2.3. Pelayanan Publik**

#### **2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik**

Pada dasarnya setiap orang memerlukan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat disebutkan bahwa pelayanan tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia. Istilah pelayanan itu sendiri berasal dari kata dasar “layan” yang berarti perbuatan melayani atau menolong memberikan semua yang dibutuhkan oleh orang lain. Sementara secara etimologi, kata publik berasal dari bahasa Inggris “*public*” yang artinya umum, masyarakat, orang banyak, rakyat umum. Sehingga pelayanan publik adalah kegiatan menyediakan bantuan bagi masyarakat dalam rangka mendapatkan apa yang diperlukan yang berkaitan dengan kepentingan umum.

Kata pelayanan dalam KBBI diartikan sebagai cara, hal, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyediakan keperluan orang; memberi suguhan kepada orang dengan makanan atau minuman; menggunakan; menerima;

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm. 13.

mengiyakan. Sementara kata publik berasal dari kata dalam bahasa Inggris seperti sebelumnya telah dijelaskan. Kata publik yang sebetulnya telah diterima menjadi kata baku dalam bahasa Indonesia, pengertiannya adalah orang banyak.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman<sup>45</sup> “*A service is any performance or act that one can offer to another party that does not result in the ownership of anything and is essentially intangible. Its production may or may not be tied in physical product*”. (Pelayanan adalah setiap pelaksanaan atau tindakan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain yang tidak menimbulkan akibat akan kekuasaan atas sesuatu dan pada dasarnya tidak nyata. Meski secara fisik hasilnya terikat atau tidak terikat pada suatu produk). Sampara berpendapat bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau tahapan kegiatan yang terjadi dalam interaksi secara langsung secara fisik antara beberapa pihak atau orang atau dengan sebuah mesin, dan memberikan kepuasan terhadap pelanggan.<sup>46</sup> Oleh sebab itu, pelayanan publik artinya adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah orang yang mempunyai kegiatan yang memberikan suatu keuntungan dalam suatu kesatuan atau perkumpulan, dan memberikan kepuasan meski hasil akhirnya tidak terikat pada suatu produk fisik.<sup>47</sup>

Sementara itu UU Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau serangkaian kegiatan pelayanan publik yang disediakan oleh penyelenggara dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif bagi setiap penduduk dan warga negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.<sup>48</sup> Sedangkan menurut Departemen Dalam Negeri mengartikan pelayanan publik sebagai suatu proses dengan suatu cara-cara tertentu melakukan pemberian bantuan kepada orang lain dan demi terciptanya keberhasilan dan kepuasan, diperlukan kepekaan dan hubungan interpersonal. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang atau jasa. Maka dengan demikian, pelayanan publik adalah upaya penyelenggara negara untuk

---

<sup>45</sup> Sampara Lukman. *Manajemen Pelayanan Publik*. (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hlm. 8.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>47</sup> Lijian Poltak Sinambela. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. (Bandung: Bumi Aksara, 2006), hlm. 5.

<sup>48</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) UU Pelayanan Publik.

memenuhi keperluan dan keinginan masyarakat yang tentu saja dengan tujuan agar bisa membuat masyarakat (publik) sejahtera karena negara didirikan oleh publik (masyarakat) untuk kepentingannya sendiri (publik).

Secara teori, pada dasarnya tujuan dari pelayanan publik adalah terwujudnya kepuasan masyarakat. Agar bisa mewujudkan kepuasan itu diperlukan kualitas pelayanan yang prima yang ditunjukkan dengan sikap:<sup>49</sup>

- a. Transparansi atau pelayanan yang bersifat terbuka, bisa dan mudah untuk diakses oleh semua pihak yang memerlukan pelayanan serta mudah dipahami dan diberikan secara memadai;
- b. Partisipatif, yakni pelayanan yang bisa meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan tetap mendengarkan aspirasi, harapan, keinginan dan keperluan masyarakat;
- c. Akuntabilitas atau pelayanan yang bisa diberi pertanggungjawabannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan;
- d. Kondisional atau sesuai dengan situasi dan kondisi dan kecakapan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpedoman pada prinsip efektifitas dan efisiensi;
- e. Kesimbangan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang mengedepankan rasa keadilan antara penyedia dan penerima pelayanan publik;
- f. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak bersifat diskriminatif terhadap apapun pada siapapun khususnya mengenai status sosial, agama, ras, suku, golongan, dan lain sebagainya.

