

# **MAL ADMINISTRASI DALAM PELAKSANAAN ADMINISTRASI NEGARA**

**Oleh :**

**Ni Made Anggia Paramesthi Fajar**  
**Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai**  
**Email : [Anggiaparamesti@gmail.com](mailto:Anggiaparamesti@gmail.com)**

## **Abstrak**

Mal administrasi adalah istilah yang ering kita dengar dalam pelaksanaan administrasi negara, namun masih banyak masyarakat yang belum paham akan istilah tersebut, bahkan istilah yang lekat dengan kehidupan sehari-hari terutama erat kaitannya dengan unsur pelayanan publik dalam penyelenggaraan administrasi negara. Namun masyarakat pada umumnya yang walaupun sudah mengetahui tentang mal administrasi masih belum dapat membedakan apa mal administrasi, dan bagaimana perbedaannya dengan tindak korupsi, dan tak jarang aparat penegak hukum pun terkadang tidak dapat membedakan dengan pasti beberapa tindakan menyimpang yang sering terjadi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Perbuatan maladministrasi menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan public yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Kata Kunci : Mal Administrasi , Administrasi Negara, Pelayanan Publik

## **I. Pendahuluan**

### **a. Latar Belakang Masalah**

Sebagai sebuah negara hukum kesejahteraan yang dianut di Indonesia, maka tugas utama pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara salah satunya melalui pelayananan publik. Namun banyak tindakan yang melampaui batas wewenang dari penyelenggara administrasi negara, yang sudah mewarnai penyelenggaraan pemerintahan sehingga membuat masyarakat semakin tidak percaya dengan adanya pemerintahan yang bersih dan transparan, kemudian pejabat birokrasi pemerintahan menjadi sorotan tajam pada saat ini, karena mereka sebagai pejabat publik yang menjalankan administrasi pemerintahan sangat rawan terhadap praktik praktik yang dianggap penyalahgunaan wewenang. Perlu dipahami adalah pejabat birokrasi memiliki kewenangan yang dijamin oleh undang-undang dalam menjalankan admnistrasi pemerintahan, seringkali keputusan para pejabat birokrasi melampaui kewenangan yang diberikan undang-undang dan etika birokrasi, yang biasa disebut maladministrasi.

Tujuan pelayanan publik adalah untuk memuaskan atau sesuai dengan keinginan masyarakat/ pelanggan pada umumnya, untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas/mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan. Karena pelayanan publik adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat dan memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan kebutuhan serta berfokus kepada pelanggan/masyarakat secara baik atau terbaik.

Perbuatan maladministrasi menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan public yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan

Mal administrasi banyak terjadi di berbagai instansi pemerintah di Indonesia. Hal ini membuat masyarakat sebagai pengakses maupun pengguna layanan publik semakin tidak nyaman dengan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah sehingga hal tersebut memunculkan kepedulian masyarakat terhadap ketidakmaksimalan penyelenggaraan pelayanan publik. Namun masih banyak masyarakat yang belum paham mengenai adanya mal administrasi dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Berbagai upaya dan tindakan, masyarakat berusaha memberikan kritik serta sarannya demi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan juga pelayanan publik yang maksimal. Adanya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik dirasakan masyarakat akan sangat membantu menciptakan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dan juga dapat diakses semua lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi dari pihak pemerintah. Tuntutan masyarakat akan perubahan pelayanan publik memaksa Pemerintah. Sehingga butuh pemahaman yang lebih dalam dan luas dari masyarakat akan penyalahgunaan wewenang pejabat publik yang termasuk kedalam maladministrasi. Kemudian dalam pelaksanaannya, maladministrasi seringkali dibenturkan dengan tindak pidana korupsi, bahkan para penegak hukum sendiri masih kesulitan membedakan dan membuktikan perbuatan maladministrasi dan korupsi, karena perbedaan keduanya sangat tipis, bahkan ada pula maladministrasi yang masuk kategori korupsi. Namun kedua tindakan melawan hukum tersebut tentunya memiliki batasan dan unsur-unsur tertentu dalam kaitannya dengan penyelenggaraan administrasi negara. Agar tidak menjadi bias dalam masyarakat dan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai istilah yang lekat dengan kehidupan bermasyarakat terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **b. Rumusan Masalah**

Bagaimana Pembatasan Maladministrasi dengan Tindakan yang menyimpang lainnya dalam pelaksanaan Administrasi Negara ?

