



Mal Administrasi dalam Kajian Pelayanan Publik dan Hukum Administrasi Negara: Sebuah Tinjauan Teoritis

Dony Azfirmawarman¹, Aldri Frinaldi²

Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Padang^{1,2}

*Corresponding author, e-mail: donyazfirmawarman1980@gmail.com

Abstract : *Maladministration is a term that we often hear in the implementation of state administration, but number of people do not concern on this term, even a term that is closely related to with daily life, especially closely related to the public service element in the implementation of state administration. However, society in general has If you know about administrative malfeasance, you are still unable to distinguish what administrative malfeasance is, and how it differs from acts of corruption, and it is not uncommon for law enforcement officials to sometimes not be able to distinguish with certainty several deviant acts that often occur in the administration of government administration. Misadministration acts within the meaning of Article 1(3) of Law No. 37 year 2008 concerning the Ombudsman are illegal acts or actions, taking advantage of authority, using authority for purposes other than the intended purpose prescribed by jurisdiction, including abandon or carelessness of legal obligations in the performance of public services made by administrator. Countries and governments that cause material and/or immaterial damage to societies and individuals*

.Keywords : *mal administration, public service, state administrative law , theoretical concept*



This is an open access article distributed under the Creative Commons 4.0 Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2021 by author.

PENDAHULUAN

Inovasi sektor publik kini merupakan wacana politik dan administratif yang penting, menarik minat negara-negara berkembang (Boris, 2008) dan mengikuti jejak di beberapa negara maju lainnya. Dengan menerapkan perubahan yang berkelanjutan, instansi layanan publik dapat mengembangkan atau meningkatkan kualitas pelayanan publiknya (Damanpour dan Scneider, 2009), efisiensi layanan (Walker, Jeanes, dan Rowlands, 2002) dan menciptakan manajemen yang efektif dan efisien (Mulgan dan Albury, 2003). Pentingnya inovasi di sektor publik kini mendorong pemerintah nasional di berbagai belahan dunia untuk menerapkan kebijakan dan layanan yang inovatif agar masyarakat mengetahui peran negara dalam melayani masyarakat secara optimal dalam memenuhi tugasnya (Pratama, 2019). Apalagi kondisi rakyat saat ini berada dalam situasi dan dinamika yang cepat. Dalam keberagaman, masyarakat semakin sadar akan hak dan tanggung jawabnya sebagai warga negara Indonesia. Masyarakat ini kian menyadari dan semakin percaya diri dalam menyampaikan keinginan, tuntutan dan

aspirasinya kepada pemerintah. Selain itu, anggota masyarakat saat ini menjadi lebih kritis dalam mengatur setiap kebijakan pemerintah. Didukung dengan peningkatan taraf hidup masyarakat, hal ini merupakan tanda bahwa masyarakat telah berdaya (Thoha dalam Widodo, 2001). Pada dasarnya, setiap warga negara memiliki persamaan hak dalam pelayanan publik karena itu adalah hak dasar yang harus dihargai dan dijunjung tinggi oleh pemerintah dan lembaga pemerintah. Sebab, pelayanan publik merupakan bagian penting dari tanggung jawab negara untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Pelayanan publik tidak hanya sekedar menyiapkan sarana bagi birokrasi untuk melaksanakan tugas negara, namun pelayanan publik merupakan hakikat terwujudnya keadilan sosial (Puspitosari, 2011).

Meningkatkan kepercayaan warga terhadap pelayanan publik oleh pejabat terkait adalah sebuah kewajiban yang semestinya dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan warga. Pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, dengan berupaya memenuhi hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta memahami tanggung jawab negara dalam memberikan pelayanan publik kepada semua kalangan. Usaha untuk meningkatkan pelayanan publik terus dilakukan oleh pemerintah dalam menghadapi faktor-faktor terkait, perubahan birokrasi termasuk reformasi di bidang pelayanan publik telah dilaksanakan secara bertahap, namun hasil yang ditunjukkan belum memenuhi harapan. Perubahan itu sendiri adalah salah satu masalah terpenting dalam peningkatan kualitas pelayanan publik akibat ketidakmampuan administratif (maladministrasi). Persoalan yang berhubungan dengan administrasi publik yang terjadi di Indonesia ini, kian bertambah karena para birokrat menjalankan tugasnya dengan buruk dan itu bagian dari kesalahan manajemen.