### 2.3.2 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Berberapa bahan bacaan mengenai administrasi publik menyebutkan bahwa adanya prinsip-prinsip pelayanan publik agar menciptakan pelayanan yang prima sebagai berikut:<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik S. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. (Bandung: Nuansa, 2012), hlm. 20.

<sup>50</sup> Erwan Agus Purwanto, dkk. *Pelayanan Publik: Modul Pendidikan dan Pelatihan Dasar Kader PNS*. (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2016), hlm. 33-36.



1. Transparansi yakni keharusan pemerintah untuk memberikan akses bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk mengetahui segala hal seperti prosedur, biaya, ketentuan, persyaratan, dsb dan masyarakat sebagai penerima layanan juga harus dipersilakan untuk bertanya terkait apa yang belum dipahaminya serta dapat menyampaikan pengaduannya apabila merasa kurang/tidak puas dengan pelayanan yang diberikan;
2. Responsif yakni kewajiban pemerintah untuk mengindahkan aspirasi dan keinginan dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik terkait dengan jenis, bentuk, mekanisme, prosedur, jadwal pemberian pelayanan, biaya penyelenggaraan pelayanan publik yang dibutuhkan. Sebagai klien masyarakat, birokrasi wajib memperhatikan tuntutan yang disuarakan oleh masyarakat yang berperan sebagai agen dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
3. Partisipatif yakni diperlukan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi hasil oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
4. Aksesibel artinya keharusan penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah agar menjadi terjangkau dalam arti fisik bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan seperti jarak yang harus ditempuh tidak jauh alias dekat, dapat dijangkau dengan menggunakan transportasi umum, tempatnya mudah untuk dicari dan ditemukan, dll. dan dalam arti nonfisik yakni yang berkaitan dengan persyaratan yang harus dipenuhi dan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat untuk memperoleh layanan tersebut;
5. Mudah dan Murah artinya dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masyarakat harus dimudahkan atau tidak dipersulit dalam mendapatkan pelayanan yang dibutuhkan bahwa persyaratan maupun ketentuan harus rasional dan mudah dipahami dan dipenuhi serta biaya yang diterapkan dan yang harus dibayarkan oleh penerima layanan dapat dijangkau oleh semua kalangan masyarakat. Hal ini perlu diperhatikan dengan sungguh-sungguh karena penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dimaksudkan bukan

untuk mencari keuntungan pribadi atau kelompok akan tetapi untuk memenuhi amanat dari konstitusi;

6. Akuntabel artinya penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan dengan terbuka sebab kegiatan tersebut melibatkan penggunaan sumber daya manusia dan fasilitas yang didanai dari pajak yang dibayar oleh warga negara. Pertanggungjawaban yang dimaksud dalam hal ini tidak secara formal kepada atasan saja tetapi juga yang terpenting adalah kepada masyarakat yang dapat dilakukan dengan melalui media publik baik cetak maupun elektronik. Mekanisme seperti ini sering disebut juga sebagai *social accountability*;
7. Efisien dan Efektif yakni keharusan dan kemampuan penyelenggaraan pelayanan publik dalam merealisasikan tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Sebagai upaya dalam menjalankan amanat konstitusi dan merealisasikan tujuan-tujuan atau rencana-rencana strategis negara jangka panjang yakni dengan cara dilakukan dengan prosedur atau mekanisme yang sederhana, tenaga kerja atau pegawai yang sedikit/cukup, dan biaya yang terjangkau;
8. Berkeadilan artinya keharusan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah agar menjadi alat perlindungan bagi warga negara agar terhindar dari praktik-praktik curang dan buruk yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Sehingga diharapkan dapat memberikan perlindungan dan rasa keadilan bagi kelompok masyarakat yang rentan dan lemah ketika mereka menghadapi kelompok yang berkuasa dan kuat.
9. Tidak diskriminatif artinya pemerintah dilarang membeda-bedakan identitas individu masyarakat atau penerima pelayanan lainnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti perbedaan agama atau keyakinan, jenis kelamin atau orientasi seksual, pekerjaan atau profesi, pandangan politik, status sosial, enisitas, kondisi fisik atau disabilitas, ras, warna kulit, suku dan sejenisnya;

