

**BAB 5****NORMA PERILAKU APARATUR PEMERINTAH DALAM RANGKA  
PERWUJUDAN KEPEMERINTAHAN YANG BAIK  
(GOOD GOVERNANCE)**

Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini telah terjadi gejala krisis moral yang ditandai dengan maraknya sikap perilaku yang cenderung mengabaikan penghargaan dan ketaatan terhadap nilai etika dan norma moral dalam kehidupan penyelenggaraan pemerintahan<sup>410</sup>. Hal ini dapat dilihat dari maraknya praktek korupsi yang terjadi baik di pusat maupun di daerah, dan tidak saja terjadi di lingkungan pemerintah (eksekutif), melainkan juga terjadi di lingkungan badan legislative dan juga yudisial. Untuk badan legislatif dapat dilihat pada banyaknya anggota dewan perwakilan rakyat baik di tingkat daerah maupun ditingkat pusat yang diindikasikan melakukan tindak pidana korupsi.<sup>411</sup> Untuk di daerah Bali masalah korupsi yang dilakukan oleh mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedang dalam proses peradilan. Untuk praktek *maladministrasi* di lingkungan badan yudisial, dari hasil laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional selama tiga tahun (Tahun 2001 – 2003) menduduki peringkat tertinggi dari klasifikasi instansi terlapor.<sup>412</sup> Praktek korupsi yang terjadi di badan pemerintah daerah dewasa ini sangat mudah ditemukan di multi media baik itu televisi maupun media cetak. Kondisi seperti ini seakan merupakan hal yang lumrah dan menjadi budaya. Kondisi ini menunjukkan kualitas perilaku aparatur pemerintah yang buruk, padahal aparatur pemerintah memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik

dalam pelayanan publik maupun dalam penegakan hukum. Pentingnya peranan aparaturnya pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena aparaturnya pemerintah merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. **Soerjono Soekanto**, memasukkan aparaturnya pemerintah sebagai salah satu faktor penentu efektivitas penegakan hukum<sup>413</sup>. Bila kondisi ini dibiarkan mustahil akan tercipta suatu pemerintahan yang baik. Untuk itu di dalam Bab ini dikaji tentang Norma Perilaku Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Perwujudan Kepemerintahan Yang Baik (*good governance*) yang dibagi menjadi dua sub bab yaitu: Pengertian Norma Perilaku dan Maladministrasi Aparatur Pemerintah Daerah. Adapun argumentasi pembahasan terhadap dua hal tersebut didasarkan atas asumsi, dengan mengetahui jenis maladministrasi yang sering terjadi diharapkan dapat menentukan norma perilaku apa yang harus dibentuk agar di dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terjadi lagi tindakan maladministrasi.

### 5.1. Pengertian Norma Perilaku

Kata norma yang dalam bahasa Inggrisnya disebut *norm* berasal dari bahasa latin yaitu *norma*<sup>414</sup> dan telah diadopsi di Jerman awalnya tidak secara eksklusif menunjuk pada perintah, tata tertib. Norma diartikan oleh **Kelsen** sebagai suatu pernyataan ide tentang sesuatu yang seharusnya terjadi, khususnya bahwa seorang individu wajib berkelakuan dalam cara yang telah ditetapkan (*The norm he says is the expression of the idea that something ought to occur, especially that an individual ought to behave in a certain way's*)<sup>415</sup>. Di dalam perkembangannya di dalam bukunya *The General Theory of Norms* Kelsen mengartikan norma sebagai suatu perbuatan

dari kehendak "*the meaning of an act of will*"<sup>416</sup>, sedangkan **Utrecht** memberikan pengertian norma sebagai petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan – larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu<sup>417</sup>. Pengertian yang diberikan oleh Utrecht sejalan dengan **Sudikno Mertokusumo**, dalam bukunya yang berjudul "Penemuan Hukum Sebuah Pengantar" memberikan pengertian norma sebagai: peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingan dan kepentingan orang lain terlindungi<sup>418</sup>. Jadi baik Utrecht maupun Sudikno Mertokusumo sama – sama melihat norma sebagai peraturan yang mengatur tertib masyarakat.

Dilihat dari fungsinya, maka fungsi khusus norma adalah perintah untuk melakukan suatu perilaku tertentu (*the specific function of a norm is to command a certain behaviour*)<sup>419</sup> akan tetapi fungsi norma tidak semata – mata sebagai perintah, norma juga memberikan kuasa kepada seseorang untuk berperilaku dengan cara tertentu. Akhirnya norma juga dapat "mencabut" suatu norma lain, seperti mengenyampingkan norma lain. Tetapi "mengijinkan" juga merupakan fungsi normatif dari suatu norma, seperti yang dikatakan oleh **Kelsen**: "*Commanding is not the only function of norm. A norm can not only command a certain behavior; it can also empower someone to behave in a certain way, and finally it can repeal the validity of another norm, is derogate another norm. But permitting is also considered a normative function*"<sup>420</sup>

Dari pengertian dan fungsi norma yang telah dipaparkan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada hakekatnya norma adalah sebagai perintah, berfungsi untuk mengatur perilaku masyarakat.

Dilihat dari sudut jenis norma, maka ada beberapa pembagian norma yang dilakukan oleh para sarjana. **H.L.A.Hart** menggunakan istilah "*primary rules*" untuk kaidah perilaku sosial dan istilah "*secondary rules*" untuk meta kaidah<sup>421</sup> untuk kedua jenis norma ini **Hart** dalam bukunya yang berjudul *The Concept of Law* menjelaskan:

*"...primary rules are concerned with the actions that individuals must or must not do, these the secondary rules are all concerned with the primary rules themselves. They specify the ways in which the primary rules may be conclusively ascertained, introduced, eliminated, varied, and the fact of their violation conclusively determined"*<sup>422</sup>

Dari penjelasan tersebut *primary rules* adalah norma perilaku, sedangkan *secondary rules* adalah norma yang menentukan keberadaan *primary rules* baik menentukan, mengarahkan, menghapus, mengubah dan menentukan pelanggaran terhadapnya, oleh karenanya *secondary rules* disebut juga sebagai *meta kaidah*. Dengan mengikuti pembagian norma yang dikemukakan oleh Hart maka norma perilaku tergolong dalam kategori *primary rules*. **Stig Stromholm**, berkenaan dengan norma perilaku mengadakan pembedaan antara norma hukum primer dengan norma hukum sekunder<sup>423</sup>. Norma hukum primer yang memuat perintah perilaku (*gedragvoorschrijft*), sedangkan norma sekunder menetapkan sanksi apa yang harus dikenakan jika perintah perilaku dalam norma itu dilanggar. **J.J.H. Bruggink**, dalam bukunya yang berjudul "Refleksi tentang hukum" **Arief Sidharta** menterjemahkan dengan istilah "kaidah hukum" untuk norma hukum (*rechtsnorm*). Penulis kurang

sependapat dengan penggunaan istilah kaidah untuk norma, dengan argumentasi bahwa norma berasal dari istilah norm, di samping itu istilah kaidah menurut hemat penulis lebih cocok dipergunakan untuk mengartikan norma di luar norma hukum seperti kaidah agama. Untuk itu dalam penulisan ini penulis mempergunakan istilah norma. Dalam memberikan pengertian norma hukum **J.J.H Bruggink** berangkat dari pengertian aturan hukum (*rechtsregel*) yaitu suatu bentuk dari suatu pernyataan. Arti dari suatu aturan hukum itu adalah "norma hukum" (*rechtsnorm*) dengan demikian norma hukum adalah isi aturan hukum<sup>424</sup> **J.J.H Bruggink** membagi jenis norma hukum menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu: *Pertama* "norma hukum perilaku" yaitu norma hukum yang berkaitan dengan perilaku orang (akan dibahas lebih lanjut); *Kedua* norma hukum sebagai "meta norma" yaitu norma hukum yang menentukan norma perilaku itu sendiri. Dalam kaitannya dengan "meta norma" **Hart** membagi menjadi tiga macam yaitu: "Norma Pengakuan", norma yang menetapkan kaidah perilaku mana yang di dalam sebuah masyarakat hukum tertentu harus dipatuhi. "Norma Perubahan" yaitu norma yang menetapkan bagaimana suatu norma perilaku dapat diubah dan "norma kewenangan" yaitu norma yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana norma perilaku ditetapkan, dan bagaimana suatu norma perilaku harus diterapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan. Norma kewenangan dapat dibagi lagi ke dalam norma kewenangan publik dan norma kewenangan perdata. Norma kewenangan publik dibagi lagi menjadi norma kewenangan pembentukan undang – undang; kewenangan kehakiman dan kewenangan pemerintahan. Sedangkan dalam hukum perdata terdapat norma kewenangan yang terdiri atas, "norma kualifikasi", norma kewenangan dalam

arti sempit, dan norma prosedur. *Ketiga* “norma mandiri” dan “norma tidak mandiri” namun menurut **J.J.H Bruggink** pembagian ini tidak berbicara banyak tentang berbagai jenis kaidah hukum, tetapi lebih tentang teori hukum yang dianut penulis. Oleh karenanya **J.J.H Bruggink** menganggap pembagian ini tidaklah penting. Dengan demikian pembagian norma hukum menurut **J.J.H Bruggink** adalah norma hukum perilaku dan meta norma.<sup>425</sup>