Akibatnya, masalah maladministrasi ini sering menjadi pembicaraan terkhususnya di kalangan masyarakat. Ini didukung oleh beberapa penelitian terkait tata kelola pemerintah yang buruk (Huda, 2014; Ferdika, 2019; Nur, 2023). Penelitian tersebut memperlihatkan buruknya pengelolaan administrasi publik. Di lain pihak, ia juga memperlihatkan peran dan partisipasi seluruh elemen lembaga pemerintah dan masyarakat secara luas dalam membantu memberantas tata kelola pemerintahan yang buruk di Indonesia. Namun penelitian tersebut tidak mengkaji bagaimana praktik maladministrasi dari tinjauan teori yang ada. Oleh karena itu, artikel ini mengkaji praktik manajemen administrasi yang buruk dari perspektif teoritis, yaitu penelitian layanan publik dan hukum administrasi negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini memiliki pendekatan kualitatif eksploratif dengan tinjauan literatur yang merupakan dasar untuk mengkaji kumpulan literatur dari buku, jurnal, dan opini ilmiah. Teori yang digunakan membahas konsep kepemimpinan, peran manajemen, dan budaya organisasi. Danandjaja berpendapat bahwa penelitian perpustakaan adalah metode penelitian bibliografi yang sistematis dan ilmiah, yang berisi kumpulan referensi yang berkaitan dengan tujuan penelitian; teknik pengumpulan dengan menggunakan metode perpustakaan; mengatur, menganalisis dan menyajikan data (Danandjaja, 2014).

Sedangkan menurut Sarwono dalam Sari & Asmendri (2020), penelitian kepustakaan adalah kajian terhadap berbagai referensi dan hasil penelitian serupa sebelumnya berguna untuk memperoleh landasan teori tentang masalah yang akan dibahas. Metode kepustakaan ini dipakai untuk mengemukakan pendapat yang berbeda mengenai masalah yang diteliti guna menjadi pedoman pembahasan hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pelayanan Publik

Sebenarnya, praktek memberikan layanan publik berkaitan dengan bidang kehidupan yang luas sekali. Salah satu peran pemerintah dalam kehidupan bernegara ialah menyelenggarakan berbagai macam pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat, seperti pemberian layanan berupa aturan yang ditetapkan ataupun pelayan lainnya yang dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya di masa depan, pelayanan di bidang pendidikan, pelayanan di bidang kesehatan, dan pelayanan di bidang lainnya (Mohammad, 2003). Pada awal tahun 1990-an, negara-negara maju telah mengalami beragam gerak reformasi publik yang sebagian besar terjadi karena tuntutan masyarakat terkait pentingnya peningkatkan kualitas dalam pelayanan publik oleh pemerintah. Hal tersebut juga terlihat dalam berbagai tulisan ilmiah dari para ahli pelayanan publik terutama yang berkembang di Amerika yang ditandai dengan adanya model post-birokrasi Barzelay (1992) dan Armajani (1997).

Visi pelayanan publik pasca-birokrasi diekspresikan dalam penekanan administrasi publik pada hasil, kualitas dan nilai yang bermanfaat secara sosial, produk dan komitmen terhadap standar, serta dalam memprioritaskan misi, layanan, dan hasil akhir (*result*). Selanjutnya, pada saat yang hampir bersamaan, hadir model restrukturisasi pemerintahan yang diprakarsai oleh Osborne dan Gaebler (Keban, 2008), yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborne & Plastirk di tahun 1997, yang berjudul *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Karya mereka ini juga dikenal dengan nama Manajemen Publik Baru. Perspektif model ini sangat mengutamakan peran pemerintah atau pejabat yang harus bersungguh-sungguh saat memberikan dan melakukan layanan publik kepada masyarakat sesuai dengan standar yang berlaku. Osborne dan Gaebler juga berpendapat jika pengelola pemerintahan harus mengalihkan kendalinya kepada masyarakat. Masyarakat diberikan wewenang untuk mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Manajemen publik baru dianggap sebagai sebuah strategi di bidang pelayanan publik yang menggabungkan pengetahuan dan pengalaman administrasi bisnis dan disiplin ilmu lainnya yang diterapkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas administrasi publik dalam birokrasi modern (Vigoda, dalam Keban, 2008). Selain itu, pandangan lainnya mengenai pelayanan publik ini juga dapat ditemukan dalam buku karangan J.V Denhardt dan R.B. Dengerdt yang berjudul *The New Public Service* (2003). Model ini mengusulkan visi terkait dengan pelayanan, dimana administrasi publik berkewajiban untuk memprioritaskan dalam melayani warga negara dibanding pelanggan, dengan memprioritaskan barang dan jasa publik daripada kontro. Menurut model pelayanan publik baru, landasan teori dalam pelayanan publik yang ideal adalah pelayanan yang memenuhi kebutuhan serta kualitas nilai pelayanan publik yang berlaku. Pengelola pemerintahan bertugas untuk mengadakan kesepakatan dan elaborasi segala kebutuhan seluruh warga negara dan kelompok Masyarakat

Berdasarkan pendapat tersebut, pentingnya hakikat dan kualitas nilai dalam pelayanan publik hendaknya penuh dengan nilai-nilai inti yang berlaku dalam masyarakat yang dinamis, sehingga hakikat pelayanan terhadap masyarakat ikut mengalami perubahan sesuai dengan kemajuan dan model perubahan kepada masyarakat. Di samping itu, sistem administrasi publik model baru ini menekankan kepada sifat non-diskriminatif selayaknya yang terdapat dalam landasan teoritis demokratis yang digunakan untuk menjamin persamaan dan pemerataan bagi seluruh warga negara tanpa ada perbedaan kesukuan, ras, agama, usul, maupun latar belakang kepertaian (Dwiyanto, 2005).

