

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Dewasa ini tidak dapat kita hindari dari sebuah perkembangan. Adanya sebuah perkembangan tentu melahirkan hal-hal baru yang dapat mempermudah yang dalam hal ini adalah menyederhanakan sesuatu yang manusia lakukan dan manusia butuhkan namun ada juga yang mempersulit atau dalam hal ini adalah memperumit apa yang manusia lakukan dan apa yang manusia butuhkan. Bahkan sesuatu yang manusia rancang atau rencanakan dengan tujuan mempermudah justru pada akhirnya memperumit. Sebuah perkembangan tidak hanya bergerak pada satu bidang yang biasanya dipersepsikan oleh kalangan umum yakni kemajuan teknologi. Tidak hanya sampai disitu, sebenarnya ketika semua mulai melakukan pengembangan, hukum juga turut berkembang memenuhi kebutuhan manusia sebagai bingkai permainan karena hukum itu sendiri yang bersifat tidak dapat berlaku surut kecuali dibunyikan lain dalam undang-undangnya.

Dengan semakin berkembangnya segala bidang yang terjadi diseluruh dunia memaksa setiap negara untuk melakukan pengembangan untuk mengikuti perkembangan agar dapat memenuhi kebutuhan warga negaranya dan dilain sisi untuk menyetarakan atau justru mengungguli negara-negara lain dengan menggerakkan semua bidang untuk menjadi negara yang welfare state atau negara yang sejahtera dan menyejahterakan rakyatnya. Dalam hal pemenuhan kesejahteraan masyarakat, negara mengupayakan dalam hal pelayanan publik termasuk Indonesia yang menganut welfare state juga mengupayakan hal tersebut.

Pengupayaan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah Negara Republik Indonesia bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat paling dasar hingga yang paling kompleks baik yang bergerak dalam pelayanan publik ke-administrasian, pelayanan publik berupa jasa, maupun pelayanan publik berupa barang dengan harapan pemerintah dapat menjangkau dan menjamin kesejahteraan masyarakat dengan lengkapnya keadministrasian yang berupa keharusan yang dibutuhkan masyarakat dalam pemenuhan haknya sebagai warga negara Republik Indonesia. Bila berbicara pelayanan publik dalam ranah hukum maka disuratkan sebagai “seperangkat norma hukum tentang pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang mengikat pemerintah sebagai pemberi layanan publik dan warga negara sebagai penerima serta sanksi bagi pelanggaraturan tersebut”¹. Dalam hal pelayanan publik seperti, pendidikan, kependudukan, ketenagakerjaan dan lain sebagainya dapat berjalan dengan memenuhi standar pelayanan yang merupakan parameter yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur², yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga, independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik³.

¹Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2011, hui. 13

²Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1 angka (7)

³*Ibid*, angka (2)

Penyelenggara pelayanan publik bergerak dan berpedoman dengan tujuan demi kepentingan umum serta memberikan kepastian hukum dengan menyamaratakan kesamaan hak sehingga menyeimbangkan antara hak dan kewajiban secara profesional dan turut serta berpartisipasi dalam kebutuhan masyarakat dengan tidak melakukan diskriminatif atau melakukan kesamaan perlakuan sehingga bersifat terbuka dengan memberikan fasilitas dan perlakuan yang khusus terhadap kelompok rentan dalam memberikan pelayanan dengan melihat dan mewujudkan ketepatan waktu serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya tetap saja kita jumpai adanya maladministrasi yang merugikan masyarakat dan negara yang terjadi secara meluas yang dilakukan oleh sejumlah oknum dalam pelaksanaannya sehingga menghalau atau menghambat apa yang dicita-citakan negara kita untuk memajukan kesejahteraan umum. Maladministrasi sendiri merupakan perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan. Jenis-jenis maladministrasi yang sering kita jumpai seperti :

- a. Penundaan berlarut atau *undue delay*, contoh kasusnya; ketika anda hendak mengurus e-KTP pada tahun 2013 namun baru selesai dan jadi pada tahun 2014. Anda sudah menjadi korban maladministrasi penundaan berlarut substansi kependudukan.

- b. Tidak memberi pelayanan, contoh kasusnya; anda bertujuan mendirikan usaha, sehingga perlu untuk mengurus ijin pendirian usaha, kemudian anda menuju kantor pemerintah untuk mengurusnya tapi petugas tidak mengerjakan permohonan tersebut padahal seluruh syarat kelengkapan berkas sudah dipenuhi. Pada saat itu anda telah menjadi korban maladministrasi tidak diberikan pelayanan substansi perizinan.
- c. Tidak kompeten, contoh kasusnya; ada kasus ledakan tabung gas. Petugas Penyidik riwayat pendidikannya sampai dengan SMK akutansi, maka akan tidak jelaslah kasus yang ditanganinya. Ini merupakan maladministrasi tidak kompeten substansi peradilan, akan tetapi maladministrasi jenis ini dapat terjadi pada substansi manapun.
- d. Penyalahgunaan wewenang, contoh kasusnya; ketika seorang polisi atau jaksa atau aparat kewanatan lainnya menjadi penagih hutang. Maka hal tersebut merupakan maladministrasi penyalahgunaan wewenang yang umumnya terjadi pada substansi kepolisian, kejaksaan, dan TNI.
- e. Pungli atau pungutan liar, contoh kasusnya; saat kita hendak mengurus sesuatu di kantor pelayanan publik manapun yang sebetulnya gratis kemudian petugas meminta tambahan biaya dengan dalih untuk mempercepat urusan, itulah maladministrasi pungli yang dapat terjadi di segala substansi.
- f. Berpihak, contoh kasusnya; pada saat anda hendak mengurus sertifikat tanah di BPN kemudian oleh petugasnya anda ditunda terlebih dulu karena ada kepentingan dengan pihak lain atas tanah yang akan anda sertifikatkan. Pada saat itu telah terjadi maladministrasi berpihak substansi pertanahan.

- g. Konflik kepentingan, contoh kasusnya; aparat keamanan mendapat laporan kejahatan dari masyarakat dan kebetulan yang dilaporkan adalah saudaranya atau teman dekat, kemudian aparat tersebut mengajukan diri untuk menjadi penyidiknyanya. Ini adalah gejala maladministrasi konflik kepentingan substansi kepolisian dan kejaksaan atau dapat terjadi pada substansi lainnya juga.
- h. Diskriminasi, contoh kasusnya; dokumen Izin Mendirikan Bangunan atau IMB pembangunan Gereja dipersulit oleh pelaksanaan pelayanan publik karena beda agama. Hal tersebut masuk pada maladministrasi diskriminasi substansi perizinan yang sebetulnya dapat terjadi pada substansi manapun.
- i. Penyimpangan prosedur, contohnya; saat kita melaporkan tindak kejahatan, kemudian aparat yang menerima laporan dalam waktu tempo yang cepat mengabarkan bahwa laporan kita tidaklah benar terjadi tanpa melakukan penyelidikan terlebih dahulu. Ini merupakan maladministrasi penyimpangan prosedur yang dapat terjadi pada seluruh substansi.