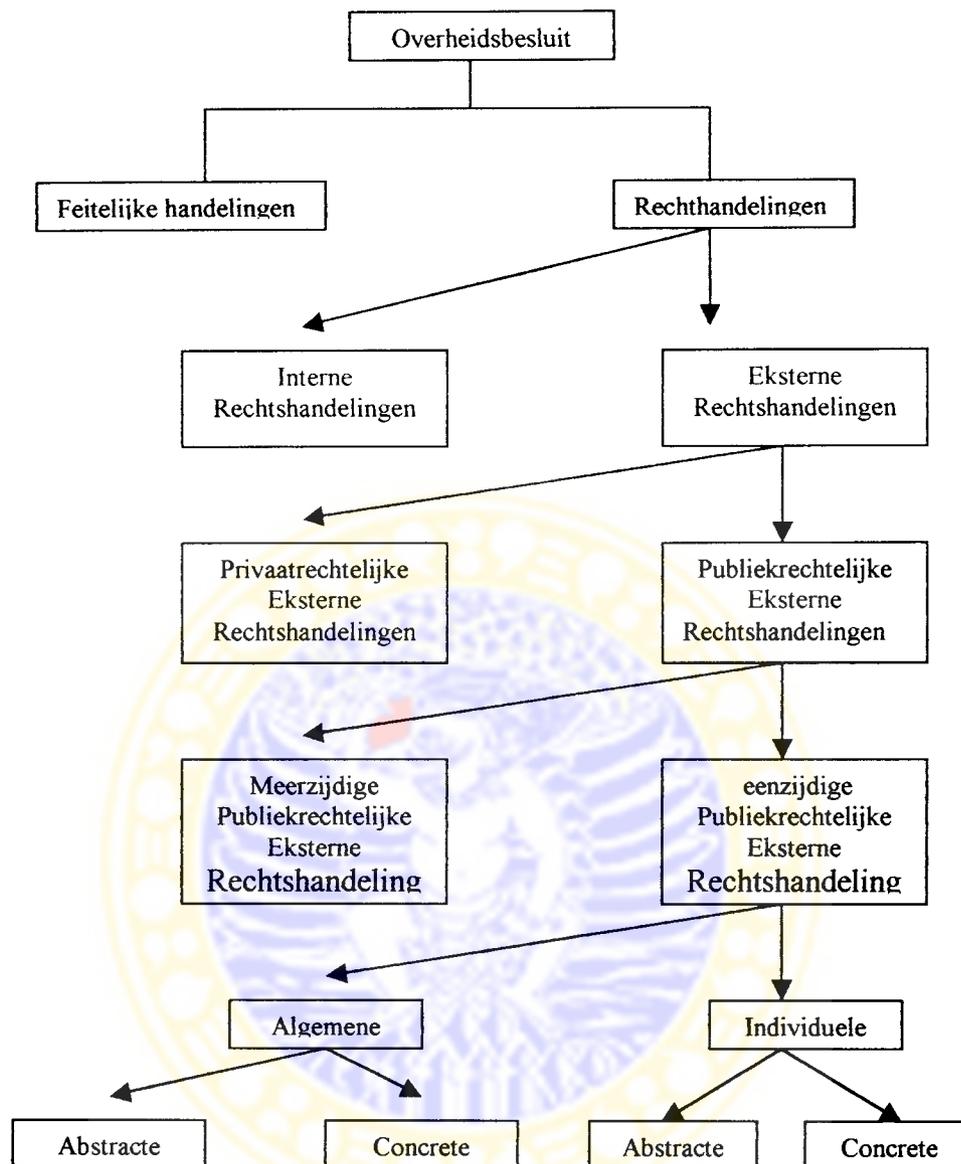
Penggolongan yang paling umum norma hukum sebagai norma perilaku adalah dalam bentuk perintah (*gebod*); larangan (*verbod*); pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi) dan izin (*toestemming*, permisi)<sup>426</sup>. Perintah (*gebod*) adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu. Larangan (*verbod*) adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu. Pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi) adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan, sedangkan yang dimaksudkan dengan izin (*toestemming*, permisi) adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang. Perlu penulis tegaskan di sini bahwa norma perilaku dalam tulisan ini adalah norma perilaku bagi pejabat publik dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik).

Dalam kaitannya dengan penentuan norma perilaku pejabat publik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) ada tiga hal yang perlu ditetapkan yaitu *pertama* bidang pemerintahan yang perlu diatur, *kedua*, berkenaan dengan substansi yang perlu diatur dan *ketiga* jenis norma perilaku yang dipergunakan.

Untuk permasalahan pertama yaitu bidang pemerintahan yang perlu diatur, didekati dari bentuk tindak pemerintahan yang dapat dilakukan oleh aparatur

pemerintah. Dalam hal ini adalah tindak pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat (*public service*) dengan argumentasi bahwa di bidang inilah berpotensi dan sering terjadi tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Bentuk tindak pemerintahan bervariasi, masing – masing sarjana memberikan pembagiannya sendiri – sendiri sesuai dengan sudut pandang masing – masing, misalnya Forsthoff membedakan tindak pemerintahan atas “*feitelijke en rechthandelingen*”. Selanjutnya “*rechthandeling*” dibedakan atas tindakan berdasarkan atas hukum privat dan tindakan berdasar hukum publik. Tindakan berdasar hukum publik selanjutnya dibedakan atas tindakan sepihak (*eenzijdig*) dan berbagai pihak<sup>427</sup>. Pembagian ini serupa dengan pembagian yang dilakukan oleh Utrecht, hanya saja Utrecht lebih memerinci lagi tindakan pemerintah yang berdasar atas hukum publik bersegi satu yang olehnya disebut dengan “*beschikking*” dibedakan atas dua jenis yaitu : *interne beschikking* ( ketetapan ini dibuat untuk menyelenggarakan hubungan – hubungan dalam lingkungan alat negara (*staatsorgaan*) yang membuatnya) dan *eksterne beschikking* (yaitu ketetapan yang dibuat untuk menyelenggarakan hubungan antara alat negara yang membuatnya dengan seorang partikelir).<sup>428</sup> Pembagian tindak pemerintahan yang lebih rinci diberikan oleh H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt<sup>429</sup> dalam bentuk bagan sebagai berikut :



Dari pembagian tindak pemerintahan yang dipaparkan tersebut, dalam kaitannya dengan penetapan norma perilaku aparatur pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, maka tindak pemerintahan yang perlu pengaturan lebih lanjut adalah tindak pemerintahan berdasarkan atas hukum publik bersegi satu yang mengatur hubungan antara penyelenggara pemerintahan dengan

masyarakat yang oleh Utrecht disebut dengan *eksterne beschikking*. **H.D. van Wijk** dan **Willem Konijnenbelt** memerincinya lagi atas dua sifat yaitu : bersifat umum (*algemene*) dan individual (*individuele*) yang keduanya mempunyai sifat abstrak dan kongkret. Bila dilihat dari pembagian tindak pemerintahan yang dikemukakan oleh **H.D. van Wijk** dan **Willem Konijnenbelt**, maka jenis norma hukum dari tindak pemerintahan berdasarkan atas hukum publik bersegi satu bersifat:

1. Norma umum abstrak, tindakan hukum pemerintah yang normanya bersifat mengatur
2. norma individual kongkrit, keputusan pemerintah berupa penetapan tertulis , mengenai hak tertentu ditujukan kepada orang tertentu;
3. norma umum kongkrit, tindakan hukum pemerintah yang isinya kongkrit yang dapat diterapkan praktis menurut tempat dan waktu dari norma peraturan perundang – undangan yang bersifat umum
4. norma individual abstrak, syarat – syarat yang bersifat mengatur dan abstrak yang menyertai pemberian izin berdasarkan undang – undang gangguan.<sup>430</sup>

Argumentasi bahwa tindak pemerintahan berdasarkan atas hukum publik bersegi satu perlu mendapat pengaturan lebih lanjut karena produk tindak pemerintahan inilah yang berhubungan langsung dengan masyarakat dalam bentuk pengaturan tata ruang, izin, atau dalam bentuk lain seperti keputusan tentang pelaksanaan eksekusi (penegakan hukum) terhadap pelanggaran peraturan perundang – undangan yang berlaku, untuk di daerah dalam bentuk perda, peraturan dan atau keputusan kepala daerah. Dengan demikian bidang pemerintahan yang perlu

pengaturan lebih lanjut adalah bidang pengaturan tata ruang, perizinan dan penegakan hukum .

Dalam kaitannya dengan masalah substansi yang perlu diatur dilihat dari dua sisi. Pertama dari sisi peraturan itu sendiri, materi yang perlu pengaturan lebih terperinci adalah masalah prosedur (persyaratan administrasi, biaya, waktu penyelesaian) dan peran serta masyarakat. Dari sisi aparat pemerintah adalah perilaku aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan, penegakan hukum, dan dalam pengaturan masalah rencana umum tata ruang. Untuk perilaku aparat, substansinya dapat mengacu pada jenis tindakan yang sering dilaporkan masyarakat sebagai tindakan maladministrasi.

Masalah ketiga yang menyangkut masalah jenis norma perilaku yang dipergunakan untuk mengatur perilaku aparat pemerintah, dari jenis norma perilaku yang telah diuraikan di atas, maka norma perintah dan norma larangan yang paling relevan, karena dua bentuk norma perilaku lainnya yaitu izin dan dispensasi yang merupakan pengecualian – pengecualian (permisi, pembolehan) sangat rawan dengan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta tindakan maladministrasi.