#### **c. Tujuan penulisan**

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mengetahui Batasan dari mal administrasi dalam penyelenggaraan administrasi negara. Di samping itu, tulisan ini diharapkan mampu memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis.

- 1) Kontribusi secara teoritis, adalah memperkaya ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara berkaitan dengan apa saja batasan dari maladministrasi dari pejabat publik dalam penyelenggaraan administrasi negara
- 2) Kontribusi secara praktis, adalah:

- a) Bagi Pemerintah, dapat digunakan sebagai rujukan untuk mengevaluasi kinerja aparat dalam memberikan pelayanan publik.
- b) Bagi Masyarakat, dapat digunakan sebagai pedoman untuk ikut berpartisipasi mewujudkan good governance.
- c) Bagi Akademisi, dapat digunakan untuk memperkuat tulisan yang sudah ada dan dapat sebagai dasar bagi penulisan mendatang.

#### **d. Ruang lingkup**

Penulisan karya ilmiah ini kami batasi dengan pembahasan mengenai apa batasan suatu tindakan melawan hukum dalam pelaksanaan administrasi negara yang di katakana sebagai mal administrasi atau tindakan melawan hukum lain seperti korupsi, karena kedua hal tersebut adalah berbeda dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang juga berbeda.

#### **e. Metodologi**

Metodologi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang mengacu kepada norma- norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini merupakan penelitian dengan kajian studi pustaka (library research) dengan mengumpulkan beberapa sumber pustaka yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian tersebut. Untuk menguraikan dan menjelaskan pengertian tentang masalah hukum yang data-datanya telah dikumpulkan dapat dilakukan analisis. Dalam hal metode analisis penulis menggunakan metode deskriptif analitis. Semua data-data yang diperoleh dari library research dikumpulkan dan digabungkan untuk kemudian dianalisa, dan hasil analisa tersebut ditarik suatu kesimpulan sebagai hasil akhir yang merupakan jawaban dari rumusan masalah sebagaimana yang menjadi tujuan dari penelitian tersebut, sehingga dapat diketahui bagaimana pembatasan mal adaministrasi dalam pelaksanaan administrasi negara di Indonesia.

## **II. Pembahasan**

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, yang artinya segala sesuatu dilakukan untuk kepentingan rakyat. Sebab pada akhirnya, hukumlah yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan). Hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan ke-masyarakatan, di mana tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Hukum tata negara membutuhkan hukum lain untuk

---

<sup>1</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15

menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, yakni hukum administrasi negara. Mengingat negara merupakan sebagai organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen pedoman dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan dan sekaligus sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Keberadaan hukum administrasi negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan hukum. Di masa sekarang ini, hukum administrasi negara dan aparaturnya memegang peranan yang sangat besar, karena negara memberikan kewenangan kepada penguasa untuk menyelenggarakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat secara langsung, sehingga fungsi negara menjadi aktif.

Selama ini, hukum administrasi negara yang terdiri dari berbagai macam peraturan yang bertujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan administrasi kepada publik cenderung digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum, kadang di balik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.<sup>2</sup>

Dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Untuk itu diperlukan adanya keleluasaan untuk bergerak dalam administrasi negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Dalam kenyataannya, administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya itu, terkadang melampaui batas wewenang yang ditetapkan dalam hukum administrasi negara, sehingga terjadi malfungsi hukum administrasi negara, mal fungsi dalam penyelenggaraan administrasi negara sering di kenal dengan istilah mal administrasi. Berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan muncul akibat dari malfungsi hukum administrasi negara, Penyelenggaraan negara dan pemerintahan sering diwarnai dengan praktek mal administrasi, korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Bentuk maladministrasi secara umum meliputi penundaan berlarut-larut, melalaikan kewajiban, dan tidak menangani sehingga proses administrasi berjalan lambat dan tidak efisien terhadap waktu sehingga pelayanan publik menjadi tidak memiliki kepastian. Bentuk maladministrasi yang menimbulkan diskriminasi dan ketidakadilan berupa nepotisme dan kolusi, berpihak tanpa memiliki kriteria yang objektif sehingga menimbulkan ketidakadilan dan keputusan yang dilakukan pejabat publik dapat merugikan pihak lainnya.<sup>3</sup> Bentuk maladministrasi juga dapat tercermin dalam bentuk pelanggaran hukum atau peraturan perundangan, seperti pemalsuan dokumen tertentu, perbuatan melawan hukum atau melanggar ketentuan perundangan yang ditujukan guna mendapat keuntungan kelompok, diri sendiri ataupun orang lain seperti sanak saudara dan orang terdekatnya. Maladministrasi dapat berkaitan dengan kompetensi atau kewenangan yang memiliki dampak terhadap kualitas pelayanan umum kepada masyarakat meliputi intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan publik,

---

<sup>2</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 17-18.