Bersamaan dengan masalah-masalah berikut disisi lain terdapat tanggung jawab pemerintah (Organ Negara) baik struktural maupun non struktural melaksanakan tugas dan wewenangnya yang sesuai dengan prosedur dilandasi dengan keadilan yang berimbang. Dengan begitu pemerintah wajib memberikan pelayanan dan pengayoman sesuai dengan undang-undang dan hukum yang dicita-citakan bangsa. Oleh sebab itu, lahirlah lembaga yang berfungsi sebagai pengawas pelayanan publik demi terwujudnya cita-cita bangsa untuk menyelaraskan antara tugas dan fungsi setiap penyelenggara pelayanan publik dengan pelaksanaannya.

Ombudsman mampu menyelesaikan permasalahan maladministrasi yang merugikan masyarakat sebagai konsumen dan sebagai warganegara yang melaporkan keluhannya dengan maksud mendapat penyelesaian yang layak atau mendekati kepuasan pelapor. Dalam proses penyelesaiannya ombudsman dapat melakukan pemeriksaan substansi, memanggil para pihak, klarifikasi, pemeriksaan, pemeriksaan lapangan, dan memberi rekomendasi/saran, serta monitoring evaluasi.

Rekomendasi atau saran adalah hasil akhir penyelesaian laporan yang diharapkan oleh pelapor sebagai bentuk perlindungan Negara terhadap terjaminnya mutu pelayanan publik ke-administrasian. Rekomendasi atau saran bersifat hampir serupa dengan putusan pengadilan yang diterbitkan oleh lembaga negara. Setelah Rekomendasi tersebut diterbitkan oleh Ombudsman maka Ombudsman dapat melakukan monitoring atau evaluasi sebagai bentuk pengawasan Ombudsman terhadap pihak terlapor atas dilaksanakannya Rekomendasi. Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi tentang suatu kebijakan/atau program yang sedang dilaksanakan⁴.

Dari uraian di atas dapat kita tangkap bahwa yang dapat menuntut/melapor adalah warga sipil dan yang terlapor ialah pemerintah administrasi negara, maka Ombudsman sebagai lembaga negara non struktural mengawasi kinerja lembaga Negara pelayanan publik lainnya dengan kemudian menegur serta mengarahkan apabila benar terjadi penyimpangan prosedur atau pelayanan yang buruk. Ombudsman diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan maladministrasi secara tuntas dan bertanggung jawab dengan mampu memberikan rasa keadilan

⁴Herabudin, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2016, h. 154

yang seadil-adilnya bagi para pihak serta meniadakan (memberantas) maladministrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lantas, bila kita teliti lagi dari lahirnya Ombudsman sampai diterbitkannya rekomendasi mengisyaratkan bahwa Negara melegalkan pelayangan gugat pemerintah untuk dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan kepada warga sipil (pelapor) dan bertanggung jawab atas kewenangan dan kewajiban yang diberikan Negara kepada negara yang artinya begitu pentingnya untuk suatu pemerintahan melaksanakan tugas dan kewajiban berdasarkan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar mengingat adanya pertanggung jawaban yang dapat diminta baik oleh warga sipil maupun negara. Namun demikian, rekomendasi maupun saran yang diterbitkan oleh Ombudsman baik pusat maupun perwakilan nampaknya belum begitu dipatuhi sebagai bentuk pertanggungjawaban oleh pemerintah terhadap kewenangan yang melekat padanya. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua Ombudsman Perwakilan Jawa Timur:

“Rekomendasi yang kita keluarkan itu baru dua untuk wilayah Jawa Timur, dan keduanya belum dilaksanakan. Salah satunya merupakan rekomendasi kepada Walikota atas kasusnya Tejo Bawono tentang kolam renang Brantas, satu lainnya kasus tentang tanah di Dukuh Pakis sengketa antara Pertamina dan warga dan keduanya belum dilaksanakan. Tapi kalau saran itu sudah banyak, dan hampir 80-90% telah dilaksanakan. Alasan mereka melaksanakan bahwa saran yang disampaikan oleh Ombudsman adalah benar, sehingga patut untuk dilakukan perbaikan pelayanan publik sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah”.⁵

Dari ulasan tersebut menimbulkan suatu pertanyaan mengenai seberapa jauh dan kuat pertanggungjawaban pemerintah pihak terlapor yang dapat dituntut dan bentuk pemenuhannya oleh pihak pelapor yang dianalisa secara yuridis

⁵Wawancara dengan Agus Widiyarta, Pimpinan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 30 September 2016.

terhadap Rekomendasi Ombudsman mengingat rekomendasi Ombudsman masih menjadi kesimpangsiuran statusnya dan juga menyikapi tindakan abai pihak terlapor atas rekomendasi karena alasan kekuatan hukum rekomendasi. Hal ini menarik keinginan penulis untuk mengetahui dan/atau mengkaji tentang pertanggung jawaban pemerintah sebagai pihak terlapor atas laporan maladministrasi terhadap rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah:

1. Bagaimana kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman ?
2. Bagaimana bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintah sebagai pihak terlapor dalam maladministrasi ?

I.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ada dua hal yaitu:

1. Mengetahui kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman.
2. Mengetahui bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintah sebagai pihak terlapor dalam maladministrasi

I.4 Manfaat Penulisan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik penulis maupun pihak lainnya, terutama kalangan akademisi yang perlu mengetahui peranan Ombudsman. Berikut manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan positif serta menambah wawasan serta ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata Negara bidang ke-administrasian pelayanan publik.
- b. Dapat memberikan bahan dan masukan serta referensi bagi penelitian terkait yang dilakukan selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan teori tambahan dan informasi serta menjadi bagian dari sosialisasi pada pihak-pihak terkait tentang kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman, baik pemerintah, Ombudsman pusat maupun daerah, pelapor maupun masyarakat pada umumnya, instansi penyelenggara pelayanan publik, dan kalangan akademisi.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dalam penerapan kegiatan lapangan yang berhubungan dengan penyelesaian maladministrasi tentang kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Pengertian Pertanggungjawaban Pemerintahan

Mengenai pertanggungjawaban pemerintah mari terlebih dahulu untuk kita memahami kata intinya. Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab yang berarti “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya)”⁶. Dalam kamus bahasa hukum dikenal ada dua istilah yang merujuk pada pemaknaan pertanggungjawaban, yang

⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-XI, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, h. 318

pertama kita mengenal istilah *liability* (*The state of being liable*) dan *responsibility* (*The state or fact being responsible*). *Liability* merupakan istilah hukum yang luas, didalamnya mengandung makna bahwa ⁷:

it has been referred to to askof the most comprehensive significance, including almost every character of hazard of responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean: all character of debts and obligation” (*liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk: semua karakter hak dan kewajiban).