Berbicara tentang norma perilaku pemerintah dalam larangan, sebenarnya telah ada, yaitu diatur di dalam Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, di dalam bab II mengatur tentang kewajiban dan larangan, ditetapkan 26 jumlah kewajiban dan 17 jumlah larangan. Namun demikian realita menunjukkan bahwa praktek korupsi, kolusi dan nepotisme terus meluas ke segala badan dan atau lembaga negara. Untuk itu kiranya perlu diupayakan adanya aturan hukum yang mengatur tentang perilaku aparat pemerintah dalam

penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam melaksanakan tugas pelayanan umum.

Untuk Pemerintah Daerah Bali yang mayoritas penduduk dan aparatur pemerintahnya beragama Hindu, banyak sekali norma perilaku yang berdasarkan agama yang telah mendarah daging dalam kehidupan keseharian manusia Bali yang dapat diangkat menjadi norma perilaku bagi aparatur pemerintah daerah Bali dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Hukum Karma Phala merupakan salah satu contoh. Karma Phala berasal dari kata – kata Sansekerta “*Karma*” artinya perbuatan dan “*phala* yang artinya buah (hasil atau pahala). Jadi *karma phala* artinya hasil dari perbuatan seseorang, perbuatan yang baik (*subhakarma*) membawa hasil yang baik dan perbuatan yang buruk (*asubhakarma*) membawa hasil yang buruk<sup>431</sup>. Hukum *karma phala* ini sangat melekat dalam setiap perilaku manusia Bali, sehingga bilamana hukum *karma phala* ini dipegang oleh aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya sudah pasti akan tercipta suatu pemerintahan yang baik.

Di bidang susila dikenal ajaran “*Tat twam asi*” adalah kata – kata dalam filsafat Hindu yang mengajarkan kesusilaan tanpa batas, karena diketahui ia adalah kamu. *Tat twam asi* terdiri atas 3 kata yaitu: *Tat* artinya Itu (Ia), *twam* artinya kamu dan *asi* artinya adalah. Jadi *Tat twam asi* artinya aku adalah engkau.<sup>432</sup> Nilai filsafat ini sangat tinggi dan universal sifatnya, bilamana hal ini bisa diimplementasikan di dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur pemerintah, maka tindakan menyimpang yang disebut dengan maldaministrasi tidak akan terjadi.

Ajaran susila lain yang juga penting dalam kaitannya dengan norma perilaku aparatur pemerintah adalah *Trikaya Parisudha*. *Trikaya* artinya tiga dasar perilaku manusia *Parisudha* artinya yang harus disucikan. Jadi *Trikaya Parisudha* adalah tiga dasar perilaku yang harus disucikan yaitu *manacika*, *wacika*, dan *kayika* yang masing – masing berarti dasar perilakunya pikiran, perkataan dan perbuatan. Dengan adanya pikiran yang baik maka akan timbul perkataan yang baik, sehingga mewujudkan perbuatan yang baik<sup>433</sup>

Dalam kaitannya dengan perilaku pejabat publik dikenal apa yang disebut dengan *Astabrata*. Ajaran *Astabrata* dimuat di dalam *Manavadharmasastra* yang dikenal juga dengan nama *Vedasmrti*, disebutkan bahwa perilaku seorang pemimpin hendaknya seperti perilaku para dewa. Di dalam *Manavadharmasastra* IX.303 disebutkan:

*“Indrasya arkasya vayosca yamasya varunasya ca, candrasya agneh  
perthivyasca tejo vrtam nrpascaret”*

(hendaknya seorang pemimpin berbuat seperti perilaku dewa Indra, Surya, Vayu, Yama, Varuna, Candra, Agni dan Prthivi).<sup>434</sup>

Lebih lanjut sifat dan sikap yang patut dimiliki dan dilaksanakan oleh seorang pemimpin sesuai dengan ajaran *Astabrata* adalah sebagai berikut.

- a) *Indrabrata*, para pemimpin hendaknya mengikuti sifat dan sikap Dewa Indra, dewa hujan. Hujan adalah sumber kemakmuran, dengan demikian seorang pemimpin hendaknya berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya;

- b) *Yamabrata*, para pemimpin hendaknya memiliki sifat dan sikap seperti dewa Yama, yakni adil dalam penegakkan hukum dan keadilan;
- c) *Suryabrata*, pemimpin hendaknya mampu memberi penerangan seperti halnya deva Surya, disamping senantiasa meningkatkan tanggung jawab dan pengabdian seluruh rakyat yang dipimpinnya;
- d) *Candrabrata*, pemimpin hendaknya mampu memperlihatkan wajah yang tenang, kata – kata yang menyejukkan dan mampu menarik simpati seluruh rakyatnya seperti halnya bulan memberikan kesejukan;
- e) *Bayubrata*, pemimpin selalu mengetahui dan menyelidiki keadaan ataupun keinginan rakyatnya terutama mereka yang miskin dan menderita dan mampu mendengar jerit hati nurani mereka seperti angin yang memberikan kesegaran ;
- f) *Kuvera* atau *Danadhabrata*, seperti halnya deva Kuvera atau danadha yang mampu mengendalikan uang dan kekayaan, demikian hendaknya seorang pemimpin dapat menggunakan uang dan kekayaan negara untuk meningkatkan sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. *Kuverabrata* ini disebut juga *Arthabrata*;
- g) *Varunabrata*, artinya sifat dan perilaku seperti deva Varuna (penguasa samudra raya), pemimpin hendaknya mampu membasmi berbagai penderitaan dan penyakit dalam masyarakat;
- h) *Agnibrata*, yakni sifat dan perilaku sebagai deva Api, pemimpin hendaknya memiliki sifat dan jiwa kesatriya dan sebagai pandita, mampu

menggerakkan masyarakat untuk mensukseskan program kerja memiliki kebijaksanaan untuk menatap masa depan rakyatnya.<sup>435</sup>

Dari apa yang diuraikan di atas menunjukkan banyak norma – norma etika dan susila yang bersifat lokal dapat dipertimbangkan untuk diformulasikan sebagai norma perilaku pemerintah daerah.

## 5.2 Maladministrasi Aparatur Pemerintah Daerah

Untuk kepentingan kajian, maka perlu kejelasan tentang konsep “maladministrasi” (*maladministration*) dan “asas – asas umum pemerintahan yang baik”. Di dalam Black’s Law Dictionary, *maladministration* diartikan sebagai *wrong administration*<sup>436</sup> tanpa ada keterangan lebih jauh, hanya dinyatakan bahwa istilah *maladministration* di dalam praktek sering ditukar pakai dengan istilah *misadministration*. G.H. Addink mengutip pengertian *maladministration* dari suatu resolusi *a code of good administrative behavior* yang diadopsi oleh parlemen Uni Eropa yang diberlakukan bagi semua badan dan institusi Uni Eropa. *Code* ini berdasarkan atas kerja Ombudsman Eropa tentang *maladministration*. Tidak ada satu definisi yang diberikan melainkan suatu pernyataan bahwa suatu *maladministration* terjadi bilamana badan – badan publik gagal untuk bertindak sesuai dengan peraturan atau prinsip – prinsip yang membatasinya (*maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle that is binding up on it*). Selanjutnya di dalam *Code of good Administrative behavior* tersebut diatur tentang prinsip – prinsip *maladministration* yaitu:

- a. *Absence of discrimination* (tidak adanya diskriminasi);
- b. *Proporsionality* (kesetaraan);

- c. *Absence of abuse of power* (tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan);
- d. *Impartiality and independence* (sikap tidak memihak dan mandiri);
- e. *Obyectivity* (obyektif);
- f. *Legitimate expectations, consistency and advice* (harapan yang sah, pertimbangan dan konsistensi);
- g. *Fairness* (kejujuran/keadilan);
- h. *Courtesy* (sopan santun);
- i. *Right to be heard and to make statement* (hak untuk didengar dan menyatakan pendapat);
- j. *Reasonably time limit for taking desicions* (batas waktu yang pantas untuk mengambil keputusan);
- k. *Duty to state the grounds of desicions* (kewajiban untuk menyatakan dasar dari suatu keputusan).<sup>437</sup>

Dari prinsip – prinsip tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa menurut Parlemen uni Eropa secara negatif bahwa bilamana tindakan administrasi negara bertentangan dengan prinsip – prinsip tersebut dapat dikatakan bahwa tindakan administrasi negara itu termasuk dalam katagori *maladministration*.