Selanjutnya terdapat asas-asas pelayanan publik menurut hukum positif Indonesia yakni terdiri dari:

1. kepentingan umum,
2. kepastian hukum,

3. partisipatif,
4. keseimbangan hak dan kewajiban,
5. kesamaan atas hak,
6. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif,
7. keprofesionalan,
8. akuntabel,
9. transparansi/keterbukan,
10. perlakuan dan fasilitasi khusus untuk kelompok rentan,
11. ketepatan waktu, dan
12. keterjangkauan, kecepatan, dan kemudahan.<sup>51</sup>

### 2.3.3 Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Dalam pelayanan publik setidaknya terdapat 4 (empat) unsur-unsur penting yakni sebagai berikut:<sup>52</sup>

*Unsur pertama*, pemberi layanan yaitu unsur berupa pihak yang menyediakan suatu layanan tertentu kepada penerima layanan atau konsumen dalam bentuk penyerahan dan penyediaan barang atau jasa.

*Unsur kedua*, penerima layanan yaitu unsur berupa pihak yang menerima atau memperoleh suatu layanan dari penyedia layanan atau yang biasa disebut juga sebagai konsumen atau *customer*.

*Unsur ketiga*, jenis layanan yaitu unsur berupa layanan tertentu yang dapat disediakan oleh penyedia layanan kepada pihak yang memerlukan layanan yakni konsumen atau penerima layanan.

*Unsur keempat*, kepuasan penerima layanan atau pelanggan, dimana pemberian layanan oleh penyedia layanan harus berpedoman pada unsur yang terakhir ini sebab unsur ini menjadi tujuan utama dari pelayanan. Kepuasan pelanggan atau penerima layanan dalam pelayanan publik sangat penting karena hal ini

---

<sup>51</sup> Pasal 4 UU Pelayanan Publik.

<sup>52</sup> Asep Bharata. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004), hlm. 11.

menyangkut standar kualitas barang atau jasa yang diterima oleh pelanggan atau penerima layanan ini. Jadi dengan kata lain, tingkat kepuasan pelanggan atau penerima layanan mempengaruhi standar kualitas pelayanan.

Dalam Modul Pelatihan Dasar Kader PNS<sup>53</sup> mengenai pelayanan publik dijelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) unsur-unsur penting dalam pelayanan publik, yakni sebagai berikut:

*Unsur pertama*, adalah organisasi penyelenggara pelayanan publik, yaitu setiap instansi penyelenggara negara, lembaga independen, korporasi yang pembentukannya atas dasar UU untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lainnya yang dibentuk hanya semata-mata untuk melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan pelayanan publik.

*Unsur kedua*, yakni pelanggan atau penerima layanan yaitu pihak atau orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan atau yang membutuhkan pelayanan yang pada dasarnya tidak pada posisi yang sejajar untuk menerima layanan atau tidak berdaya tawar, sehingga tidak mempunyai akses untuk memperoleh pelayanan dengan baik. Kondisi inilah yang menjadi pemicu sehingga terjadi komunikasi antara beberapa pihak untuk melakukan KKN dan membuat citra pelayanan dipandang buruk dengan merajalelanya aktifitas Pungli (pungutan liar), yang ironisnya malah menganggap kondisi ini saling memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak.

*Unsur ketiga*, yakni kepuasan yang disediakan dan/atau diterima oleh pelanggan atau penerima layanan. Unsur ini menjadi titik fokus bagi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan, karena berpengaruh terhadap arah kebijakan pelayanan publik yang akan ditetapkan oleh pemerintah yang bertujuan agar penerima layanan atau pelanggan puas dengan pelayanan yang diterimanya dan supaya dapat meningkatkan dan mengubah kinerja manajemen pemerintahan menjadi lebih baik.