Sementara *responsibility* memiliki arti⁸, “*the state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity*”. (Hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan). *Responsibility* juga memiliki arti⁹: “*The obligation to answer for an act done, and to repair or to otherwise make restitution for any injury it may has caused*” (kewajiban bertanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya). Dari pernyataan *responsibility* ini muncul istilah *responsible government*,¹⁰

This term generally designates that species of governmental system in which the responsibility for public measure or acts or state rest upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or by the defeat of an important measure advocad by them” (istilah ini pada umumnya menunjukkan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal mana pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*, h. 319

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka disampaikan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka).

Dalam bahasa Belanda terdapat istilah *verantwoordelijk* yang berarti, “*verplicht tot het afleggen van verantwoording en tot het dragen van event toerekenbare schade (desgevorderd), in rechte of in bestuurverband*”¹¹. (kewajiban untuk memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul, baik di dalam hukum maupun dalam hubungan pemerintahan). Dalam pemahaman mudahnya dan penggunaan praktis, untuk istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedang untuk istilah *responsibility* merujuk pada pertanggungjawaban politik sedang *verantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechte*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuurverband*). SF. Marbun dalam bukunya berpendapat, “Bilamana dalam menjalankan tugasnya pegawai negeri itu lalai sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain atau bagi negara maka mereka harus mempertanggung-jawabkan kelalaiannya itu”¹²

1.5.2 Teori Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah

Konsep *onrechmatige daad* terdapat pada hukum perdata yang secara yuridisformalnya diatur dalam Pasal; 1365, 1366, dan 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Dalam perspektif

¹¹ *Ibid*, h. 320

¹² SF. Marbun, *Poko-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h. 106

hukum yang telah disepakati bersama dalam pergaulan hukum bahwa setiap tindakan dan/atau perbuatan *onrechtmatige* subjek hukum yang telah menimbulkan kerugian bagi pihak lain, mengharuskan adanya pertanggungjawaban bagi subjek hukum yang bersangkutan. Konsep *onrechtmatige daad* menjadi bagian yang paling sulit ketika diterapkan terhadap pemerintahan. Para sarjana hukum telah lama membahas dan berdebat panjang menyangkut boleh tidaknya negara atau pemerintahan diajukan ke pengadilan dan dituntut pertanggungjawabannya atas tindakan yang dilakukannya. Seiring dengan perjalanan waktu pada akhirnya mengerucut hasil pembahasan para sarjana hukum dengan pendirian bahwa siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, harus mempertanggungjawabkan perbuatannya, tidak peduli apakah seseorang, badan hukum, maupun pemerintah. Selain itu, juga tidak peduli apakah perbuatan itu dibidang perdata ataupun publik, dan juga tidak soal apa yang dilanggar itu hukum tertulis atau hukum tidak tertulis. Hal ini dibuktikan dengan perkembangan beberapa yurisprudensi.

Di Indonesia persoalan mengenai *onrechtmatige overheidsdaad* ini mengalami perkembangan dalam yurisprudensinya yang juga berlaku terhadap seseorang, badan hukum dan juga pemerintah, baik dibidang publik maupun pemerintah. Ditambah dengan putusan MA 29-11-1976 No. 729 M/SIP/1975 yang menyebutkan bahwa¹³; “Kewajiban untuk mengganti kerugian karena perbuatan yang melanggar hukum juga

¹³Ridwan, *Op. Cit.*, , h. 326

berlaku terhadap badan-badan pemerintah”. Berikut contoh-contoh yurisprudensi :¹⁴

- a. Di Medan seorang pengendara motor mengalami kecelakaan sewaktu kendaraannya terperosok ke dalam lubang roil di jalan umum yang tutupnya telah hilang, sedangkan keadaan jalanan tersebut tergenang air banjir, sehingga pengendara itu tidak mengetahui adanya lubang yang menganga di jalan itu, sehingga motornya rusak dan kakinya patah. Orang tersebut menggugat walikota Medan di hadapan pengadilan negeri karena *onrechmatige overheidsdaad* dan ia dimenangkan oleh pengadilan.
- b. Perkara Ostermann, yaitu petugas Bea Cukai tidak mau menandatangani surat-surat dokumen ekspor, sehingga Ostermann menderita kerugian karena barang-barangnya tidak dapat diekspor. Dalam putusan HR 20 November 1924 muncul pertimbangan sebagai berikut; pertama, pengertian perbuatan melanggar hukum termasuk di dalamnya adalah perbuatan yang merupakan pelanggaran kewajiban hukum si pelaku, juga apabila hukum (tertulis) tersebut adalah bersifat hukum publik; kedua, kewajiban membayar ganti rugi hanya timbul sebagai akibat dari adanya pelanggaran kewajiban hukum tersebut, tidak peduli apakah pelanggaran itu atas ketentuan hukum perdata ataupun hukum publik.
- c. Dalam *Ontvanger arrest*, HR 20 Desember 1940, disebutkan; “Penguasa digugat karena telah menjual sapi sitaan dibawah harga, yang dianggap melanggar asas kepatutan”
- d. Pada *Zandvoorst Woonruimte arrest*, HR 14 Januari 1949 disebutkan; “Instansi pemerintah dalam mengosongkan rumah rumah dianggap telah menyalahgunakan kewenangannya, yakni melanggar larangan *detournement de pouvoir*”.
- e. Pada *Doetinchemse Woonruimte arrest*, HR 25 Pebruari 1949 disebutkan; “ Walikota digugat karena dalam dalam melaksanakan pengosongan rumah, telah melanggar larangan perbuatan sewenang-wenang atau *willekeur*”.

Tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatannya atau atas nama jabatan, maka tindakan tersebut dapat itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Wakil (pejabat) telah bertindak sesuai dengan “perintah” yang diwakili

¹⁴ *Ibid*, h.327

(jabatan), sementara pejabat yang bertindak diluar jabatan atau kewenangan yang ada pada jabatan, maka tidak disebut pejabat¹⁵.