<sup>3</sup> Sunaryati Hartono, 2003, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, hlm 44.

pejabat publik yang tidak memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugasnya, serta tindakan-tindakan lainnya yang menyimpang terhadap prosedur atau petunjuk teknis berdasarkan peraturan perundangan. Arogansi dari pejabat publik merupakan bentuk dari maladministrasi. Arogansi pejabat publik dapat berupa kesewenangan atau penyalahgunaan wewenang, tindakan yang tidak patut dilakukan sehingga tindakan yang dimaksud bersifat melawan hukum dan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Dari berbagai macam bentuk maladministrasi tersebut dapat menimbulkan terganggunya proses pelayanan publik serta mempengaruhi hasil dari kebijakan atau ketetapan yang akan diberlakukan sehingga tidak dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.

Maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Maladministrasi merupakan pengabaian kewajiban hukum dan kepatuhan hukum yang termasuk dalam kategori pelanggaran serta penyimpangan kepada masyarakat sebagai pihak yang memperoleh hak dalam mengakses pelayanan publik. Maladministrasi dilakukan oleh pelaksanaan pelayanan publik yang tindakannya tidak sesuai dengan kepatutan serta asas umum pemerintahan yang baik.

Diaturinya klausul tentang maladministrasi di dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai sebuah terobosan, karena di dalam sejumlah besar peraturan perundang-undangan memang sudah tercantum berbagai bentuk maladministrasi dan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelakunya. Pelaku dalam hal ini adalah penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun daerah, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik. Salah satu undang-undang yang khusus memberikan sanksi tegas untuk itu adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 54 antara lain sanksi pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan tidak hormat, penurunan gaji, dan lain-lain.

Undang-Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ini hanya merangkum kembali bahwa penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk akibat maladministrasi harus dicegah dan diberantas, sebagaimana halnya tindak pidana korupsi. Pada dasarnya korupsi juga merupakan salah satu bentuk maladministrasi, misalnya permintaan imbalan dalam bentuk uang, barang ataupun jasa, pungutan melebihi tarif resmi yang ditetapkan peraturan, pungutan liar atau pungutan tanpa dasar hukum yang sah saat masyarakat mengurus administrasi kependudukan di kantor-kantor pemerintah. Kurangnya kesadaran masyarakat, budaya ewuh pakewuh (takut, risih, dan segan), banyaknya pungli (pungutan liar), penundaan berlarut, panjang dan rumitnya birokrasi, serta kebiasaan pejabat publik yang minta dilayani; bukan melayani dalam pengurusan administrasi di kantor pemerintahan, adalah merupakan gambaran keadaan birokrasi yang ada di Indonesia saat ini. Situasi ini mengakibatkan masyarakat lebih memilih jalan pintas untuk melakukan tindakan yang melanggar hukum karena tidak ingin repot dalam mendapatkan pelayanan di kantor-kantor pemerintah dan instansi

pelayanan publik lainnya. Penyelenggara pelayanan publik juga memanfaatkan situasi ini untuk keuntungan dan kepentingan pribadi

Mal administrasi sebagai kesalahan administratif yang tidak terlalu penting (*trivial matters*). Dalam hukum positif Indonesia ada 9 kriteria yang menjadi kategori mal administrasi, yaitu:<sup>4</sup>

- a. Prilaku dan perbuatan melawan hukum;
- b. Prilaku dan perbuatan melampaui wewenang
- c. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut
- d. Kelalaian;
- e. Pengabaian kewajiban hukum
- f. Dalam penyelenggaraan pelayanan public
- g. Dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah;
- h. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial
- i. Bagi masyarakat dan orang perseorangan;

Hendra dkk menjelaskan yang termasuk dalam bentuk tindakan maladministrasi ialah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dikarenakan adanya beberapa hal berikut, seperti mis conduct yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor, deceitful practice yaitu praktik-praktik kebohongan, tidak jujur terhadap publik, masyarakat disuguhi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya untuk kepentingan birokrat, korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk di dalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara, defective policy implementation yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan,

Masthuri dalam bukunya yang berjudul Mengenal Ombudsman Indonesia mengklasifikasikan bentuk dan jenis Malpraktik menjadi enam kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Bentuk-bentuk Malpraktik yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, dapat berupa tindakan-tindakan seperti berikut ini.