2. Hukum Administrasi Negara

Dalam prakteknya, istilah hukum administrasi negara (HAN) digunakan secara berbeda-beda. Pada zaman Belanda mula-mula disebut administratif recht, namun sejak tahun 1986 dengan persetujuan para ahli pemerintahan Belanda, namanya diubah menjadi *Bestuursrecht* (Hukum Tata Pemerintahan). Penggantian nama ini terjadi karena istilah administratif recht berasal dari kata latin *administrare* yang berarti memerintah (*besturen*). Kansil (1989) mengemukakan bahwa AD-MINISTRARE berarti pengabdian atau pengabdian, yang mempunyai dua arti (Kansil, 1989: 449). Segala penyusunan informasi dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan tujuan agar diperoleh gambaran informasi secara utuh dan saling berkaitan. Hukum administrasi juga dipahami sebagai penyelenggaraan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Misalnya, di Amerika Serikat, kata Administrasi mengacu pada seluruh pemerintahan, termasuk Presiden. Dalam negara yang berdasarkan hukum, kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan hukum. Di Indonesia, otoritas hukum harus bertumpu pada Pancasila yang berperan sebagai sumber utama hukum yang berlaku. Padmo, W (1982: 12) menyatakan bahwa pemerintahan di Indonesia hendaknya didasarkan pada sistem ketatanegaraan (hukum dasar) dan bukan pada kekuasaan yang tidak terbatas. Padmo, W mengemukakan bahwa sebuah negara hukum memiliki pola: penghargaan dan proteksi terhadap hak asasi manusia (HAM), mekanisme kelembagaan demokratis, ketertiban hukum, peradilan yang liberal (dalam Sjachran Basah, 1997: 148). UU Administrasi Negara menurut Admosdirjo, P (1994: 49) adalah undang-undang yang menata tentang wewenang, fungsi, tugas dan perilaku pejabat pemerintah dan merupakan undang-undang yang mengatur kegiatan penyelenggaraan negara yang wajib ditaati oleh seluruh pegawai negeri penyelenggara negara. melaksanakan tugas, fungsi dan kewajibannya untuk mencapai dan mengurus segala sesuatunya sesuai dengan keinginan pemerintah serta memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Admosdirjo, P (1994: 44) berpendapat bahwa pengertian HAN (tugas dan fungsi pemerintahan) secara lebih luas mencakup lima unsur, yaitu:

- a. Undang-undang Administrasi (*Executive Act*), khususnya undang-undang yang mengatur pelaksanaan undang-undang terkait dan mengendalikan pelaksanaan kekuasaan massa/masyarakat (kekuasaan yang besumber dari kedaulatan negara).
- b. Hukum administrasi negara (sistem informasi), khususnya peraturan mengenai persuratan, kerahasiaan dinas, pendaftaran, penyimpanan dan pengarsipan, pelegalan, statistik dan pelaporan, metode penyusunan status keperdataan, registrasi perkawinan, mediasi perceraian (NTR), penerbitan, informasi dan deklarasi kenegaraan, atau singkatnya, hukum birokrasi. Pengertian birokrasi sendiri adalah suatu sistem yang dipakai oleh pemerintah dalam melaksanakan dan menyelesaikan program-programnya.
- c. Dalam arti sempit, hukum administrasi (pengelolaan negara) adalah peraturan mengenai kepengurusan rumah tangga negara yang bersifat internal maupun eksternal.
- d. Lembaga Negara adalah lembaga yang melaksanakan tugas dan kewajiban, serta fungsi Negara sebagai lembaga organisasi.
 - 1) Pemeliharaan dalam negeri adalah urusan yang berkaitan dengan pekerjaan internal lembaga tata usaha negara, seperti masalah kepegawaian dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PN), biaya operasional sehari-hari, peralatan, bangunan dan perumahan, komunikasi internal dan lalu lintas, dan lain-lain.
 - 2) Permasalahan eksternal dalam negeri adalah permasalahan yang semula diurus sendiri oleh masyarakat, namun diambil alih oleh negara karena berbagai alasan dengan menciptakan pelayanan, misalnya: sanitasi, kesehatan, pelayanan sosial, organisasi seperti sentra benih pertanian, kaki dan penyakit mulut pada sapi, organisasi anti malaria, dll, BUMN, Perum, Perjan, Persero dan BUMD.

- 3) Undang-undang Manajemen Pembangunan, mengatur tentang penyelenggaraan pembangunan.
- 4) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Kelestarian Lingkungan Hidup) merupakan peraturan yang mengelola tentang perlindungan terhadap alam sekitar manusia.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa dalam arti sempit, HAN dapat dianggap sebagai undang-undang yang hanya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Sementara itu, HAN dalam arti luas dapat dianggap sebagai undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan memuat aspek kebijakan pemerintah dan hukum publik.