Dari pernyataan tersebut, terdapat Pasal 4 PP No.53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang memuat rincian larangan tidak dibenarkannya atau tidak diperbolehkan dilanggar oleh PNS, dan jika larangan tersebut dilakukan oleh pejabat dan/atau pegawai publik akan tergolong sebagai tindakan maladministrasi yang juga dimaktumkan pada Pasal 23 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mempertegas kewajiban PNS yang sekaligus berperan sebagai pelaksana pelayanan publik. “Pendeknya, setiap penyelenggara urusan pemerintahan yang berunsur maladministrasi dan merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang melakukan tindakan maladministrasi tersebut¹⁶.

1.5.3 Ketaatan Hukum

Ditinjau dari bahasa, ketaatan berasal dari kata “taat” yang berarti senantiasa tunduk (kepada Tuhan, pemerintah, dan sebagainya) dan “ketaatan” berarti kepatuhan; kesetiaan,; kesalehan; fungsi untuk tidak membahayakan dan mengganggu kedamaian atau keadilan. Sedangkan kepatuhan merupakan sifat patuh yang berasal dari kata patuh yang berarti suka menurut. Ketaatan hukum dapat dibedakan kualitasnya yang digolongkan dengan tiga jenis ketaatan, seperti yang dikemukakan oleh H.C. Kelmen, diantaranya :¹⁷

¹⁵ *Ibid*, h. 345

¹⁶ *Ibid*, h.352

¹⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 348

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang itu menaati suatu aturan, hanya karena ia takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena ia membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
- b. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati peraturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati aturan, benar-benar karena ia merasa bahwa aturan itu sesuai dengan intrinsik yang dianutnya.

Dalam realitanya, seseorang menaati suatu aturan sering kali karena salah satu penyebab, bisa *compliance*, *identification*, ataupun *internalization*. Namun tidak jarang juga karena dua penyebab ketaatan atau tiga sekaligus yakni selain menurutnya aturan tersebut sesuai dengan nilai intrinsik yang dianutnya juga tidak ingin hubungan dengan pihak lain memburuk, terlebih harus dibebani dengan sanksi.

L.Pospisil (1971), menjelaskan lebih lanjut tentang ketaatan yang bersifat *internalization*:

“internalization of rule of behavior does not necessarily mean the such a rule is always maintained in actual behavior. There are a situations in which the individual either breaks the rule in the spur of the moment, without much thinking, or he conciusly compromises a moral conviction for an immediate, and strong enough reward”.¹⁸

Dengan mengetahui ketiga jenis ketaatan, maka dapat diketahui kekuatan suatu aturan dan ke-efektifitasannya. Jika masyarakat menaati suatu aturan karena jenis ketaatan *compliance* dan *identification* maka aturan tersebut dapat dianggap sebagai aturan yang kurang efektif. Sedangkan jika masyarakat menaati suatu aturan karena ketaatan yang bersifat *internalization* maka aturan tersebut memiliki kualitas efektifitas yang tinggi.

¹⁸ *Ibid*, h. 349

1.5.4 Pengertian Keputusan

Di Indonesia istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF.Prins. “Penggunaan istilah *beschikking* ada yang menerjemahkan dengan ketepatan, seperti E.Utrecht, Bagir Manan, Scahran Basah, dan lain-lain, dan dengan keputusan seperti WF.Prins, putusan seperti WF.Prins, Phillipus M Hadjon, SF Marbun”¹⁹. Dilain pendapat, Djenal Hoesan dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan “barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan”²⁰.

Istilah *beschikking* hanya dibatasi dalam pengertian yuridis, khususnya bidang hukum administrasi negara yang menurut H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt, “*beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang sama bersifat konkret dan individual dan sejak dulu telah dijadikan instrument yuridis pemerintahan yang utama”²¹. Di kalangan sarjana terdapat perbedaan pendapat dalam mendefinisikan istilah keputusan. Berikut beberapa definisi *beschikking*:

- a. *De beschikking is dus de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding*²².

(Keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk {melaksanakan} hal khusus, ditujukan untuk menciptakan

¹⁹ Ridwan, Op. Cit, h. 140

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*, h. 141

²² Ridwan, *Ibid* ; dikutip dari C.W. van der pot, *Nederlansch Bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn, 1931, h.198

hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada).

b. *Beschikking; een wilsverklaring naar aanleiding van een ingediend verzoekschrift, af althans een gebleken wensch of behoefte*²³.

(Keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan).

c. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum²⁴.

d. *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa)²⁵.

e. *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa.²⁶

1.5.5 Unsur-unsur Keputusan

Sebelum menjabarkan unsur-unsur keputusan, terlebih dahulu dikemukakan pengertian keputusan berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Administrasi Belanda sebagai berikut.

“De eenzijdig, naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring van een administratief organ van de central overhead, gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorscrif vervatte bevoegdheid of

²³ *Ibid* ; dikutip dari H.J. Romeijn, *Adminisdratiefrecht*, Hand en Leerboek, Noorman’s Periodieke Pers n.v., Deen Haag, 1934, h. 91

²⁴ *Ibid*, h. 143; dikutip dari Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1985, h. 230

²⁵ *Ibid* ; dikutip dari Utrech, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, h. 94

²⁶ *Ibid* ; dikutip dari W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 42

verplichting en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de bestaande rechtverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen wijzigen, opheffen of scheppen"²⁷.

(Pernyataan kehendak tertulis secara sepihak dari organ pemerintahan pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran suatu hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan).

Berdasarkan definisi tersebut terdapat enam unsur keputusan, yaitu sebagai berikut.

- a. Suatu pernyataan kehendak tertulis;
- b. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara;
- c. Bersifat sepihak;
- d. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum;
- e. Yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan;
- f. Berasal dari organ pemerintahan.

²⁷ *Ibid* ; dikutip dari Undang-Undang Administrasi Belanda, Pasal 2

1.5.6 Macam-Macam Keputusan

Dari beberapa teori dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal ada beberapa macam-macam dan sifat keputusan yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Keputusan Deklaratoir (Deklaratur) dan Keputusan Konstituti.