1. Penundaan Berlarut

Dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu tanpa alasan yang jelas sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut). Tindakan seperti ini dapat mengakibatkan pelayanan publik yang diberikan memiliki tingkat ketidakpastian yang tinggi.

2. Tidak Menangani

Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

3. Melalaikan Kewajiban

Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggung jawabnya.

---

<sup>4</sup> Hendra Nurtjahjo, dkk, *Memahami Mal Administrasi*, Ombudsman, 2013 hlm 11.

<sup>5</sup> Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya paramitha, 2005, hlm. 78

b. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari tindakan-tindakan:

1. Persekongkolan

Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik dan berkeadilan. Tindakan seperti ini dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayan public.

2. Kolusi dan Nepotisme

Dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

3. Bertindak Tidak Adil

Dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.

4. Nyata-nyata Berpihak

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

Ada juga *bureaupathologis* yang merupakan penyakit birokrasi yang meliputi indecision yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang tidak diselesaikan. *Red tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan dalam waktu singkat. *Cicumloution* yaitu penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak, lebih tepatnya seperti banyak janji tetapi tidak ada yang ditepati. Banyak kata manis yang diucapkan hanya demi menenangkan gejolak massa. Kadang-kadang banyak kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat. *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan *impersonality* dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus. *Psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya.

Kemudian bagaimana pembatasan mal administrasi dengan tindakan melawan hukum lain yang sering terjadi dalam pelaksanaan administrasi negara yang salah satunya diantra lain adalah korupsi, Jika perbuatan melawan hukum yang bersifat administrasi itu mengacu kepada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, belum tentu pidana. Kalau ditemukan perbuatan melawan hukum yang sifatnya pidana bisa diselidiki lebih jauh jadi untuk mencapai ke tindak pidana korupsi, perbuatan melawan hukum yang mengarah ke tindak pidana korupsi diatur

dalam UU Tipikor. Salah satu syarat suatu perbuatan melawan hukum masuk ke dalam tindak pidana korupsi adalah apabila ada pihak-pihak yang diperkaya dan menyebabkan kerugian negara. Bisa macam-macam penyebabnya kalau maladministrasi, *Treatment* pelanggaran administrasi berbeda dengan Tipikor.

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam UU No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan sanksi pidana karena korupsi. Ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kerugian keuangan negara
2. Suap-menyuap
3. Penggelapan dalam jabatan
4. Pemerasan
5. Perbuatan curang
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan
7. Gratifikasi

Selain bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan diatas, masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang tertuang pada UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001. Jenis tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi itu adalah:

1. Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi
2. Tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar
3. Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka
4. Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu
5. Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu
6. Saksi yang membuka identitas pelapor

Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 :

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Rumusan korupsi pada Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999, pertama kali termuat dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b UU No. 3 Tahun 1971. Perbedaan rumusan terletak pada masuknya kata "dapat" sebelum unsur "merugikan keuangan/perekonomian negara" pada UU No. 31 Tahun 1999. Sampai dengan saat ini, pasal ini termasuk paling banyak digunakan untuk memidana koruptor. Untuk menyimpulkan apakah suatu perbuatan termasuk korupsi menurut Pasal ini, harus memenuhi unsur-unsur :

1. Setiap orang;
2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana;
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.



Dalam membuat keputusan pemerintah harus memperhatikan syarat materiil dan syarat formil agar keputusan tersebut sah. Dan setiap keputusan yang diambil harus mampu dipertanggungjawabkan. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindakan pemerintah berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah. Tanggung jawab pribadi berhubungan dengan fungsional atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggungjawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Istilah maladministrasi menurut laporan tahunan 1997 Ombudsman Eropa "*maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it*". Anton Sujata memperjelaskan maladministrasi dengan penyimpang pejabat publik. Sementara Hadjon menelaah arti kata maladministrasi, kata dasar *mal/ male* dalam bahasa latin artinya jahat (jelek). Kata administrasi artinya melayani dan dipadukan menjadi pelayanan jelek. Dengan pengertian dasar tersebut, maladministrasi selalu dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan yang dilakukan pejabat publik. Mal administrasi juga dapat diartikan adalah penyimpangan perilaku yang dilakkan oleh para administrator negara dalam praktek administrasi negara. Penyimpangan ini diukur dari standar nilai yang diakui sebagai etika administrasi negara. Nilai adalah aturan yang menuntun perilaku orang-orang sehingga dari sana orang tersebut dapat dikatakan apakah berperilaku baik atau buruk.