Keragaman makna *maladministrasi* dinyatakan oleh **Philipus M Hadjon** dalam tulisannya yang berjudul “*Maladministrasi* Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi”. Hal ini sesuai dengan kenyataan bervariasinya substansi *maladministrasi* yang diberikan oleh berbagai pihak, dan tiadanya undang – undang yang memberikan definisi tentang apa yang disebut dengan *maladministrasi*<sup>438</sup>. **Richard Crossman** sebagai ketua *The House of commons* menunjuk hal – hal yang merupakan tindakan *maladministrasi* adalah: *bias* (prasangka), *neglect* (kelalaian), *inattention* (kurang perhatian), *delay* (kelambatan), *incompetence* (tidak berwenang), *ineptitude* (ketidak cakapan), *perversity* (perbuatan tidak wajar), *turpitude* (kejahatan) *arbitrariness* (sewenang-wenang), dan sebagainya.<sup>439</sup> **Richard Crossman** terlihat tidak dapat memberikan suatu substansi yang pasti tentang *maladministrasi*,

karena masih memungkinkan hal – hal lain ke dalamnya. Hal ini menguatkan pendapat **Philipus M.Hadjon** bahwa pengertian tentang maladministrasi sangat bervariasi. Pendapat tersebut diperkuat oleh pendapat **Sir William Reid's** di dalam laporan tahunan 1993 *Parliamentary Commissioner for Administration* dibawah judul "*What is maldministration*" menulis: "

*To difine maladministration is to limit it. Such a limitation could work to the disinvantage of individual complainants with justified which did not fit within a given definition. However I suggest an expanded list of examples going beyond those recounted in what known as the crossman catalogue.*<sup>440</sup>

Dari apa yang dinyatakan oleh **Sir William Reid's**, tampak jelas bahwa pemberian definisi mengenai *maladministrasi* justru akan membatasinya. Pembatasan tersebut akan merugikan para pelapor karena masalah yang diajukannya tidak termasuk di dalam definisi tersebut. Oleh karenanya **Sir William Reid's** menyarankan suatu perluasan daftar tentang substansi *maladministrasi* yang telah ada seperti apa yang dikemukakan oleh Crossman. Untuk itu **Sir William Reid's** ingin menambahkan hal – hal yang termasuk dalam kriteria *maldministrasi* yaitu:

- a. *Rudeness (though that is a matter of degree)* (ketidaksopanan, kekasaran)
- b. *Unwillingness to treat the complainant as a person with right* (keengganan untuk menangani pengadu sebagai orang yang memiliki hak);
- c. *Refusal to answer reasonable questions;* (menolak untuk menjawab masalah – masalah yang rasional);

- d. *Neglecting to inform a complainant on request of his or her rights or entitlement* (lalai menyampaikan kepada pengadu mengenai permohonan dari hak nya);
- e. *Knowingly giving advice which is misleading or inadequate* (dengan sengaja memberikan nasihat yang menyesatkan atau tidak cukup);
- f. *Ignoring valid advice or overruling considerations which would produce an uncomfortable result for the overruler* (mengabaikan nasehat yang benar atau menolak pertimbangan – pertimbangan yang menghasilkan hasil yang tidak baik untuk orang yang ditolak);
- g. *Offering no redress or manifestly disproportionate redress* (pemberian tanpa imbalan atau pemberian yang jelas – jelas tidak seimbang);
- h. *Showing bias whether because of colour, sex, or any other grounds* (menunjukkan kecurigaan baik disebabkan oleh warna kulit, jenis kelamin atau alasan – alasan lain);
- i. *Omission to notify those who thereby loss a right of appeal* (kelalaian untuk memberitahukan kepada pengadu yang menyebabkan pengadu kehilangan hak – haknya);
- j. *Refusal to inform adequately of the right of appeal* (menolak untuyk memberikan secara tentang hak dari pemohon);
- k. *Faulty procedures* (kesalahan dalam prosedur);
- l. *Failure by management to monitor compliance with adequate procedures* (kegagalan managemen untuk memonitor permohonan dengan prosedur yang cukup);

- m. *Cavailler disregard of guidance which is intended to be followed in the interest of equitable treatment to those who use as partiality* (sikap acuh tak acuh tentang petunjuk yang diharapkan diikuti di dalam kepentingan dari perlakuan yang patut kepada mereka yang bersikap memihak;
- n. *Failure to mitigate the effect oh regid adherence to the letter of the law where that produces manifestly inequitable treatment* (kekuarangan dalam mengurangi dampak kepatuhan yang kaku dari aturan hukum yang menghasilkan penaganan yang secara jelas tidak patut.<sup>441</sup>)

Dari apa yang disampaikan baik oleh **Richard Crossman** dan **Sir William Reid's** menunjukkan luasnya ruang *maladministrasi*, sehingga sulit untuk memberikan definisi, tetapi yang jelas bahwa *maladministrasi* merupakan suatu hal yang dapat diinvestigasi oleh Ombudsman (*maladministration is one of the things the ombudsman can investigate*)<sup>442</sup>. Untuk keluar dari kesulitan tersebut **Philipus M Hadjon** menelaah arti *maladministrasi* dari dua sisi. Pertama dari makna kata *maladministrasi*, dan kedua dari sisi fungsi pengawasan oleh ombudsman. Dari sisi arti kata *maladministrasi*, berasal dari kata dasar "mal" dalam bahasa Latin "malum" yang artinya jahat (jelek) dan kata administrasi asal katanya *administrare* dalam bahasa Latin artinya melayani. Dengan demikian kalau kedua kata itu dipadukan menjadi *maladministrasi* yang artinya **pelayanan yang jelek**. Dengan pengertian tersebut, *maladministrasi* selalu dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan oleh pejabat publik. Selanjutnya dikatakan, dikaitkan dengan norma hukum administrasi, *maladministras*" termasuk dalam katagori norma perilaku aparat

Untuk di Indonesia ukuran bahwa suatu tindakan administrasi negara dikategorikan sebagai suatu tindakan *maladministrasi*, kiranya apa yang dikategorikan oleh Lembaga Ombudsman Nasional dapat dipakai sebagai rujukan. Lembaga Ombudsman Nasional dalam Buku Laporan Tahunan 2003 memerinci jenis tindakan administrasi negara sebagai tindakan *maladministrasi* yang diadakan masyarakat kepada lembaga ini antara lain sebagai berikut:

- a. Perbuatan penundaan berlarut
- b. Tindakan sewenang – wenang
- c. Penyimpangan prosedur
- d. Tindakan kurang adil
- e. Penyalahgunaan wewenang
- f. Permintaan imbalan
- g. Melalaikan kewajiban
- h. Nyata – nyata berpihak
- i. Nepotisme
- j. Penggelapan
- k. Penguasaan tanpa hak.<sup>444</sup>

**C.F.G.Sunaryati Hartono**, di dalam Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia th. 2003 yang dikutip **Philipus M. Hadjon**, dirumuskan 20 substansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman.

1. penundaan berlarut.
2. tidak menangani.
3. persengkongkolan.
4. pemalsuan.
5. diluar kompetensi.
6. tidak kompeten (tidak mampu atau tidak cakap).
7. penyalahgunaan wewenang.
8. bertindak sewenang – wenang.
9. permintaan imbalan uang/korupsi.
10. kolusi dan nepotisme.
11. penyimpangan prosedur.
12. melalaikan kewajiban.
13. bertindak tidak layak/tidak patut.
14. penggelapan barang bukti.

15. penguasaan tanpa hak.
16. bertindak tidak adil.
17. intervensi.
18. nyata – nyata berpihak.
19. pelanggaran undang – undang.
20. perbuatan melawan hukum (bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan kepatutan).<sup>445</sup>

Dari pengertian dan substansi *maladministrasi* tersebut di atas terlihat jelas bahwa *maladministrasi* sebagai suatu tindakan kongkrit yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam pelayanan publik, dalam wujudnya sangatlah bervariasi, dan terus berkembang namun demikian semuanya itu jelas bertentangan dengan apa yang disebut dengan asas – asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) yang berkedudukan sebagai norma (hukum tidak tertulis) yang membatasi perilaku administrasi negara dalam melaksanakan tugas.

Didekati dari sudut pandang hukum administrasi khususnya dari pendekatan fungsional yang dikemukakan oleh **Philipus M Hadjon** dalam tulisannya yang berjudul “Konsep Dasar Hukum Administrasi” bahwa norma hukum administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan akan tetapi juga norma perilaku aparat. Di Belanda norma perilaku ini digali dari praktek ombudsman<sup>446</sup>. Ada dua norma dasar perilaku aparat yaitu: sikap melayani (*dienstbaarheid*); terpercaya (*betrouwbaarheid*) yang meliputi: keterbukaan (*openheid*), ketelitian/kecermatan (*naugezetheid*), integritas (*integriteit*), kesederhanaan (*soberheid*), kejujuran (*eerlijkheid*)<sup>447</sup>. Norma perilaku tersebut kemudian merupakan asas – asas umum pemerintahan yang baik, sehingga pelanggaran terhadap norma – norma tersebut merupakan pelanggaran hukum (tidak tertulis). Bilamana didekati dari pendekatan perilaku maka penyimpangan terhadap norma perilaku tersebut disebut dengan *maladministrasi*.

Dalam kaitannya dengan makna kata "*maladministrasi*" sebagai pelayanan yang jelek oleh pejabat publik, penulis melakukan penelitian tentang perilaku pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian penulis lakukan terhadap masyarakat yang pernah mengajukan permohonan kepada pejabat publik. Jenis permohonan yang dipakai sebagai obyek penelitian adalah: Akte Kelahiran; Kartu Tanda Penduduk; Sertifikat tanah; Ijin Mendirikan Bangunan (IMB); dan Ijin Usaha Dagang. Untuk pengumpulan data penulis menyebarkan 100 (seratus) kuisisioner untuk masing – masing permohonan sehingga jumlah seluruhnya 500 (lima ratus) kuisisioner, akan tetapi tidak semua respondent mengembalikan kuisisioner, di samping ada pengisian beberapa kuisisioner yang kurang lengkap sehingga tidak dapat diolah, dengan demikian jumlah kuisisioner yang dianalisa berjumlah 468 dengan rincian: Akte kelahiran 95 buah; Kartu Tanda Penduduk 92 buah; Sertifikat tanah 92 buah; Ijin Mendirikan Bangunan 97 buah; Ijin Usaha Dagang 92 buah.