Keputusan Deklaratoir adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut (*rechtsvaststellende beschikking*). Dapat juga didefinisikan sebagai keputusan yang mengandung pernyataan bahwa yang bersangkutan dapat diberi haknya karena sudah memenuhi syarat yang telah ditentukan²⁸. Sedangkan, keputusan yang melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau keputusan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, maka ia disebut dengan keputusan yang bersifat konstitutif (*rechtsepphend beschikking*). Berbeda dengan dengan deklaratoir, konstitutifi merupakan alat bukti yang mutlak²⁹. Berikut adalah keputusan yang bersifat konstitutif berupa:³⁰

- a. *Beschikkingen die een verplichting opleggen om iet te doen, te laten, of te dulden*, (keputusan-keputusan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau memperkenankan sesuatu);
- b. *Beschikkinge welke aan een person, een instelling ef een zaak een status verlenen, waardoor op die person of die zaak bepalde rechtregel van toepassing worden*, (keputusan-keputusan yang memberikan status pada seseorang, lembaga, atau perusahaan, dan

²⁸ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, h. 126

²⁹ *Ibid*

³⁰ Ridwan, *Op. Cit.*, h. 158

oleh karena itu seseorang atau perusahaan itu dapat menerapkan aturan hukum tertentu);

- c. *Beschikkingen welke een prestatie van de overhead in het vooruitzicht stellen*, (keputusan-keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah = subsidi atau bantuan, pen.);
- d. *Beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*, (keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan.);
- e. *Beschikkingen welke een beschikkingen van lagere organen werking verlenen of bestaande werking ontnemen*, (keputusan-keputusan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya berlakunya keputusan yang lebih rendah = pengesahan {*goodkeuring*} atau pembatalan {*vernietiging*}, pen.).

2. Keputusan yang Menguntungkan dan Memberi Beban.

Begunstigende beschikking, atau keputusan yang menguntungkan adalah keputusan yang memberi hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya keputusan itu tidak akan ada atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada, sedangkan keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) ialah keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau keputusan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan³¹.

Keputusan yang memberi beban atau yang memberatkan relative lebih mudah dalam pencabutannya namun tetap akan menimbulkan kemungkinan terjadinya gugatan. Dalam hal Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut KTUN yang menguntungkan, gugatan muncul dari pihak ke III, sedangkan KTUN yang memberi beban gugatan berasal dari pihak ke II. Contohnya penetapan pajak.

3. Keputusan *Enmalig* dan Keputusan yang Permanen

“Keputusan *Enmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas, yang dalam istilah lain disebut keputusan

³¹ *Ibid*

yang bersifat kilat (*vluctige beschikking*) seperti IMB atau izin mengadakan rapat umum³². Keputusan Permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.

4. Keputusan yang Bebas dan yang Terikat

Keputusan bebas merupakan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) yakni kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun interpretasi, sedangkan keputusan yang terikat didasarkan pada kewenangan pemerintah bersifat terikat (*gebonden bevoegdheid*), artinya keputusan itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

5. Keputusan Positif dan Negatif

Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak serta kewajiban bagi yang dikenai keputusan. Sedangkan keputusan negatif tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada.

Keputusan positif dapat digolongkan sebagai berikut;³³

- a. Keputusan, yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum yang baru;
- b. Keputusan, yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
- c. Keputusan, yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
- d. Keputusan, yang membebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang (perintah);
- e. Keputusan, yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).

³² *Ibid*, h. 159

³³ *Ibid*, h. 160 ; dikutip dari W.F. Prins *op.cit* , h. 60

Keputusan negatif berbentuk pernyataan tidak berkuasa (*onbevougd verklaring*), pernyataan tidak diterima (*nietontvankelijk verklaring*), atau suatu penolakan (*afwijzing*). Keputusan negatif ditinjau dari akibat hukumnya yakni tidak menimbulkan perubahan hukum yang telah ada.

6. Keputusan Perorangan dan Kebendaan

Keputusan perorangan (*persoonlijk beschikking*) merupakan keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau keputusan yang berkaitan dengan orang, seperti pengangkatan atau pemberhentian seorang pegawai negeri atau sebagai pejabat negara. Sedangkan keputusan kebendaan (*zakelijk beschikking*) diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau keputusan yang berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat atas hak tanah. Dapat terjadi suatu keputusan ini dikategorikan perorangan atau kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau industri. Keputusan itu memberikan hak kepada orang yang akan mendirikan bangunan atau industri (bertujuan pada orang), dan disisi lain keputusan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau industri (bertujuan pada benda).³⁴

1.5.7 Rekomendasi

Rekomendasi dalam bahasa Inggris adalah *recommendation*, yang menurut AS Hornby mengartikan *recommendation* dengan *statement that the jury brought in a verdict of guilty* (pernyataan yang membawa jury menuntut terdakwa bersalah³⁵).

Menurut Pasal 1 angka 7 UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia: Rekomendasi adalah sebuah kesimpulan, pendapat dan saran yang disisn berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau

³⁴ *Ibid*, h. 161

³⁵ Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi*, Laksbang Justisia, Surabaya, 2014, h.152

ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik³⁶. Rekomendasi diartikan sebagai saran (suggestion), dan kadang dapat berarti suatu nasihat. Dalam kaitan sebagai tugas dan wewenang Ombudsman dijelaskan rekomendasi Ombudsman adalah lebih dari sekedar saran atau nasihat biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat. Sebab rekomendasi Ombudsman berkaitan dengan tugas sebagai pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan penyelenggara pemerintahan yang baik dan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk pemberantasan dan mencegah perilaku KKN).

Rekomendasi Ombudsman yang ditujukan kepada suatu instansi pemerintah adalah sebuah rekomendasi yang telah melalui pemeriksaan secara intensif dan mendapatkan temuan bukti-bukti terkait terjadinya maladministrasi³⁷. Rekomendasi Ombudsman sekurang-kurangnya memuat:

1. Uraian singkat tentang laporan.
2. Uraian tentang hasil pemeriksaan.
3. Perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar.

³⁶ *Ibid*; dikutip dari Peraturan Ombudsman RI, Nomor 2 Tahun 2008, Indonesia, Pasal 1 angka 12

³⁷ Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 31 angka 1

4. Unsur-unsur maladministrasi yang terbukti.
5. Kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan/atau atasan Terlapor.

Format rekomendasi yang dibuat oleh Ombudsman memuat sekurang-kurangnya-kurangnya.

1. Nomor dan tanggal Rekomendasi.
2. Identitas para pihak terkait.
3. Alasan serta perkembangan rekomendasi.
4. Substansi rekomendasi.
5. Tanda tangan Ketua Ombudsman atau yang mewakilinya.

Dalam prakteknya, terdapat empat jenis rekomendasi Ombudsman, yaitu:

1. Rekomendasi Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor

Rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu pelapor agar masalahnya langsung tuntas. Materi-materi rekomendasi yang dapat disusun dengan tujuan semata-mata membantu menyelesaikan permasalahan antara lain:

- a. Mempercepat tindakan; terkait ketepatan waktu merespon keluhan masyarakat.
- b. Permintaan maaf; Rekomendasi merujuk pada saran permohonan maaf oleh pihak terlapor terhadap laporan atas keluhan tentang pelayanan instansi.
- c. Mempertimbangkan kembali keputusan yang telah diambil.