Karena sebagian besar administrator negara adalah birokrat, maladministrasi bisa juga dikatakan sebagai mal praktek dalam birokrasi. Birokrasi disini dikonsepsikan sebagai sekumpulan pegawai atau pejabat pemerintah. Maladministrasi secara lebih umum diartikan sebagai perilaku yang menyimpang atau melanggar etika administrasi dimana tidak tercapainya tujuan administrasi. Contohnya : Penundaan dan pelayanan berlarut, berlaku tidak adil, permintaan imbalan, penyalahgunaan wewenang. Pelaku Maladministrasi Publik adalah Pejabat Pemerintah pusat maupun daerah, Aparat Penegak Hukum, Petugas BUMN/BUMD dan Aparat Penyelenggaraan Negara lainnya. Kecenderungan birokrat ini biasa melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik. Over staffing yaitu gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi. *Paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana fungsinya, dan *defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah mark up proyek keuangan.

Kemudian apakah maladministrasi bisa dikategorikan sebagai korupsi ? apabila memenuhi unsur-unsur pada pasal yang telah dijelaskan diatas, tetapi perbuatan maladministrasi belum tentu perbuatan korupsi, perumusan tindak pidana korupsi haruslah memenuhi unsur pasal Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, sanksi maladministrasi dapat berupa sanksi administrasi dan sanksi pidana apabila itu merupakan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian materiil negara yang dikategorikan korupsi, sedangkan tindak pidana korupsi berupa sanksi pidana sesuai peraturan perundang-undangan. Namun tetap dengan batasannya mal administrasi merupakan pelanggaran atau perbuatan melawan hukum yang

berkaitan dengan administrasi namun jika dikaitkan dengan korupsi artinya ada unsur lain seperti pidana yang masuk ke dalam perbuatan tersebut. sehingga di batasi bahwa mal administrasi tak sama dengan perbuatan melanggar hukum seperti korupsi.

### **III. Penutup**

#### **1. Simpulan**

Pembatasan antara mal adminisrasi dan perbuatan melawan hukum lain dalam penyelenggaraan administarsi negara seperti korupsi yang kerap dianggap sama sudah jelas di katakana dalam berbagai peraturn perundang-undangan. namun masih banyak yang tidak paham mengenai batasan tersebut beberapa ahli pun memberikan pandangan mengenai perbedaan tersebut. perbuatan melawan hukum yang bersifat administrasi itu atau kita kenal istilahnya dengan Mal Administrasi mengacu kepada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, belum tentu pidana. Kalau ditemukan perbuatan melawan hukum yang sifatnya pidana bisa diselidiki lebih jauh jadi untuk mencapai ke tindak pidana korupsi, perbuatan melawan hukum yang mengarah ke tindak pidana korupsi diatur dalam UU Tipikor. Salah satu syarat suatu perbuatan melawan hukum masuk ke dalam tindak pidana korupsi adalah apabila ada pihak-pihak yang diperkaya dan menyebabkan kerugian negara Bisa macam-macam penyebabnya kalau maladministrasi, *Treatment* pelanggaran administrasi berbeda dengan Tipikor.

#### **2. Saran**

Pemerintah di harapkan dapat lebih baik lagi dalam memberikan layanan kepada masyarakat, yang alam hal ini adalah kewajibannya untuk memberikan Publik service dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka menjalankan tugas administrasi negara. Penyalahgunaan wewenang sekecil apapun adalah perbuatan melanggar hukum yang dapat merugikan negara dan masyarakat. Adanya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik dirasakan masyarakat akan sangat membantu menciptakan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dan juga dapat diakses semua lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi dari pihak pemerintah

## DAFTAR BACAAN

### BUKU :

Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung

Sunaryati Hartono, 2003, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta

Hendra Nurtjahjo, dkk, *Memahami Mal Administrasi*, Ombudsman, 2013

Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya paramitha, 2005

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana korupsi