Argumentasi penulis untuk memilih kelima jenis permohonan tersebut, karena di dalam praktek kelima jenis permohonan itulah yang paling sering dibutuhkan oleh masyarakat dibandingkan dengan jenis perizinan lain seperti izin usaha industri. Tujuan penelitian terhadap kelima jenis permohonan ini adalah untuk memotret bagaimana perilaku pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan jumlah responden 468 kiranya dapat untuk memberikan gambaran yang cukup tentang bagaimana perilaku pejabat publik dalam pelayanan kepada masyarakat. Substansi yang diteliti mengacu pada pendekatan fungsional dalam hukum administrasi yaitu pada dua norma dasar bagi perilaku aparat: **Sikap melayani** (*dientsbaarheid*) dan **terpercaya** (*betrouwbaarheid*) seperti yang dikemukakan oleh

**Philipus M .Hadjon** di depan. Substansi yang digali adalah: sikap dalam melayani; keterbukaan dalam informasi; kepastian yang menyangkut (kapan permohonan selesai, besarnya biaya); kecermatan dalam pemrosesan permohonan; intensitas kedatangan pemohon sampai permohonan selesai; kesungguhan dalam pelayanan; keadilan dalam pelayanan dalam arti perlakuan yang sama terhadap semua pemohon; proses permohonan dalam arti rumit tidaknya pengajuan permohonan; indikasi adanya imbalan tertentu; keterbukaan pelayanan; dan kejujuran pelayanan.

Hasil penelitian penulis sajikan dalam bentuk tabel prosentase jawaban responden dengan pertimbangan untuk dapat dibaca lebih mudah. Tabel akan memuat prosentase rata – rata jawaban untuk masing permohonan dan juga prosentase rata – rata untuk seluruh permohonan. Kriteria pelayanan penulis bagi menjadi 5 kriteria sebagai berikut. 0 – 19 sangat kurang; 20 – 39 kurang; 40 – 59 cukup; 60– 79 baik; 80 – 100 sangat baik, dengan ketentuan kriteria ditentukan oleh prosentase jawaban terbesar

Untuk lebih jelasnya, hasil penelitian penulis sajikan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 5.1 . Sikap Pejabat Publik Dalam Pelayanan**

No	Jenis Permohonan	Sikap Pejabat Publik Dalam Pelayanan (%)					Jumlah
		Sangat ramah	Ramah	Biasa saja	Tidak ramah	Sangat tidak ramah	
1	Akte Kelahiran	12.6	46,4	40.0	0	1.0	100
2	KTP	5.4	44.6	48.9	1.1	0	100
3	Sertifikat Tanah	9.8	32.6	56.5	1.1	0	100
4	I M B	4.1	36.1	57.7	2.1	0	100
5	Ijin Usaha Dagang	6.5	40.2	50.0	3.3	0	100
Prosentase rata – rata (N 468)		7.7	40.0	50.6	1.5	0.2	100

Dari prosentase jawaban responden pada tabel 1 tersebut di atas menunjukkan bahwa responden berpendapat bahwa sikap pejabat publik dalam memberikan pelayanan bersikap biasa saja dengan menduduki perolehan prosentase tertinggi 50.6 persen yang disusul dengan jawaban bersikap ramah 40.0 persen. Bila hal ini diukur dengan kriteria pelayanan yang penulis sebutkan di atas, maka sikap pejabat publik dalam melayani pemohon berada dalam katagori cukup baik

**Tabel 5.2 Keterbukaan informasi**

No	Jenis Permohonan	Keterbukaan informasi aparat kepada pemohon (%)					Jumlah
		Sangat terbuka	Terbuka	Biasa saja	Tidak terbuka	Tertutup	
1	Akte Kelahiran	12.6	42.1	37.9	6.3	1.0	100
2	K T P	7.6	57.6	31.5	2.2	1.1	100
3	Sertifikat Tanah	5.5	50.0	38.0	6.5	0	100
4	I M B	6.3	49.5	39.2	5.1	0	100
5	Ijin Usaha Dagang	8.7	55.4	34.8	1.1	0	100
Prosentase rata-rata (N.468)		8.1	50.9	36.3	4.2	0.4	100

Dari prosentase jawaban respondent terhadap keterbukaan informasi yang diberikan oleh pejabat publik dalam kaitannya dengan pengurusan permohonan menunjukkan rata – rata tertinggi, 50.9 persen menjawab terbuka. Ini menunjukkan bahwa pejabat publik dalam memberikan informasi kepada responden pemohon cukup terbuka

**Tabel 5. 3. Penjelasan Pejabat Publik Kepada Pemohon**

No	Jenis Permohonan	Pemberian Penjelasan Pejabat Publik Kepada Pemohon (%)		
		Ya	Tidak	Jumlah
1	Akte Kelahiran	91.6	8.4	100
2	K T P	92.4	7.6	100
3	Sertifikat Tanah	89.1	10.9	100
4	I M B	82.4	17.6	100
5	Ijin Usaha Dagang	92.4	7.6	100
Prosentase rata-rata (N.468)		89.6	10.4	100

Pertanyaan ini ditujukan untuk memperoleh informasi apakah pejabat publik yang berwenang mengurus permohonan bertindak aktif memberikan penjelasan kepada pemohon ijin mengenai segala hal yang berkenaan dengan hal yang dimohonkan. Dari hasil jawaban responden ternyata sikap pejabat publik dalam pelayanan kepada masyarakat terutama pemberian penjelasan pada saat pengurusan permohonan sangat baik dalam arti 89.6 persen pejabat publik memberikan penjelasan kepada pemohon.

Substansi yang diteliti lebih lanjut adalah pemberitahuan tentang kepastian waktu permohonan selesai dan kepastian biaya yang harus dibayar oleh masyarakat. Hal ini dikaji untuk mengukur akurasi pelayanan pejabat publik kepada masyarakat, bila ditinjau dari ranah hukum pertanyaan ini menyangkut aspek kepastian hukum. Hasil dari pengukuran tersebut dapat di lihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.4 Pemberitahuan tentang Penyelesaian Permohonan**

No	Jenis Permohonan	Pemberian Penjelasan tentang Penyelesaian Permohonan (%)				
		Waktu Penyelesaian		biaya		Jumlah
		Ya	Tidak	Ya	Tidak	
1	Akte Kelahiran	80.0	20.0	94.7	5.3	100
2	KTP	92.4	7.6	90.2	9.8	100
3	Sertifikat tanah	82.6	17.4	90.2	9.8	100
4	I.M.B.	78.3	21.7	86.6	13.4	100
5	Ijin Usaha Dagang	90.2	9.8	89.1	10.9	100
Prosentase rata - rata (N 468)		84.7	15.3	90.1	9.9	100

Dari jawaban responden menunjukkan bahwa pelayanan pejabat publik terhadap pemohon dalam hal pemberitahuan mengenai kapan permohonan selesai dan biaya yang diperlukan sangat baik, hal ini terbukti dari jawaban 84.7 persen responden menyatakan diberi tahu tentang kapan permohonannya selesai, dan 90.1 persen menyatakan diberitahu tentang biaya yang diperlukan untuk penyelesaian permohonan.

Permasalahan berikutnya diteliti adalah masalah kecermatan pelayanan yang dilakukan oleh pejabat publik kepada masyarakat. Masalah kecermatan ini dikaji karena merupakan salah satu unsur asas – asas umum yang baik dan juga merupakan sebab terjadinya *maladministrasi*. Hasil penelitian dapat dilihat pada tabel 5.5 dibawah ini

**Tabel 5.5. Kecermatan Pelayanan**

No	Jenis Permohonan	Kecermatan pelayanan (%)					Jumlah
		Sangat cermat	Cermat	Biasa	Tidak cermat	Sangat tidak cermat	
1	Akte Kelahiran	9.5	49.8	35.8	5.3	0	100
2	K T P	9.8	45.6	42.4	2.2	0	100
3	Sertifikat Tanah	8.7	54.3	32.6	4.3	0	100
4	I M B	8.2	47.4	29.9	4.1	0	100
5	Ijin Usaha Dagang	10.9	54.3	30.4	4.3	0	100
Prosentase rata-rata (N.468)		9.4	50.2	34.2	4.0	0	100

Dari hasil jawaban responden menunjukkan bahwa prosentase tertinggi pada jawaban cermat 50,2 persen hal ini menunjukkan bahwa responden beranggapan bahwa pejabat publik dalam memberikan pelayanan cukup cermat.

Hasil di atas disandingkan dengan pertanyaan tentang intensitas kedatangan responden ke kantor atau badan yang mengurus permohonan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rata – rata kehadiran mereka adalah 3 (tiga) kali. Hasil yang ideal seharusnya 2 (dua) kali kedatangan, yaitu pertama untuk menyerahkan permohonan dan kedatangan kedua adalah untuk mengambil permohonan yang diajukan Hasil ini kiranya sesuai dengan jawaban responden tentang kecermatan di dalam tabel 5 di atas.

Masalah berikut yang diteliti adalah masalah kesungguhan pejabat publik dalam memberikan pelayanan. Kesungguhan disini dimaksudkan semangat dalam

penyelesaian tugas. Hasil jawaban responden terhadap permasalahan ini dapat dilihat pada tabel 5.6 di bawah ini.

**Tabel 5.6 Kesungguhan Pelayanan**

No	Jenis Permohonan	Kesungguhan Pelayanan (%)			Jumlah
		Sungguh sungguh	Kurang sungguh sungguh	Tidak sungguh sungguh	
1	Akte Kelahiran	85.3	12.6	2.1	100
2	K T P	82.6	17.4	0	100
3	Sertifikat Tanah	77.1	19.6	3.3	100
4	I M B	72.2	26.8	1.0	100
5	Ijin Usaha Dagang	82.6	17.4	0	100
Prosentase rata - rata (N.468)		80.0	18.8	1.2	100

Dari hasil jawaban responden menunjukkan rata - rata tertinggi 80 persen menyatakan sungguh – sungguh. Hal ini menunjukkan bahwa pejabat publik sangat baik dalam memberikan pelayanan dalam artian sungguh – sungguh memberikan pelayanan.