- d. Mengubah keputusan; Ombudsman merekomendasikan agar segera dirubah keputusan yang lalu, agar pelapor mendapatkan haknya.
- e. Memberikan penjelasan; rekomendasi merujuk agar pihak terlapor memberi penjelasan tentang bagaimana masalah tersebut dapat muncul dan bagaimana cara menyelesaikannya serta langkah yang diambil oleh pihak terlapor untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.
- f. Menjelaskan pertimbangan; rekomendasi meminta pihak terlapor maupun atasan untuk menjelaskan apa yang menjadi bahan pertimbangan yang melandasi keputusan mereka.
- g. Keringanan biaya; agar instansi membatalkan atau sekiranya mengurangi beban keuangan atau biaya tertentu yang tidak patut dalam pemberian pelayanan umum.
- h. Ganti Rugi; agar terlapor memberi ganti rugi atas dampak dari tindakan maladministrasi yang dilakukannya terhadap pelapor atas kerugian materiil maupun immaterial.

Untuk saran yang bertujuan menyarankan ganti rugi, sampai saat ini Ombudsman belum mempunyai peraturan mengenai mekanisme pembayaran ganti rugi yang jelas dan dapat dilaksanakan.

2. Rekomendasi Pemberian Sanksi

Adakalanya laporan masyarakat yang disampaikan kepada Ombudsman bukan mengenai pelayanan umum. Tindakan oknum

yang sewenang-wenang, koruptif, dan sebagainya menjadi penyebab buruknya kualitas pelayanan publik. Untuk menangani masalah ini, Ombudsman memilih susunan rekomendasi yang isinya memberi pendapat dan saran kepada atasan terlapor agar pejabat publik yang dikeluhkan diperiksa, dan apabila terbukti bersalah diberikan sanksi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, atau diajukan ke pengadilan umum, pengadilan pidana, atau PTUN.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik ini ketentuan sanksi, denda dan ganti rugi yang harus dijatuhkan oleh atasan penyelenggara pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 54 s/d 57 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menentukan mulai sanksi berupa teguran tertulis hingga pemberhentian dengan tidak hormat.

3. Rekomendasi untuk Mencegah Tindakan Maladministrasi

Rekomendasi Ombudsman dapat diberikan kepada instansi terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi. Hal ini dilakukan ketika terdapat kondisi yang mana lawan pelapor yang memiliki kekuatan finansial lebih, kekuasaan serta pengaruh politik lebih dan sebagainya sangat berpeluang menggunakan kelebihan tersebut untuk mempengaruhi pejabat publik agar melakukan penyimpangan demi keuntungan pribadi. Rekomendasi Ombudsman yang bersifat preventif menjadikan pejabat publik terkait lebih berhati-hati melaksanakan tugasnya karena ia merasa bahwa permasalahan

yang ditangani sedang dalam pengawasan Ombudsman. Dengan demikian rekomendasi Ombudsman kepada pejabat publik dan/atau atasannya dapat mencegah kemungkinan terjadinya maladministrasi.

4. Rekomendasi Untuk Mengubah Proses Atau Sistem.

Rekomendasi biasanya untuk merubah suatu proses atau sistem pelayanan yang diberikan sebagai hasil dari tindak lanjut investigasi sistemik. Namun adakalanya, dibalik kasus-kasus yang dilaporkan secara individual terkandung persoalan yang sesungguhnya berlatar belakang sistemik. Oleh karena itu, Ombudsman sedapat mungkin menggali berbagai aspek permasalahan yang terkandung untuk mengetahui lebih lanjut apakah permasalahan yang dilaporkan hanya bersifat kasuistik dan individual atau lebih jauh dari yang bersifat sistemik.

Apabila ditemukan indikasi bahwa keluhan yang disampaikan pelapor adalah merupakan akses dari buruknya sistem atau kebijakan yang diterapkan oleh instansi penyelenggara pemerintah/negara maka Ombudsman dapat mencoba memasukkan aspek perbaikan sistem dalam rekomendasi yang disusun. Materi rekomendasi yang dapat disusun untuk sasaran perubahan sistem atau proses pelayanan umum di instansi terlapor antara lain sebagai berikut :³⁸

- a. Mengubah kebijakan

³⁸ *Ibid*, h. 177

Ombudsman merekomendasikan agar instansi terkait mengubah prosedur pemberian pelayanan umumnya.

- b. Mengubah kebijakan
Ombudsman merekomendasikan agar instansi terkait mengubah pedoman atau standar yang diberlakukan guna menangani masalah tertentu.
- c. Mengubah peraturan hukum
Ombudsman merekomendasikan agar instansi terkait mengambil langkah-langkah untuk mengubah atau memperbaiki peraturan instansional yang menyebabkan buruknya kualitas pelayanan atau dalam tataran yang lebih tinggi menyarankan kepada DPR/DPRD mengubah UU atau Perda untuk memperbaiki pelayanan publik tertentu.

1.5.8 Pengertian Maladministrasi

Untuk menjabarkan pengertian maladministrasi, penulis

mengutip pendapat dari Nuryanto A. Daim , S.H, M.H³⁹:

Bahwa maladministrasi adalah suatu perbuatan yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu perbuatan administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Selama ini banyak kalangan yang menganggap penyimpangan administrasi hanya sampai keterkaitan dengan ketatabukuan dan tulis menulis.

Secara leksikal, administrasi mengandung 4 (empat) arti, yaitu.⁴⁰

- a. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan serta tujuan serta cara penyelenggaraan dan pembinaan organisasi.
- b. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan.
- c. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, dan
- d. Kegiatan kantor dan tata usaha

³⁹Nuryanto A. Daim, *Op. Cit*, h. 58

⁴⁰*Ibid*, Hal.59

Terminologi administrasi yang paling relevan untuk memaknai maladministrasi publik adalah apa yang disebut oleh The Liang Gie sebagai administrasi publik atau administrasi kenegaraan, yaitu:

”Usaha kerja sama dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan manusia yang terdapat didalam suatu negara”⁴¹

1.5.9 Jenis Maladministrasi

Maladministrasi dapat dikelompokan berdasarkan kedekatan karakteristik sebagai berikut :

Kelompok I adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan publik, terdiri dari tindakan :

- a. Pelayanan berlarut (*undue delay*); dalam menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat, petugas pelaksana seringkali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses pelayanan publik yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) sehingga mengakibatkan penyelenggaraan pelayanan yang tidak ada kepastian. Hal tersebut tentu menjadi beban tambahan yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang sedang membutuhkan pelayanan publik.
- b. Tidak menangani; petugas pelayanan publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang wajib dilakukan dalam rangka

⁴¹Matshuri, Budhi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hal. 45; dikutip dari Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014, hal. 60

memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam hal tidak menangani sering kali ditemui petugas pelayanan publik berdalih bahwa sedang diproses.