3. Mal Administrasi

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi merupakan tindakan menentang peraturan dan hukum, penyalahgunaan kekuasaan, dan penggunaan kekuasaan untuk tujuan selain peruntukannya. Kewajiban hukum dalam pelaksanaan layanan publik yang diselenggarakan oleh badan tata usaha negara yang menyebabkan kemerosotan materiil dan non materiil terhadap masyarakat dan perseorangan. Bentuk-bentuk pengelolaan yang buruk ini kemudian dijelaskan secara lebih sederhana agar masyarakat dapat memahami atau lazim terjadi dalam seluruh proses pemberian pelayanan, antara lain: penundaan yang lama, kegagalan memberikan pelayanan, ketidakmampuan, penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran prosedur, tuntutan, ketidakwajaran, favoritisme, diskriminasi dan konflik kepentingan.

Mengambil pembelajaran dari sejarah, pada akhir abad ke-19 muncul konsep salah urus birokrasi sebagai istilah untuk kegagalan birokrasi dalam mengelola kepebutuhan dan kepentingan sipil, kurangnya inisiatif dan kurangnya tanggung jawab pegawai negeri. Peneliti asal Inggris Hayward (1971) mulai menyelidiki fenomena manajemen birokrasi ini pada tahun 1917. Ia melaksanakan eksperimen terhadap fenomena maladministrasi yang terjadi di Inggris dan dari temuan dari penelitiannya tersebut dicatat pada sebuah buku yang berjudul *Professionalism and Originality*. Di samping itu, karena pekerjaan pejabat pemerintah tergolong pekerjaan profesional, maka pegawai pemerintah yang bekerja pada lembaga birokrasi harus bekerja secara profesional dan bertanggung jawab (Hayward, 1971). Pejabat yang bertugas dalam menjalankan kebijakan politik negara dan menerima gaji dari negara. Hayward menyebut budaya tidak baik yang dikerjakan oleh pejabat negara sebagai kegiatan mal administrasi

Mal administrasi birokrasi digolongkan pada bentuk tindakan ilegal, korup, lalai, kriminal, kasar secara sosial, tidak adil, tidak bisa bekerja, dan penyuapan. Kemudian, setelah berdirinya Ombudsman Skandinavia pada tahun 1950, dikembangkan konsep maladministrasi birokrasi. Ombudsman merupakan lembaga negara yang bertugas menerima pengaduan warga mengenai ketidakpuasannya terhadap pelayanan publik. Setelah tahun 1960, pemerintah Inggris juga mendirikan lembaga inspeksi. Salah satu alasan disusunnya RUU Ombudsman yaitu permasalahan manajemen birokrasi yang perlu segera diselesaikan di Inggris. Lebih lanjut, beberapa bentuk maladministrasi birokrasi yang umum terjadi saat itu adalah ketidakadilan dalam melakukan pelayanan di luar tugas, pengabaian tanggung jawab, keterlambatan penyelesaian naskah/dokumen, kejahatan, serta pelanggaran ringan lainnya yang terjadi di kantor. Beberapa tahun setelah itu, yakni pada tahun 1976, Bowden meminta sebanyak 72 pejabat pemerintah di Nigeria untuk membuat daftar alasan khusus mengapa mereka melakukan maladministrasi birokrasi saat melaksanakan pelayanan di instansi pemerintah untuk kemudian dikumpulkan datanya.

Dari daftar yang mereka buat, Bowden menemukan bahwa ada 5 hal utama yang menyebabkan buruknya pengelolaan birokrasi di negara kita, yakni perilaku koruptif serta kurangnya nilai kejujuran, perselisihan antar anggota masyarakat, perselisihan antar suku, kurang disiplin dan buruknya hubungan antar pekerja. Selain itu, Cope (1997) berpendapat bahwa ada beberapa penyebab ketidakpuasan birokrasi, yakni: praktek korupsi dan kurangnya kejujuran yang menyebabkan rendahnya nilai integritas, rivalitas dalam birokrasi, perpecahan etnis/ras, kurangnya disiplin dan hubungan pegawai yang buruk. Selanjutnya, Cheung (2001) merinci bentuk - bentuk manajemen birokrasi yang umum terjadi di kalangan pegawai negeri, yaitu: 1) keengganan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, 2) egois dan berusaha memamerkan status seorang pemimpin, 3) belum ada sistem evaluasi untuk menilai hasil kerja karyawan, 4) birokrasi pemerintah tidak menyetujui usulan inovasi, 5) terlalu mementingkan keuntungan pribadi.

Wiig (2002) juga menjelaskan bentuk-bentuk maladministrasi birokrasi, khususnya seperti pencurian properti kantor, penyalahgunaan jam kerja, penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, konflik kepentingan, kurangnya kapasitas teknis, kurangnya keterampilan manajemen yang buruk, pilih kasih dan adanya ketidakfleksibelan. Ia mengatakan bahwa maladministrasi birokrasi pemerintah lebih mengacu pada kegagalan. Penyebab utamanya adalah lemahnya kontrol pimpinan terhadap bawahannya, permasalahan tekanan politik pada birokrasi pemerintah, konflik internal pada organisasi pemerintah dan kurangnya keterampilan profesional pegawai dalam bekerja. Ia menyarankan, seluruh faktor tersebut perlu diatasi, jika tidak, maka mungkin akan menimbulkan permasalahan yang serius dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan publik.