Masalah lain yang dikaji adalah perbedaan perlakuan pelayanan oleh pejabat publik kepada responden, dengan pertimbangan masalah ini merupakan salah satu asas atau prinsip *good governance* maupun asas – asas umum pemerintahan yang baik (a.a.u.p.b) dan sekaligus merupakan salah satu sebab terjadinya maladministrasi. Hasil jawaban responden menunjukkan bahwa perilaku adil pejabat publik dalam melayani permohonan responden cukup baik, hal ini terbukti dari 61.8 persen jawaban responden menunjukkan bahwa pejabat publik tidak membedakan dalam

pemberian pelayanan kepada mereka. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 5.7 di bawah ini.

**Tabel 5.7 Perbedaan Pelayanan oleh Pejabat Publik Kepada Responden**

No	Jenis Permohonan	Adanya Perbedaan Pelayanan (%)		Jumlah
		Ya	Tidak	
1	Akte Kelahiran	28.4	71.6	100
2	K T P	35.9	64.1	100
3	Sertifikat Tanah	44.6	55.4	100
4	I M B	44.3	55.7	100
5	Ijin Usaha Dagang	38.0	62.0	100
Prosentase rata-rata (N.468)		38.2	61.8	100

Bila dilihat dari rata-rata keseluruhan perbedaan antara jawaban yang menyatakan tidak ada perbedaan pelayanan dengan jawaban adanya perbedaan cukup berbeda, yaitu 38.2 persen menjawab ada perbedaan pelayanan berbanding 61.8 persen menjawab tidak ada perbedaan pelayanan. Akan tetapi bila dilihat pada masing – masing jenis permohonan, maka untuk urusan sertifikat tanah dan IMB prosentase diantara keduanya hampir sama. Untuk sertifikat tanah 44.6 persen menjawab ada perbedaan pelayanan berbanding 55.4 persen menjawab tidak ada perbedaan pelayanan. Untuk IMB 44.3 persen menjawab tidak ada perbedaan pelayanan berbanding 55.7 persen menjawab ada perbedaan pelayanan. Hal ini mengindikasikan adanya perbedaan pelayanan dikedua jenis perizinan tersebut..

Ketepatan waktu pelayanan merupakan hal yang juga dikaji dengan pertimbangan bahwa masalah ini merupakan bagian dari kecermatan dalam

pelayanan dan juga unsur kepastian hukum yang merupakan salah satu prinsip *good governance*, asas – asas umum pemerintahan yang baik, dan juga merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan timbulnya *maladministrasi*, karena dengan tidak tepatnya waktu pelayanan akan menimbulkan berlarut – larutnya penyelesaian suatu permohonan. Hasil jawaban responden mengenai ketepatan waktu pelayanan oleh pejabat publik dapat dilihat pada Tabel 5. 8 di bawah ini.

**Tabel 5.8. Ketepatan waktu Pelayanan**

No	Jenis Permohonan	Ketepatan waktu Pelayanan (%)		Jumlah
		Ya	Tidak	
1	Akte Kelahiran	55.8	44.2	100
2	K T P	51.1	48.9	100
3	Sertifikat Tanah	43.5	56.5	100
4	I M B	38.1	61.8	100
5	Ijin Usaha Dagang	65.2	34.8	100
Prosentase rata - rata (N.468)		50.7	49.3	100

Dari hasil jawaban responden pada tabel 8 di atas menunjukkan adanya perbedaan tipis antara jawaban yang menyatakan tepat waktu 50.7 persen dibandingkan dengan 49.3 persen yang menjawab tidak tepat. Perbedaan hanya terpaut 1.4 persen bahkan untuk jenis permohonan sertifikat tanah dan IMB jawaban responden lebih banyak menjawab tidak pasti dari pada jawaban pasti. Hasil ini menunjukkan kepetapan waktu pelayanan pejabat publik menurut pendapat responden dalam katagori cukup Penulis tidak menelusuri lebih jauh sebab - sebab ketidak pastian tersebut, karena tujuan penelitian ini hanyalah untuk meneliti

pendapat responden tentang perilaku pejabat publik dalam pelayanan kepada masyarakat.

Prosedur permohonan merupakan permasalahan yang diteliti, seperti halnya argumentasi untuk permasalahan yang telah diuraikan di atas, prosedur merupakan salah satu sisi yang sangat penting dalam menentukan tingkat mutu pelayanan publik kepada masyarakat, karena berbelit – belitnya prosedur merupakan awal pencarian jalan pintas yang lebih cepat, yang akhirnya bermuara pada praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk itu untuk masalah prosedur yang diteliti adalah berbelit – belit tidaknya suatu proses permohonan. Untuk lebih jelasnya hasil penelitian dapat dilihat pada Tabel 5. 9 di bawah ini.

**Tabel 5.9 Prosedur Permohonan**

No	Jenis Permohonan	Prosedur Permohonan (%)					jumlah
		Sangat berbelit	berbelit	Biasa saja	Tidak berbelit	mudah	
1	Akte Kelahiran	6.3	35.8	40.0	4.2	13.7	100
2	K T P	1.1	16.3	46.7	4.3	31.5	100
3	Sertifikat Tanah	5.4	20.1	54.3	11.9	7.6	100
4	I M B	6.2	31.9	46.4	6.2	9.3	100
5	Ijin Usaha Dagang	3.3	18.5	67.4	6.5	4.3	100
Prosentase rata - rata (N.468)		4.5	24.5	51.0	6.6	4.3	100

Dari hasil jawaban responden tersebut di dalam tabel di atas prosentase jawaban tertinggi 51.0 persen menyatakan prosedur permohonan biasa – biasa saja, namun prosentase jawaban berbelit paling tinggi 24.5 persen dibandingkan dengan jawaban lainnya. Bila dilihat lebih jauh ternyata untuk permohonan akte kelahiran

35.8 persen dan IMB 31.9 persen berada diatas rata - rata 24.5 persen untuk katagori berbelit.

Pungutan tidak resmi merupakan salah satu hal yang juga diteliti, mengingat masalah ini merupakan salah satu pratek yang sangat sering terjadi didalam proses pengurusan permohonan berbagai hal, khususnya dalam kaitannya dengan instansi pemerintah yang akrab dikenal dengan sebutan *pungli*. Hasil penelitian tentang indikasi adanya pugutan liar di dalam pengurusan permohonan dapat dilihat pada Tabel 5.10 di bawah ini.

**Tabel 5.10 Pungutan tidak resmi**

No	Jenis Permohonan	Indikasi adanya Pungutan tidak resmi (%)		Jumlah
		Ya	Tidak	
1	Akte Kelahiran	22.1	77.9	100
2	K T P	31.7	78.3	100
3	Sertifikat Tanah	40.2	59.2	100
4	I M B	47.4	52.6	100
5	Ijin Usaha Dagang	31.5	68.5	100
Prosentase rata- rata (N.468)		32.6	67.4	100

Hasil penelitian menunjukkan, sebagian besar responden menjawab tidak adanya indikasi pungutan tidak resmi 67.4 persen sedangkan yang menyatakan ada indikasi pungutan tidak resmi 32.6 persen. Dengan angka prosentase jawaban menunjukkan bahwa perilaku pejabat publik cukup, walaupun untuk pengurusan IMB dan sertifikat tanah indikasi adanya pungutan tidak resmi cukup tinggi.

Pendapat responden tentang kejujuran perilaku pejabat publik juga penulis teliti, dengan tujuan untuk melihat bagaimana persepsi responden terhadap kejujuran Para pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada publik. Untuk mempertajam hasil tersebut penulis sandingkan dengan hasil jawaban responden tentang tanda bukti pembayaran dalam setiap pembayaran yang dilakukan dalam rangka pengurusan permohonan. Dengan melakukan persandingan antara kedua jawaban tersebut kadar kebenaran jawaban tentang kejujuran pejabat publik dalam pelayanan publik dapat lebih baik. Hasil penelitian dapat dilihat pada Tabel 5.11 di bawah ini.

**Tabel 5.11. Kejujuran Perilaku Pejabat Publik**

No	Jenis Permohonan	Kejujuran dalam pelayanan			Pemberian bukti pembayaran (%)			
		Ya	Tidak	jumlah	Ya	terkadang	tidak	jumlah
1	Akte Kelahiran	81.1	18.9	100	48.4	27.4	24.2	100
2	K T P	91.3	19.7	100	27.1	22.9	50	100
3	Sertifikat Tanah	73.9	26.1	100	58.7	31.5	7.8	100
4	I M B	61.8	38.2	100	63.9	16.5	19.6	100
5	Ijin Usaha Dagang	79.3	20.7	100	63.0	23.8	13.2	100
Prosentase rata - rata (N.468)		77.5	22.5	100	52.2	24.2	23.6	100

Hasil penelitian tentang kejujuran pejabat publik dalam memberikan pelayanan, menunjukkan hasil yang baik 77.5 persen responden percaya kepada kejujuran pejabat publik, bilamana hasil ini disandingkan dengan jawaban responden tentang pemberian tanda bukti pembayaran oleh pejabat publik dalam rangka pengurusan permohonan menunjukkan adanya kesesuaian artinya 52.2 persen

menjawab diberi tanda bukti pembayaran, dan 24.2 persen menjawab kadang – kadang diberi tanda bukti pembayaran. Untuk pertanyaan pemberian tanda bukti pembayaran, yang digali adalah pengalaman responden dalam pengurusan permohonan kepada pejabat publik.