- c. Melalaikan kewajiban; dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pelaksana pelayanan publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggung jawabnya.

Kelompok II, adalah bentuk- bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari perbuatan;

- a. Persengkokolan; Beberapa petugas pelaksana pelayanan publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum, sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan publik secara baik. Terkadang kerap kali ditemui adanya praktek nepotisme.
- b. Kolusi dan nepotisme; Dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, seorang tugas pelaksana pelayanan publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria obyektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntable) dalam memberikan pelayanan publik. Hal tersebut bertentangan dengan asas non diskriminasi.
- c. Bertindak tidak adil; Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pelaksana pelayanan publik melakukan tindakan

memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana semestinya.

- d. Nyata-nyata berpihak; Dalam prses pemberian pelayanan publik, seorang pelaksana pemberi pelayanan publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lain

Dalam praktek pengawasan pelayanan publik di Indonesia, Ombudsman mengategorikan perbuatan maladministrasi menjadi 10 (sepuluh) bentuk yaitu:⁴²

- a. Penundaan berlarut-; belum adanya tindak lanjut, belum dilaksanakan eksekusi, belum ditanggapi, pengurusan yang berlarut-larut.
- b. Penyimpangan prosedur; Tidak melalui prosedur sebagaimana mestinya, pengurusan tidak sesuai aturan.
- c. Penyalahgunaan wewenang, Pemecatan atau mutasi tanpa alasan yang jelas, pemukulan oleh terlapor kepada pelapor, intervensi, yang dilakukan terlapor tanpa alasan yang jelas.
- d. Permintaan imbalan uang, barang & jasa; permintaan uang dan/atau barang dalam pengurusan dokumen.
- e. Tidak patut; perilaku pelayanan publik yang tidak ramah, memandang suku, ras, dan agama (RAS).
- f. Tidak kompeten; tidak memahami regulasi, persyaratan dan sebagainya.
- g. Tidak memberikan pelayanan; menolak menerima pengaduan pelapor, mengacuhkan permohonan pelayanan yang diajukan pelapor.
- h. Berpihak; memihak kepada salah satu pihak dalam laporan polisi, memihak kepada salah satu pihak dalam mediasi.
- i. Diskriminasi; tidak melayani salah satu SARA tertentu, tidak melayani masyarakat miskin, penyandang cacat dan sebagainya.
- j. Konflik kepentingan; terlapor merupakan bagian dari pihak yang bersengketa, terlapor menjadi mediator, dalam permasalahan yang menyangkut dirinya dan/atau keluarganya.

⁴²*Ibid*, Hal. 67

Dari paparan di atas sudah jelas batasan-batasan perbuatan atau tindakan aparatur pemerintahan yang dianggap menyimpang dan masuk ke dalam kategori maladministrasi atau perbuatan tersebut sudah sesuai dengan standar serta prosedur administrasi negara atau dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku.

1.5.10 Substansi Maladministrasi

Substansi maladministrasi, adalah melihat maladministrasi dari obyek bidang pelayanannya. Tidak bergantung pada siapa atau badan apa yang berwenang memberikan pelayanan. Menurut Nugroho adianto, Asisten Bidang Penyelesaian Laporan Ombudsman RI, substansi laporan Maladministrasi dapat dikategorikan menjadi;

1. Pendidikan
2. Administrasi Kependudukan
3. Agama
4. Urusan Haji
5. Perhubungan /infrastruktur
6. Lingkungan Hidup
7. Ketenagakerjaan
8. Pelayanan TKI
9. Imigrasi
10. Perdagangan dan Industri
11. Penanaman Modal
12. Lembaga Pengadilan
13. Kejaksaan
14. Lembaga Pemasyarakatan
15. Kepolisian
16. Tentara Nasional Indonesia
17. Cukai dan Pajak
18. Telekomunikasi
19. Informasi Publik
20. Kepegawaian
21. Air Minum
22. Pertanian
23. Kelautan
24. Perikanan
25. Sumber Daya Alam dan Energi
26. Listrik

27. Komisi Negara dan Lembaga Negara
28. Pertanahan
29. Pemukiman dan Perumahan
30. Transmigrasi
31. Perkebunan
32. Kehutanan
33. Kesehatan
34. Perizinan/PTSP
35. Layanan Perbankan
36. Layanan asuransi/Jaminan Sosial⁴³

Akan tetapi kategori substansi laporan (Maladministrasi) tersebut kurang simpel, karena dalam prakteknya akan banyak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antara satu bidang substansi dengan yang lain, hal ini akan menyulitkan pelayanan informasi kepada masyarakat. Adapun kategori yang lebih simpel, substansi maladministrasi dapat dikategorikan menjadi;

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Administrasi Kependudukan dan Imigrasi
4. Agama dan peribadatan
5. Transportasi dan Infrastruktur
6. Lingkungan Hidup
7. Ketenagakerjaan dan Transmigrasi
8. Kepegawaian
9. Peradilan
10. Cukai dan Pajak
11. Telekomunikasi

⁴³*Ibid*, h. 70

12. Air Minum
13. Listrik
14. Sumber Daya Alam dan Energi
15. Pertanahan, Kehutanan, Pertanian, Perikanan, dan Kelautan
16. Perizinan, Perdagangan, dan Investasi
17. Perbankan, Asuransi, dan Jaminan Sosial
18. Perumahan dan Pemukiman
19. Administrasi Pemerintahan
20. Lain-lain

Penetapan substansi maladministrasi ini perlu dilakukan agar mempermudah masyarakat mengakses informasi berdasarkan bidang maladministrasi tertentu.

1.5.11 Asas – Asas Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan

Negara dalam hal ini pemerintah pada saat menjalankan pemerintahannya baik dalam rangka pemenuhan kewajiban maupun melaksanakan kewenangannya tentu harus memerhatikan rambu-rambu syarat teknis pelaksanaan yang dipertegas dalam peraturan tertulis maupun yang tersurat. Seperti yang termaktum pada Pasal 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 mempertegas dasar-dasar penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan yang terdiri atas :

- a. Asas Legalitas
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. AUPB

Pasal tersebut mengharuskan agar seluruh kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki pondasi ketiga asas tersebut. Berikut merupakan uraian dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan.

1.5.12 Asas Legalitas

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dalam penjelasannya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas legalitas adalah penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “dat het bestuur aan de wet is onderwopen”⁴⁴, (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “het beginsel van wetmatigheid van bestuur”⁴⁵ yakni prinsip keabsahan pemerintah.

H.D Stout, dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan bahwa het beginsel van wetmatigheid van bestuur mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif yang menentukan bahwa tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. tindakan pemerintah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, aspek formal-positif yang menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu

⁴⁴ Ridwan HR, *Op.Cit*, h.91

⁴⁵ *Ibid*

sepanjang diberikan atau berdasarkan undangan-undangan aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan, sedangkan aspek materiil-positif berarti bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.

Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu :⁴⁶

- a. Efektivitas, artinya kegiatan harus mengenai sasaran yang sudah ditunjukkan;
- b. Legimitas, artinya kegiatan administrasi Negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
- c. Yuridikitas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas;
- d. Legalitas, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang tertulis dalam arti luas;
- e. Moralitas, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan ethic maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan senonoh, sikap kasar, sikap kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindari;
- f. Efisiensi wajib dikejar seoptimal mungkin; kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
- g. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.

1.5.13 Asas Pelindungan terhadap Hak Asasi Manusia

⁴⁶ *Ibid*, h. 96

Berikut adalah penjelasan dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menjelaskan bahwasannya, “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5.14 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah sebagai berikut :

- a. Asas Kepastian Hukum; adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Asas Kemanfaatan; adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan

kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

- c. Asas Ketidakberpihakan; adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. Asas Kecermatan; adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e. Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang; adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. Asas Keterbukaan; adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan

tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- g. Asas Kepentingan Umum; adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- h. Asas Pelayanan yang Baik; adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian dan Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara melakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Dalam proses penelitian akan banyak melalui penafsiran sebagai proses sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti⁴⁷. Sehubungan dengan tipe penelitian yuridis normatif untuk menunjangnya penulis menggunakan metode pendekatan konseptual,

⁴⁷ E. Sumaryono, *Hermeneutik Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, Yogyakarta, 1993, h. 24
Dikutip; Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h. 163

yaitu dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum sehingga penulis akan menemukan ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi⁴⁸. Dengan demikian penulis dapat membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

1.6.2 Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian normatif ini adalah data sekunder. Data sekunder sendiri terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari, perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan atau putusan-putusan hakim⁴⁹. Bahan hukum primer yang digunakan penulis adalah sebagai berikut, yakni :
 - a. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
 - b. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Pegawai Negeri Sipil.

⁴⁸ Peter Mahmud M, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta 2011, h. 95

⁴⁹ *Ibid*, h. 141

- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS.
2. Bahan hukum sekunder adalah semua yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas pengadilan.⁵⁰ Disini penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa, sebagai berikut :
- a. Buku tentang Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan.
 - b. Buku tentang Hukum Tata Negara.
 - c. Buku tentang metode penelitian hukum.
 - d. Wawancara

1.6.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengelolaan Data

Dalam pengumpulan data, penulis melakukan beberapa langkah sebagai berikut :

1. Observasi atau (pengamatan) adalah pengambilan data dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk mendapatkan data yang menyeluruh dari perilaku manusia atau sekelompok manusia, sebagaimana terjadi didalam kenyataan. Hal ini memungkinkan peneliti untuk memahami perilaku yang diamati dalam prosesnya⁵¹.

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Pers, 2014, h. 22

2. Studi Kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan studi penelaahan terhadap buku-buku, literature-literatur, catatan-catatan, dan terkumpulnya bahan-bahan yang digunakan oleh peneliti untuk memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang dipecahkan. Kegunaan studi kepustakaan adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” kerah mana peneliti melangkah.⁵²
3. Interview atau Wawancara adalah suatu proses internal dan komunikasi yang dilakukan oleh pewawancara dan terwawancara untuk meperoleh informasi yang lengkap. Factor-faktor yang dapat mempengaruhi penggunaan wawancara sebagai alat pengumpulan data, antara lain adalah :
 - a. Kualitas pewawancara,
 - b. Kualitas yang diwawancarai dan,
 - c. Sifat dari masalah yang diteliti.⁵³

Sedangkan pengelolaan data yang dilakukan oleh penulis adalah teknik pengelolaan data analisis yuridis normative yaitu suatu penelitian yang secara induktif yaitu dimulai dari menganalisa teori yang menjadi permasalahan kemudian dilakukan penelusuran dan analisa terhadap peraturan-peraturan yang berkenaan dengan teori yang dianalisa dan dengan menelaah pendapat-pendapat sarjana hukum terhadap teori tersebut.

⁵² Peter Mahmud, *Op. Cit.*, h. 155

⁵³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 25

1.6.4 Metode Analisa Data

Analisa data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif yaitu metode untuk mengatur, mengelompokkan, dan mengkategorikannya sehingga diperoleh data berdasarkan focus suatu permasalahan yang akan dijawab. Dimana dalam pengolahan data terlebih dulu diadakan pengelompokan data melalui wawancara yang dilakukan penulis dan melalui studi kepustakaan maupun melalui media internet. Dari kegiatan tersebut akan terkumpul data, dan data yang terkumpul itulah yang selanjutnya dibahas, disusun, diuraikan, dan ditafsirkan, serta dikaji permasalahannya sehingga diperoleh suatu kesimpulan sebagai upaya pemecahan masalah.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Penulis akan menjelaskan tentang sistematika penulisan terlebih dahulu agar penulisan skripsi ini dapat tersusun dengan sistematis dan baik, sehingga mudah untuk dimengerti dan dipahami. Adapun pembahasannya dibagi menjadi empat bagian atau empat bab pembahasan, yaitu dengan sebagai berikut:

Bab Pertama, bab ini berisi pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka dan metodologi penelitian.

Bab Kedua, merupakan bab yang membahas tentang kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman. Bab pembahasan terbagi atas dua sub bab, yakni sub bab pertama membahas mengenai status hukum

rekomendasi Ombudsman, dan sub bab kedua membahas tentang kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman.

Bab Ketiga, bab ini membahas mengenai bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintah sebagai pihak terlapor dalam maladministrasi. Pembahasan ini terbagi menjadi dua sub bab, bab yang pertama membahas mengenai pengaturan tentang pertanggungjawaban pemerintah sebagai pihak terlapor dalam maladministrasi. Sub bab yang kedua membahas mengenai bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintah sebagai pihak terlapor dalam maladministrasi.

Bab Keempat, bab ini merupakan bagian terakhir dan sebagai penutup dalam penulisan skripsi ini yang berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya dan juga berisikan saran-saran dari permasalahan tersebut. Dengan demikian bab penutup ini menjadi bagian akhir dari penulisan skripsi ini sekaligus merupakan rangkuman jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.

1.6.6 Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian adalah tempat atau daerah yang dipilih sebagai daerah untuk pengumpulan data di lapangan dengan tujuan mendapat jawaban dari permasalahan atau penelitian. Sebab itu penulis memilih Ombudsman Kantor Perwakilan Jawa Timur Surabaya sebagai lokasi penelitian.