4. Mal Administrasi dalam Kajian Pelayanan Publik dan Hukum Administrasi Negara

Dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008, praktek mal administrasi dapat dijelaskan sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, melebihi kewenangan yang diberikan, menggunakan kekuasaan untuk tujuan selain dari peruntukannya, atau tidak tunduk pada yurisdiksinya, termasuk kecerobohan maupun kelalaian. Kewajiban hukum dalam pengelolaan layanan publik yang diselenggarakan oleh pegawai pemerintah bersama lembaga negara, menyebabkan kemerosotan materiil maupun non materiil bagi masyarakat dan perseorangan. Pelanggaran administratif didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban yang timbul karena undang-undang dan pelanggaran terhadap undang-undang, termasuk pelanggaran dan penyimpangan masyarakat sebagai individu yang memiliki kedaulatan dalam menggunakan layanan publik. Buruknya tata kelola telah menyebabkan pelayanan publik tidak dilaksanakan sesuai konvensi atau perjanjian dan ketentuan umum prosedur pengelolaan yang semestinya.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mengenai Ombudsman Republik Indonesia menjadi pedoman dalam mengatur ketentuan maladministrasi, dimana hal tersebut merupakan suatu langkah penting dalam kemajuan karena banyaknya undang-undang dan peraturan yang memuat berbagai macam kesalahan pengelolaan beserta sanksi yang akan dikenakan kepada pelanggarnya. Dalam hal ini yang menjadi aktornya adalah pegawai pemerintah dan penyelenggara negara di tingkat pusat dan di tingkat daerah, serta pihak yang ikut serta dalam membantu pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi publik. Undang - undang khusus terkait sanksi tegas terhadap masalah ini ialah Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 54 yang memuat hukuman berupa pemecatan, pemecatan yang tidak adil, pengurangan gaji dll.

Hendra dkk (2013) berpendapat bahwa kesalahan administrasi adalah kesalahan administrasi yang tidak terlalu serius (hal-hal kecil). Selanjutnya, ada 9 ciri khusus mengenai terkait tindak pidana administratif dalam hukum positif Indonesia, yakni: a). Perbuatan melawan hukum, b). Perbuatan yang melebihi kewenangan, c). Memanfaatkan kekuasaan di luar tujuan yang sah, d). Kecerobohan dan kelalaian, misalnya mengabaikan kewajiban hukum, e). Dalam memberikan layanan publik, f). Dilaksanakan oleh regulator pemerintah dan negara, g). Menyebabkan kerugian materil dan immateriil, dan h). Terhadap masyarakat dan individu. Lebih lanjut, Hendra dkk (2013) menekankan bahwa maladministrasi adalah tindakan pejabat publik yang diakibatkan oleh faktor-faktor berikut, misalnya: pelanggaran (*misconduct*), yaitu kegiatan yang bertentangan dengan kepentingan institusi, tindakan curang (*deceitful practice*), seperti berbohong, ketidakjujuran kepada masyarakat, informasi yang menyesatkan kepada masyarakat, informasi yang tidak jujur demi keperluan birokrat, korupsi yang diakibatkan oleh penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan untuk tujuan selain kewenangan, dan menambah kekayaan untuk diri sendiri, orang lain, kelompok atau perusahaan melalui tindakan yang menyebabkan kerugian pada negara, implementasi politik yang tidak memadai (*defective policy implementation*). Komitmen atau keputusan politik ditunda hingga pembahasan hukum atau undang-undang disahkan, namun tidak ada implementasi selanjutnya.

Mal administratif pada pelayanan publik mempunyai banyak aspek, antara lain:

a. Aspek Perencanaan

Gagasan pokok atau konteks yang melatarbelakangi pembentukan lembaga-lembaga publik ini terjadi karena banyak hal, seperti buruknya kualitas pelayanan publik yang merupakan suatu kekuatan utama negara, khususnya di pemerintah pusat dan daerah yang memiliki sistem pelayanan publik. Prosedur Pelayanan sendiri menumpuk yang kemudian menimbulkan keluhan dari masyarakat, kurangnya profesionalisme dari petugas pelayanan yang memberikan pelayanan dan akhirnya ketidakjelasan durasi dan *budget* pelaksanaan yang menimbulkan masalah bagi pemerintah Indonesia. Dalam mengidentifikasi segala permasalahan yang ada, pemerintah dan pemangku kepentingan memandang pentingnya untuk dilakukan modifikasi untuk meningkatkan pelayanan publik sehingga memudahkan masyarakat dalam memenuhi segala kebutuhannya.