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan tentang perilaku pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang hasilnya telah dipaparkan didepan dalam bentuk tabel dan uraian dapat disimpulkan sebagai berikut

- a. Sikap (keramahan) pejabat publik dalam pelayanan responden memandang **cukup** dalam arti biasa – biasa saja ;
- b. Keterbukaan informasi pejabat publik mengenai permohonan yang diajukan responden menjawab **cukup** terbuka;
- c. Pemberian penjelasan oleh pejabat publik kepada pemohon tentang permohonan yang diajukan, responden menjawab **sangat baik**;
- d. Pemberitahuan tentang penyelesaian permohonan (waktu penyelesaian dan biaya yang diperlukan) oleh pejabat publik kepada pemohon, responden menjawab **sangat baik** ;
- e. Kecermatan pelayanan pejabat publik dalam pelayanan permohonan, responden menjawab **cukup** cermat;
- f. Kesungguhan pelayanan pejabat publik dalam melayani permohonan, responden menjawab **sangat baik**;
- g. Perbedaan pelayanan oleh pejabat publik terhadap pemohon, responden menjawab **cukup** baik artinya lebih banyak responden menjawab tidak ada perbedaan pelayanan;

- h. Ketepatan waktu pelayanan oleh pejabat publik, responden menjawab **cukup** baik walaupun berbeda tipis dengan jawaban responden yang menyatakan tidak tepat waktu;
- i. Prosedur permohonan, responden menjawab **cukup** biasa – biasa saja, artinya tidak berbelit – belit, tetapi juga tidak mudah;
- j. Pungutan tidak resmi dalam proses pengajuan permohonan, responden menjawab **baik** dalam arti tidak ada pungutan tidak resmi;
- k. Kejujuran perilaku pejabat publik dalam pelayanan, responden menjawab **baik** artinya responden berpendapat bahwa pejabat publik dalam melayani permohonannya berperilaku jujur.

Bila dirangkum semua kriteria jawaban responden terhadap perilaku pejabat publik dalam pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan hasil tersebut di atas, maka kriteria sangat baik ada 3 (tiga) hal yaitu: Pemberian penjelasan; pemberitahuan waktu penyelesaian permohonan dan biaya permohonan; serta kesungguhan pelayanan. Kriteria baik ada 2 (dua) hal yaitu: kejujuran perilaku dan pungutan tidak resmi. Sedangkan untuk kriteria cukup ada 6 (enam) hal yaitu: sikap ramah dalam pelayanan; keterbukaan informasi; kesungguhan pelayanan; tiadanya perbedaan pelayanan; ketepatan waktu pelayanan; dan prosedur pelayanan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perilaku aparatur pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik termasuk dalam katagori cukup baik.

Dalam kaitannya dengan masalah maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, penulis mempergunakan laporan tahunan (annual report) Komisi

Ombudsman Nasional tahun 2001 – 2004. Masalah yang dikaji adalah jenis *maladministrasi* yang paling sering dilaporkan dalam rangka pembentukan norma perilaku pejabat publik dalam pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu dikaji pula jumlah dan jenis *maladministrasi* yang dilaporkan oleh masyarakat menyangkut perilaku aparat pemerintah daerah (Bali) untuk memberikan gambaran perilaku aparat pemerintah daerah Bali dan sekaligus untuk membandingkan hasil penelitian penulis tentang perilaku pejabat publik seperti telah disajikan di depan.

Dari laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional mencatat 21 jenis maladministrasi yaitu:

1. persekongkolan;
2. pemalsuan ;
3. penundaan berlarut;
4. diluar kompetensi;
5. tidak kompetensi ;
6. tidak menangan;
7. penyalahgunaan wewenang ;
8. bertindak sewenang – wenang;
9. permintaan imbalan uang/korups;
10. kolusi dan nepotisme;
11. penyimpangan prosedur;
12. melalaikan kewajiban;
13. penggelapan barang bukti;
14. penguasaan tanpa hak;
15. bertindak tidak adil;
16. intervensi;
17. nyata – nyata berpihak;
18. perbuatan melawan hukum;
19. pelanggaran undang – undang ;
20. Lain – lain.<sup>448</sup>

Di samping kedua puluh jenis pengaduan masyarakat tersebut masih ada kriteria lain – lain, ini berarti jenis maladministrasi akan terus berkembang seperti apa yang dikatakan oleh **Philipus M Hadjon**, pengertian bertindak tidak layak dalam

butir 12 rumusannya masih sangat umum sehingga rincian terhadap masalah tersebut kemungkinan masih sangat banyak, demikian pula rumusan butir 19 perbuatan melawan hukum (melanggar hukum) variasi yang akan muncul dari butir ini masih sangat banyak.<sup>449</sup>

Dari hasil laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2001 – 2003 terdapat perkembangan jumlah jenis laporan. Dalam laporan tahunan 2001 dan 2002, tercatat 12 butir klasifikasi *maladministrasi*, sedangkan di dalam laporan tahunan tahun 2004 butir klasifikasi *maladministrasi* menjadi 21 butir.

Mengenai *maladministrasi* yang menduduki tempat teratas pertahun yang dilaporkan oleh masyarakat kepada Komisi Ombudsman Nasional dapat dilihat pada Tabel di bawah ini

**Tabel 5.12. Jenis *maladministrasi* yang menduduki urutan teratas**

no	Jenis Laporan	TH.2001 n: 511			TH.2002 n: 396			TH.2003 n: 372		
		Urutan	jml	(%)	Urutan	jml	(%)	Urutan	jml	(%)
1	Penundaan berlarut	2	98	19	1	83	21	1	85	23
2	Tindakan sewenang wenang	-	-	-	-	-	-	2	55	15
3	Penyimpangan prosedur	1	130	25	2	63	16	3	50	13
4	Tindakan yang kurang adil	-	-	-	-	-	-	4	39	10
5	Penyalahgunaan wewenang	3	91	18	3	62	16	5	19	5
6	Permintaan imbalan	4	78	15	4	37	9	6	15	4
7	Melalaikan kewajiban	-	-	-	-	-	-	7	15	4
8	Pemalsuan/persekongkolan	5	7	1	5	7	2	-	-	-
9	Perbuatan maladministrasi lainnya	-	-	-	-	-	-	8	14	4

Bila diperhatikan Tabel 5,12 di atas, ada beberapa hal yang menarik untuk diperhatikan yaitu ada 4 (empat) jenis *maladministrasi* yang selalu dilaporkan masyarakat yang dapat dikelompokkan menjadi dua: kelompok pertama adalah “penundaan berlarut” yang dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan baik dari urutan maupun prosentase, walaupun dari sudut jumlah laporan terus berkurang. Kelompok kedua adalah: penyimpangan prosedur; penyalahgunaan wewenang; dan permintaan imbalan, yang mengalami kecenderungan menurun dari semua katagori baik dari katagori urutan, jumlah dan prosentase. Di samping itu jenis lain – lain yang di dalam laporan tahun 2001 dan 2002 termasuk dalam peringkat, pada laporan tahun 2003 tidak lagi masuk sebagai butir yang masuk peringkat teratas.

Berdasarkan atas perkembangan jenis *maladministrasi* yang terekam di atas, maka dalam kaitannya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, (*good governance*) maka perlu dirumuskan norma – norma perilaku pejabat publik yang dapat mencegah praktek perilaku *maladministrasi* seperti tersebut di atas, dengan catatan tidak memberikan batasan normatif tentang jenis – jenis perilaku yang termasuk dalam katagori *maladministrasi*, karena dalam kenyatannya jenis perilaku menyimpang yang dilaporkan oleh masyarakat selalu berkembang.

Bila dilihat laporan masyarakat terhadap perilaku pejabat publik pemerintah daerah Bali berdasarkan laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2001 – 2004, menunjukan angka – angka sebagai berikut.

**Tabel 5.13. Laporan Masyarakat tentang *Maladministrasi* yang terjadi di Provinsi Daerah Bali**

TAHUN			
TAHUN 2001 N: 572	TAHUN 2002 N: 396	TAHUN 2003 N:372	Tahun 2004 N.363
3 (0,005 %)	9 (2%)	6 (1%)	5 (1.38)

Bahan diolah dari Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional, Tahun 2001, 2002 dan 2003. 2004

Dari angka – angka tersebut di dalam tabel no.5.13 tersebut di atas, dilihat dari jumlah dan besarnya prosentase sangat kecil, 3 (tiga) laporan (0,005 persen) untuk tahun 2001, 9 (sembilan) laporan (2%) untuk tahun 2002 dan 6 laporan (1 persen) untuk tahun 2003. Ternyata dari laporan tahun 2001 dan 2002 tidak ada laporan yang melaporkan tindakan *maladministrasi* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bali. Tahun 2001 dari tiga laporan yang masuk adalah 1 (satu) untuk BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan 2 untuk Badan usaha swasta/Badan hukum/Kuasa hukum. Untuk Tahun 2002 laporan yang diadakan adalah 3 (tiga) untuk Badan Peradilan ; 2 (dua) untuk Kejaksaan; 1 (satu) untuk Kepolisian; 1 (satu) BPN (Badan Pertanahan Nasional) 1 (satu) Instansi Pemerintah; dan 1 (satu) untuk BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Sedangkan di dalam laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2003 tidak ada rincian terlapor untuk masing – masing provinsi, yang ada hanyalah jumlah laporan sehingga tidak terlihat apakah dari 6 (enam) laporan tersebut ada yang ditujukan untuk pemerintah daerah Bali atau tidak.