---

<sup>53</sup> Erwan Agus Purwanto, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk tanggung jawab pejabat pemerintah dalam melakukan pelayanan publik ada dua yakni tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkeaitan dengan asas keabsahan (legalitas) tindak pemerintahan. Asas keabsahan tersebut berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnorm*). Norma pemerintahan adalah kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang sah berlaku dan diterapkan terhadap jabatan pemerintahan. Apabila seorang pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melakukan perbuatan dalam lingkungan dari formil kewenanganya, maka tanggung jawab dibebankan kepada jabatannya. Sedangkan apabila seorang pejabat bertindak dengan sangat ceroboh dan itikad buruk serta secara moril sangat tercela yang bertindak sebagai wakil dari badan hukum, maka tanggung jawab dibebankan kepada pribadi sehingga yang menjadi pedoman disini adalah norma perilaku aparat (*gedragsnorm*). Tanggung jawab pribadi dibebankan kepada seorang pejabat jika dalam penyelenggaraan pemerintahan ada unsur maladministrasi.
2. Akibat hukum pejabat pemerintah yang melakukan maladministrasi dalam pelayanan publik dapat menjadi tanggung jawab jabatan apabila tindakan maladministrasi tersebut masuk dalam lingkup administrasi yang mengarah pada pelaksanaan administrasi atau prosedural atau dalam lingkungan dari formil kewenanganya. Pejabat pemerintah sudah dilekati kewenangan publik. Sehingga apabila ketika seorang pejabat pemerintah dianggap telah menyalahi kewenangannya, maka penyelesaiannya yang utama adalah

secara administrasi terlebih dahulu. Kewenangan mengadili permohonan mengenai penilaian terhadap ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan setelah didapatkan hasil pengawasan oleh APIP. Apabila tindakan/keputusan pejabat menimbulkan akibat hukum pidana atau menimbulkan kerugian perdata atau dikarenakan adanya korupsi, kolusi dan nepotisme yang bisa mengakibatkan kerugian keuangan negara atau daerah menjadi tanggung jawab pribadi pejabat tersebut dan tidak dapat dibebankan kepada negara. Hal tersebut tidak menghapus kewajiban pelaku maladministrasi untuk melakukan penyelesaian secara administrasi.

#### **4.2 Saran**

1. Kepada pemerintah supaya memperhatikan nilai dasar berbangsa dan bernegara, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral, tanggung jawab, kompetensi, profesionalitas dalam diri penyelenggara/pelaksana pelayanan publik sehingga tidak terjadi maladministrasi.
2. Kepada pemerintah supaya dilakukan penegakan hukum secara tegas apabila terjadi pelanggaran administratif/maladministrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah secara tegas diberlakukan dan sesuai dengan kode etik dan sumpah jabatan.

**DAFTAR PUSTAKA**

A. BUKU

- Agus Dwiyanto. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Anton Sujata. 2002. *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.
- Asep Bharata. 2004. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2015. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran.
- Erwan Agus Purwanto, dkk. 2016. *Pelayanan Publik: Modul Pendidikan dan Pelatihan Dasar Kader PNS*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Friedrich van Hayek. 2001. *Tanggung Jawab Individu*. Jakarta: Pradya Paramitha.
- Hendra Nurtjahjo, dkk. 2013. *Memahami Maladministrasi*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.
- Hubert Selby, Jr. 1999. *Requiem for a Dream*. New York: Open Road Integrated Media.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2016. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana.

- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik S. 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa.
- Kuntjoro Purbapranoto. 1981. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Lijian Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Bandung: Bumi Aksara.
- Lutfi Effendi. 2003. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Munir Fuady. 2010. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mustafa Lutfi dan Lutfi J. Kurniawan. 2011. *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal, yang Pro Civil Society dan Gender*. Malang: Setara Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty University Press.
- \_\_\_\_\_, et.al. 2008. *Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: UII Press.
- S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sampara Lukman. 2000. *Manajemen Pelayanan Publik*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Sjachran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.



Soenaryati Hartono. 2003. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

Yudhi Setiawan, dkk. 2017. *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*. Jakarta: Rajawali Pers.

## B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Penilaian unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

## C. JURNAL/MAKALAH/ARTIKEL

Muhammad Adiguna Bimasakti, "Onrechtmatige Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 1, Nomor 2, Agustus 2018: 265-286.

Tatiek Sri Djatmiati, "Perizinan sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik", *Orasi Pengukuhan Guru Besar Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, 24 November 2007.