Dalam Permen PANRB nomor 23 Tahun 2017, Badan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sendiri merupakan wadah yang menjalankan seluruh fungsi pelayanan baik berupa produk, pelayanan, maupun bentuk pengelolaan lainnya untuk menciptakan pelayanan terpadu guna menciptakan pelayanan yang lebih cepat, akurat, aman dan biaya bagi berbagai kalangan. dan keadaan negara tersebut. Pada RPJMB, di samping untuk meningkatkan layanan administrasi terhadap masyarakat maupun pengusaha, hal ini terutama merupakan insentif pada masa perekonomian, ketika roda perekonomian berkumpul di pertokoan dan pemasaran. Lebih lanjut, pada saat pandemi melanda, terjadi penurunan jumlah toko yang ada secara signifikan, sehingga tempat berinvestasi dalam intervensi ditentukan pada toko yang juga mempunyai kemampuan untuk digunakan sebagai alat yang memungkinkan masyarakat untuk mengajukan izin sebagai pusat perbelanjaan adalah salah satunya tempat yang dikunjungi dalam waktu yang berulang.

Pembentukan dari pelayanan publik ini bertujuan untuk mencapai beberapa hal, antara lain: 1) kemampuan melakukan pelayanan yang efektif dan efisien kepada publik; 2) membantu masyarakat/publik untuk merasa tenang, nyaman dan aman saat menerima pelayanan; 3) dapat berkompetisi di kancah internasional untuk memajukan perekonomian Indonesia; 4) dapat

mengintegrasikan layanan yang berbeda dalam satu lokasi pusat yang sama; 5) dapat memajukan perekonomian dengan peningkatan investasi di daerah.

b. Aspek Kapasitas

Mal Pelayanan Publik (MPP) berbeda dengan pelayanan lainnya, menyediakan berbagai pelayanan, baik yang berasal pemerintah pusat maupun daerah, lembaga, dan juga secara vertikal, semua pelayanan terkonsentrasi di MPP. Misalnya saja pelayanan pada pengajuan nikah atau cerai yang biasanya disediakan oleh Kemenag atau pelayanan pengajuan Kartu Tanda Penduduk (KTP,) dan penyerahan akta kelahiran oleh petugas DISDUKCAPIL. Seluruh pelayanan itu terdapat dalam MPP. Sedangkan untuk Pelayanan Terpadu Terpadu (PTSP), sebagai layanan perizinan, meski saat ini banyak dilaksanakan secara online, namun MPP secara konsisten memberikan layanan konsultasi perihal perizinan yang diminta oleh masyarakat. Dengan demikian, MPP sendirilah yang memiliki seluruh layanan yang dibutuhkan masyarakat, sehingga memudahkan dalam memenuhi kebutuhan administratif masyarakat, karena dalam suatu tempat mereka dapat memesan jenis layanan yang berbeda.

Buku karangan Masthuri (2005), yang berjudul "Mengenai Ombudsman Indonesia", mengelompokkan jenis serta bentuk malpraktik ke dalam tujuh bentuk menurut kemiripan ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Penundaan yang lama. Dalam penyampaian pelayanan publik kepada masyarakat, pejabat berulang kali melakukan penundaan atau tertunda tanpa alasan yang jelas, sehingga prosedur administrasi tidak berlangsung pada waktu yang ditentukan (sesuai). Kegiatan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai pelayanan publik yang diberikan.
2. Tidak Ada Penanganan. Masyarakat tidak mendapat pelayanan atau penanganan pelayanan publik dari pejabat terkait.
3. Mengabaikan Kewajiban. Pada saat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, pejabat yang bertanggung jawab tidak memperhatikan tugas yang menjadi tanggung jawabnya
4. Konspirasi/Persekongkolan. Banyak pejabat yang terlibat dan ikut serta dalam kejahatan, penipuan dan pelanggaran hukum yang membuat masyarakat merasa mendapatkan layanan yang adil dan baik. Perilaku ini membuat rusaknya rasa percaya warga kepada pejabat publik.
5. Nepotisme serta kerjasama. Pada saat memberikan pelayanan publik, PNS mengerjakan perbuatan tertentu untuk kepentingan keluarga/kerabat, teman, dan rekan sejawatnya tanpa ada kriteria yang obyektif dan tidak bertanggung jawab (*unresponsible*), baik dalam memberi pelayanan maupun kesempatan duduk, posisi atau tempat dalam lingkungan.
6. Praktik Ketidakadilan. Pada saat melakukan pelayanan publik, pejabat tersebut cenderung melebihi atau mengurangi apa yang dapat diterima sehingga masyarakat tidak menerima pelayanan publik sebagaimana seharusnya.
7. Benar-benar berpartisipasi terhadap satu kelompok. Dalam pemberian pelayanan publik, pejabat bertindak partisan dan mengutamakan pihak lain, mengabaikan peraturan yang ada, yang membuat pihak lain merugi.