Bila disandingkan data berdasarkan laporan Komisi Ombudsman Nasional dengan hasil penelitian yang penulis lakukan tentang perilaku pejabat publik pemerintah daerah Bali, kiranya dapat dikatakan ada kesesuaian hasil antara keduanya.

- <sup>410</sup> **Deputi Menpan Bidang Program PAN**, *Ringkasan Eksekutif Naskah Akademik Perumusan Draft RUU Tentang Perilaku Aparat Negara*, Jakarta, 2003, hal. 1.
- <sup>411</sup> **Harian Bali Post**, 38 Anggota DPR Terindikasi Korrupsi, Tanggal 26 Pebruari, 2005, hal 1
- <sup>412</sup> **Komisi Ombudsman Nasional**, *Laporan Tahunan Tahun 2001, 2002 dan 2003 Tahun 2001 tercatat 45%, Tahun 2002 35% dan Tahun 2003 31% prosentase ini merupakan prosentase tertinggi diantara instansi terlapor.*
- <sup>413</sup> **Soerjono Soekanto**, *Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986. hal.5
- <sup>414</sup> **Hans Kelsen**, *General Theory of Norm* diterjemakan oleh **Michael Hartney**, Clarendon Press, Oxford, 1991, hal.1
- <sup>415</sup> **Joseph Raz**, *The Concept of Legal System An Introduction to The Theory of Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1988, hal.59.
- <sup>416</sup> **Hans Kelsen**, *General* op.cit hal. xxxvii
- <sup>417</sup> **Utrecht**, *Pengantar Dalam hukum Indonesia*, Cetakan keenam, PT Penerbit dan Balai Buku Ichtiar Jakarta, Tahun 1961 hal 12.
- <sup>418</sup> **Sudikno Mertokusumo**, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hal.11.
- <sup>419</sup> **Hans Kelsen**, *General*, op.cit. hal 96.
- <sup>420</sup> **Ibid**, hal. 97.
- <sup>421</sup> **J.J.H. Bruggink**, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1999, hal.99
- <sup>422</sup> **H.L.A. Hart**, *The Concept of Law*, ELBS/ Oxford University Press, 1986. hal.92.
- <sup>423</sup> **J.J.H. Bruggink**, *Refleksi*, op.cit. hal. 100
- <sup>424</sup> **ibid**, hal. 87 dan 92
- <sup>425</sup> **ibid**, hal.100-107
- <sup>426</sup> **ibid**. hal.100-101
- <sup>427</sup> **Philipus M.Hadjon**. *Pengertian – Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Perc.Djumali, Surabaya, 1985, hal 2-4.
- <sup>428</sup> **Utrecht**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan keempat, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung, 1969, hal.62-70.
- <sup>429</sup> **Irfan Fachruddin**, *Pengawasan Peradilan administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal.70.
- <sup>430</sup> **Philipus M Hadjon**, dalam **Irfan Fachruddin**, *Pengawasan*, **ibid**. hal 72
- <sup>431</sup> **Tjok Rai Sudaharta dan Ida Bagus Oka Punia Atmaja**, *Upadeca Tentang Ajaran – Ajaran Agama Hindu*, Paramitha Surabaya, 2001, hal.18.
- <sup>432</sup> **ibid**, hal.47.
- <sup>433</sup> **ibid**. hal 53.
- <sup>434</sup> **I.Gusti Made Ngurah, dkk.** *Buku Pendidikan agama Hindu Untuk Mahasiswa*, Paramitha Surabaya, 1999, hal.194.
- <sup>435</sup> **Ibid**, hal 195
- <sup>436</sup> **Henry Campbell Black, M.A.**, *Blacks Law Dictionary*, St. Paul Minn West Publishing C.. 1979, hal.861.
- <sup>437</sup> **G.H.Addink**, *From Principles...* op.cit. hal 14
- <sup>438</sup> *What is Meant By maladministration*, dinyatakan ..." there is no statutory definition of maldministration..." [http://www. Goegle.com](http://www.Google.com). Caring Decisions, hal.1 tanggal 21 Pebruari 2005.
- <sup>439</sup> **ibid**
- <sup>440</sup> **Sir William Reid's "Definition of maladministration"** OSSCSC Maladministration htm.<http://www.goegle.com> tanggal 21 Pebruari 2005, hal.1
- <sup>441</sup> **ibid**
- <sup>442</sup> **op.cit What is Meant By maladministration**
- <sup>443</sup> **Philipus M.Hadjon**, *Maladministrasi Sebagai Dasar Pemilaian Perilaku Administrasi*, Makalah disampaikan dalam Seminar *Non Judicial enforcement of Human Righta And Good*

---

*Governance: The Ombudsman – And The Human Rights Commissions in A Comparative Perspective*,  
Kerjasama Universitas Airlangga – Universiteit Utrecht, Surabaya 15 – 17 April 2004, hal. 7

<sup>444</sup> **Komisi Ombudsman Nasional**, Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional, Tahun  
2003 hal 13

<sup>445</sup> **Philipus M Hadjon**, *Maladministrasi*, op.cit. hal 4

<sup>446</sup> **Philipus M. Hadjon**, *Konsep Dasar Hukum Administrasi*, paper, tanpa tahun hal 4.

<sup>447</sup> **Ibid.**

<sup>448</sup> **Tim Komisi Ombudsman Nasional**, *Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional*  
Tahun 2003, Jakarta, 2003, hal. 102

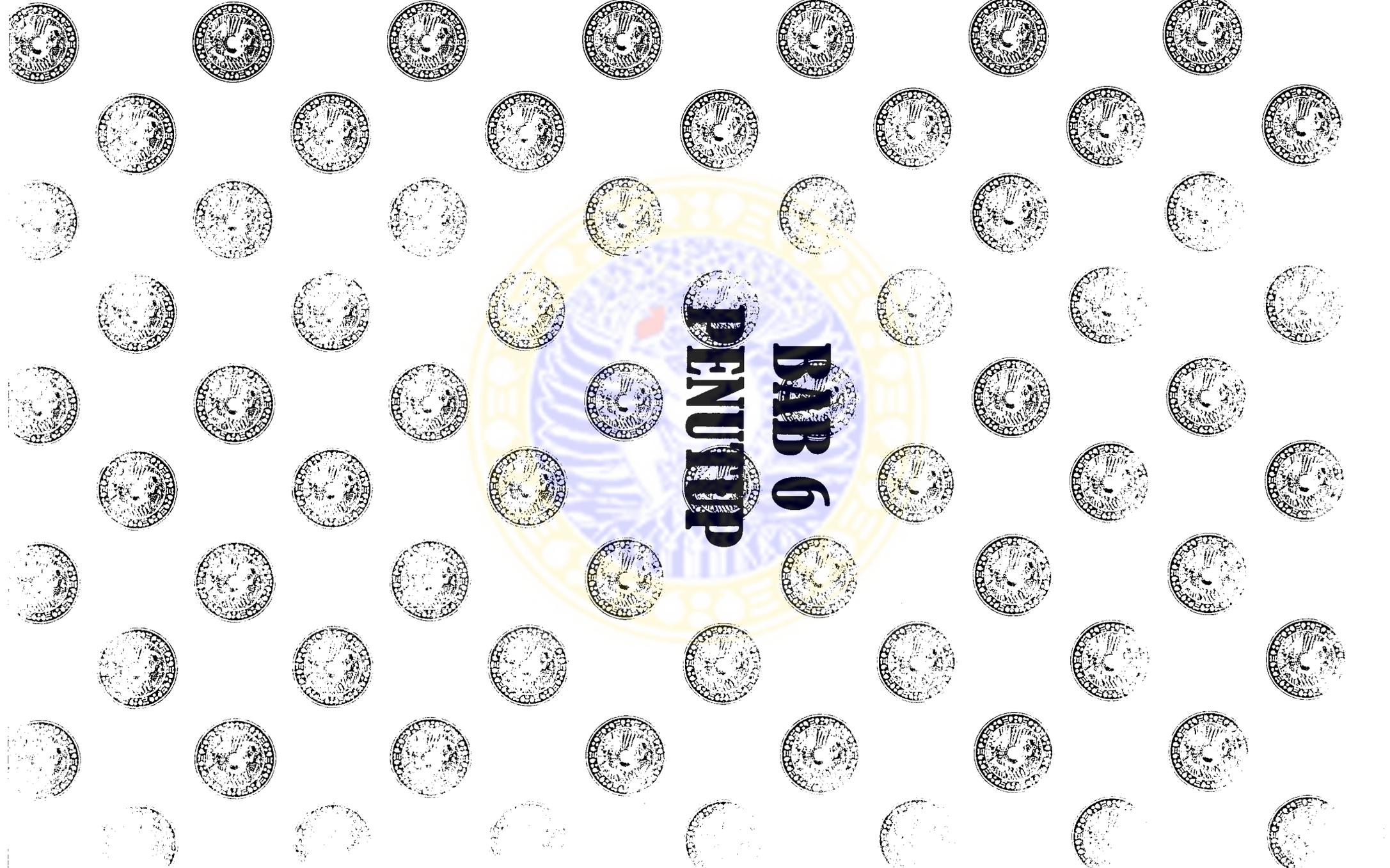
<sup>449</sup> **ibid** hal.4



DISER

GOOD GOVERNANCE IN PEMERINTAHAN ...

KEPUSATNGURAH WAIROCA



# BAB 6

## DENUITIP