Dari sudut pandang UU Administrasi Publik, konsep korupsi dipaparkan dengan jelas dalam pasal 13 UU No. 13. 31 tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal - pasal yang ada di dalamnya, bentuk kegiatan korupsi dikelompokkan ke dalam 30 bentuk/jenis. Selanjutnya, pasal - pasal tersebut merinci dengan jelas bentuk tindakan yang mendapat hukuman yang

sama dengan sanksi tindak pidana korupsi. Kemudian, ketiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut diklasifikasikan ke dalam 7 bagian, yaitu: 1). Kerugian keuangan negara, 2). Penyuapan, 3). Penyelewengan/Penggelapan, 4). Eksploitasi/Pemerasan, 5). Penipuan, 6). Benturan kebutuhan dalam prosedur pengadaan, dan 7). Gratifikasi. Seperti yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, masih terdapat tindak pidana korupsi yang mencakup selain kelompok yang telah dijelaskan di atas. Dalam UU No. 20 Tahun 2001 diterangkan beberapa bentuk tindak pelanggaran berkenaan dengan tindak pidana korupsi:

1. Menghambat proses penyidikan terhadap praktik korupsi yang ditemukan
2. Membagi informasi tidak akurat atau tidak membagikan informasi yang benar
3. Informasi mengenai rekening tersangka tindak pidana korupsi tidak diberikan oleh bank terkait
4. Ahli atau saksi memberikan keterangan palsu atau tidak memberikan keterangan sama sekali
5. Pihak – pihak yang wajin menjaga rahasia, yang tidak diperkenankan untuk membagikan informasi atau membagikan informasi tidak benar
6. Saksi pengungkap identitas pihak yang melapor

Putri (2018) mencatat ada dua faktor yang mempengaruhi terjadinya *mismanagement*, yakni aspek internal dan aspek eksternal. Aspek internal ini berasal dari diri setiap individu. Aspek ini diwujudkan dalam tujuan/niat, keinginan dan hasrat yang tumbuh dari dalam diri seseorang pada saat membuat kesalahan pengelolaan. Lemahnya mental seseorang mempengaruhi perbuatannya, kurang beriman, ketaqwaan terhadap agama yang dianut. Selain itu, jika dilihat dari kondisi sosial, meskipun sebenarnya mereka mengetahui tindakan yang dilakukan salah, namun ketika peluang muncul, mereka sering memanfaatkannya melalui kesalahan pengelolaan. Tak jarang, pendorong salah urus adalah tuntutan keuangan dan tuntutan keluarga saat ini. Lalu ada pula aspek eksternal, yaitu faktor dari luar entitas yang kurang dikelola, yang dapat diwujudkan dalam bentuk lemahnya regulasi, lemahnya otoritas kontrol, lingkungan kerja, dan lain-lain. Peraturan perundang-undangan di mana mereka beroperasi merupakan seperangkat nilai-nilai yang harus dipatuhi dan dipatuhi oleh karyawan untuk memenuhi peran dan kewajiban yang diberikan kepada mereka.

Dalam mencegah dan mengatasi penyalahgunaan administratif adalah dengan adanya lembaga ombudsman, yaitu lembaga yang mengendalikan kekuasaan administratif pelaksanaan layanan kepada masyarakat yang dilakukan negara maupun lembaga penyelenggara negara, termasuk penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan lembaga swasta lainnya, yang sumber dayanya bersumber dari APBN dan APBD. Kemudian, yakni penegakan hukum secara tegas apabila terjadi kejahatan yang melanggar prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, keikutsertaan masyarakat juga diperlukan untuk memberantas dan mencegah tindak maladministrasi. Masyarakat cukup cerdas untuk mengkritisi maladministrasi sehingga dapat segera mengadu ke instansi yang berwenang agar maladministrasi tersebut terungkap dan diambil tindakan tegas.

SIMPULAN

Berkaitan dengan perbuatan maladministrasi dalam hukum tata usaha negara, syarat-syarat materiil dan formil harus diperhatikan dalam pengambilan keputusan, agar keputusan tersebut dapat dikatakan absah dan sehingga keputusan tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Pertanggung jawaban pemerintah berkaitan dengan legalitas keputusan dan tindakan pemerintah berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan pemerintah

sangat menentukan tindakan yang akan diambil oleh pemangku hukum yang ada. Setiap tindakan administrasi merupakan tanggung jawab pribadi yang mengacu pada sifat fungsional atau perilaku hukum administrasi.

Peran hukum administrasi publik dalam memantau tindakan setiap badan publik dan pejabat publik yang menjalankan atau melanggar tugasnya, baik korupsi maupun penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan seluruh pihak, baik pemerintah maupun perorangan, dan penegak hukum pada hukum administrasi negara (HAN) sangatlah penting untuk diperhatikan. Kontrol kekuasaan negara untuk memaksa kepatuhan berdasarkan hukum yang ditetapkan secara hukum dan kontrol atas keputusan diserahkan kepada individu atau pihak pemerintah demi tercapainya administrasi publik yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosdirjo, S. Prajudi. (1994). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Barzelay, M., & Armajani, B. J. (1997). The post-bureaucratic paradigm in historical perspective. In *Current Issues in Public Administration*, St Martin's
- Barzelay, Michael. (2001). *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Borins, S. F. (2014). *The Persistence of Innovation in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bowden, E. (1976). Maladministration: A Thematic Analysis of Nigerian Case Studies in the Context of Administrative Initiative. *Human Organization* 35 (4): 392-399.
- Cheung, A. B. L. (2001). Civil Service Reform in Post-1997 Hong Kong: Political Challenges, Managerial Responses? *International Journal of Public Administration*, 24: 929-938.
- Cope, G. H. (1997). Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20:461-470.
- Damanpour, F. Walker, R.M., Avellaneda, C.N. (2009). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies*. 46(4), 650-675. doi:10.1111/joms.2009.46
- Damanpour, F., Aravind, D. (2012). Managerial Innovations: Conceptions, Processes and Antecedents." *Management and Organization Review*. 8(10), 423-454. doi:10.1111/j.1740- 8784.2011.00233.
- Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., (2003). *The New Public Service: An Approach to Reform*. *International Review of Public Administration* Vol 8 No 1. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E Sharve.
- Dwiyanto, Agus. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Ferdika, S. (2019). *Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik di Indonesia*. https://www.researchgate.net/publication/336699915_Maladministrasi_Dalam_Pelayanan_Publik_di_Indonesia diakses tanggal 15 Oktober 2023
- Frederickson, H.G., (1987). *Administrasi Negara Baru* (terjemahan). Jakarta: LP3ES.
- Hayward, F. H. (1917). *Professionalism and Originality*. London: Allen & Unwin.
- Hendra Nurtjahjo, dkk. (2013). *Memahami Mal Administrasi, Ombudsman*
- Hesti Puspitosari dkk. (201). *Filosofi Pelayanan Publik, Malang, setara Pers*.
- Huda, K. (2014). Pertanggungjawaban Hukum tindakan Mal-Administrasi dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Heritage* Volume 2 (2).
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. (2001). *Hukum Perusahaan Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita

- Kansil, C.S.T. (1986). *Gramedia Hukum Antar Tata Pemerintahan Government*), Jakarta: Comparative Erlangga
- Keban, Y.T., 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Jakarta: Gava Media
- Masthuri, B. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramitha
- Mohammad, I. (2003). *Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi*. Makalah Disampaikan Pada Seminar “Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi” Di bapenas Jakarta pusat.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H., Hartley, J. (2008). *Innovations in Governance*. *Public Management Review*. 10(1), 3–20. doi:10.1080/14719030701763161
- Mulgan, G & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: The Mall.
- Nur, M.I. (2023). *MAL Pelayanan Publik Sebagai Praktik Inovasi Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat*. *Sawala, Jurnal Administrasi Negara*. Volume 11(1). 97-116. DOI 10.30656/sawala.v11i1.6601
- Osborne, D., dan Gaebler, T., (1996). *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik (Terjemahan)*. Jakarta: CV Taruna Grafika.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley Publishing Company, Inc. (Edisi Terjemahan, PPM, Jakarta)
- Osborne, David and Plastrik, Peter. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategis For Reinventing Government*. Addison Wesley Publishing Company, Inc. (Edisi Terjemahan, PPM/PPB, Jakarta)
- Padmo, W, (1982). *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia, dan Sunaryati Hartono, Apakah The Rule of Law Itu?* Bandung: Alumni
- Pratama, A.B. (2019). *The Landscape of Public Service Innovation in Indonesia: A Comprehensive Analysis of its Characteristic and Trend*. *Innovation & Management Review*. 17(1), 25-40. doi:10.1108/FS-08-2013-0041
- Pratama, M.R. (2020). *Analisis Inovasi Pelayanan Publik Rumah Sehat Lansia di Kota Yogyakarta*. *Jurnal Ilmu Administrasi*. 17(2). 193-204.
- Putri, Ranty Isra. (2018). *Mal-Administrasi dalam Penyelenggaraan Pengelolaan Perpajakan Dikota Bukit Tinggi*. *Jurnal jom FISIP.vol, 5 edisi II juli-desember 2018 hlm 12*
- Puspitosari, Hesti. (2011). *Filosofi Pelayanan Publik*. Malang: Setara Press.
- Sari, M. & Asmendri. (2020). *Penelitian Kepustakaan (Library Research) dalam Penelitian Pendidikan IPA*. *Jurnal Pendidikan Bidang IPA dan Pendidikan IPA*, 6(1): 41-53.
- Sjachran Basah. (1997). *Perizinan di Indonesia, Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya Novermber 1997*
- Thoha, Miftah. (2003). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana korupsi
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Walker, R. M. (2008). *An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18, 591–615.
- Walker, R. M., Damanpour, F., Devece, C.A. (2011). *Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 21, 367–386.
- Widodo, Joko, (2001). *Good Governance*. Insan Cendekia, Surabaya.

Wiig, K.M. (2002). Knowledge Management in Public Administration. *Journal of Knowledge Management* 6(3): 224-39.