

**Title** : Mengenal Maladministrasi Sebagai Bentuk Penyalahgunaan  
Tindakan Administrasi Dalam Pelayanan Publik

**Author(s)** : Syipa Nurul Najmi, Ikomatussuniah,S.H.,M.H.,PhD

**Institution** : Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

**Category** : Article

**Topics** : Policy, Social Welfare, Law

# MENGENAL MALADMINISTRASI SEBAGAI BENTUK PENYALAHGUNAAN TINDAKAN ADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

**Syipa Nurul Najmi<sup>1)</sup>; Ikomatussuniah,S.H.,M.H.,PhD<sup>2)</sup>**

[1111200229@untirta.ac.id](mailto:1111200229@untirta.ac.id)

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

## **I. PENDAHULUAN**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipungkiri entitas birokrasi merupakan suatu hal yang penting. Adanya birokrasi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan membuat pengelolaan pelayanan publik menjadi lebih efisien. Mustahil apabila pelayanan publik dapat berjalan dengan baik tanpa adanya birokrasi. Namun, birokrasi juga dapat menjadi sumber kekecewaan masyarakat yang mana memungkinkan adanya penyalahgunaan wewenang aparat, korupsi, atau efek pita merah. Jika dalam pengelolaannya dipegang dengan orang-orang yang tidak memupuni dan tidak dapat bertanggung jawab maka yang akan terjadi birokrasi bukan menjadi hal yang dapat mempermudah penyelenggaraan pelayanan publik justru malah sebaliknya dapat menindas hak-hak warga negara.

Korupsi dan penyalahgunaan jabatan merupakan musuh masyarakat yang sering terjadi dalam birokrasi. Walaupun tidak selamanya korupsi dan penyalahgunaan jabatan melekat pada pelaksanaan birokrasi, kita tidak bisa mengatakan bahwasannya birokrasi tidak efisien. Korupsi dan penyalahgunaan jabatan merupakan penyakit dalam penyelenggaraan administrasi negara yang harus diberantas. Penyakit administrasi ini harus kita ketahui dari mana asalnya dan dibagian mana letaknya penyakitnya dalam tubuh birokrasi.

Penyakit administrasi merupakan segala bentuk korupsi, penyalahgunaan jabatan, penyelewengan kekuasaan, ketidakadilan pelayanan publik, atau berbelit-belitnya pelayanan dalam birokrasi yang disebabkan kepentingan pribadi aparatur birokrasi yang mana tidak mampu mengelola administrasi publik dengan baik.

Mal administrasi adalah bentuk perilaku penundaan pemberian pelayanan, tidak profesionalnya dalam memberikan pelayanan dan kurang kepedulian terhadap masalah yang menimpa seseorang yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan

atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan yang tidak baralasan (unreasonable), tidak adil (unjust), menekan (oppressive), improrer dan diskriminatif.

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **Mal Administrasi**

Sadjjono mengartikan mal administrasi adalah suatu tindakan atau perilaku administrasi oleh penyelenggara administrasi negara (pejabat publik) dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) yang atas tindakan tersebut menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.

Didalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dijelaskan mengenai pengertian maladministrasi, yaitu: "mal administrasi 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 publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan".

Berdasarkan pengertian dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tersebut, maka unsur-unsur dari pemenuhan suatu tindakan mal-administrasi adalah:

- a) Perilaku atau perbuatan melawan hukum.
- b) Melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- c) Dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan.
- d) Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

## **Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. (Ratminto dan Winarsih, 2006:26).

Menurut Kotler (2006:24) pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Undang-undang ini mempunyai tujuan antara lain adalah :

- a). Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan public,
- b). Menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik,
- c). Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
- d). Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

## **III. PEMBAHASAN**

### **Bentuk-Bentuk Maladministrasi**

Pada dasarnya maladministrasi merupakan bagian dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Namun Ombudsman RI memiliki kriteria dari bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelayanan publik. Terdapat sepuluh bentuk maladministrasi menurut Ombudsman RI berdasarkan Peraturan Ombudsman RI Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, sebagai berikut;

1. Penundaan berlarut merupakan kalimat terjemahan dari *undue delay*. Ciri-cirinya adalah pelaksana pelayanan mengulur-ulur waktu dalam penyelesaian administrasi atau masalah tanpa adanya suatu keterangan yang jelas.
2. Tidak memberikan pelayanan, ciri-cirinya pelaksana layanan tidak mengerjakan permohonan atau permintaan layanan padahal masyarakat sudah melengkapi semua persyaratan yang diperlukan.
3. Tidak kompeten, ciri-cirinya adalah pelaksana layanan publik memiliki kualifikasi yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pelayanan publik atau menugaskan petugas yang tidak sesuai kompetensi untuk melaksanakan tugas atas perintah.
4. Penyalahgunaan wewenang, ciri-cirinya melanggar peraturan dalam memberikan layanan yang terhubung pada kepentingan pribadi atau kelompok lainnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
5. Permintaan imbalan, ciri-cirinya petugas meminta uang atau barang kepada masyarakat agar mendapatkan pelayanan yang baik, atau petugas menjalin kesepakatan dengan masyarakat apabila mereka terdata dalam suatu program pemerintah mereka berhak menerima *fee* (bonus). Selain itu, pelaksana pelayanan publik yang melakukan korupsi sehingga berdampak pada kualitas pelayanan juga termasuk permintaan imbalan.
6. Penyimpangan prosedur, ciri-cirinya pelaksana layanan tidak mematuhi standar operasional prosedur dalam memberikan pelayanan publik yang memberikan keuntungan bagi dirinya maupun orang lain.
7. Bertindak tidak patut, ciri-cirinya pelaksana layanan bertindak secara tidak wajar, tidak sopan dan tidak pantas seperti adanya kekerasan verbal dengan memberikan kalimat umpatan kepada pengguna layanan.
8. Berpihak, ciri-cirinya adanya keputusan atau tindakan dengan menguntungkan pihak lain sehingga berujung pada pelanggaran standar operasional prosedur yang ditentukan.
9. Konflik kepentingan, ciri-cirinya pelaksana layanan tidak dapat bekerja secara profesional karena memiliki kepentingan pribadi sehingga pelayanan yang diberikan tidak objektif dan tepat.
10. Diskriminasi, ciri-cirinya pelaksana pelayanan yang diberikan tidak menyeluruh kepada masyarakat karena perbedaan suku, agama, ras, jenis kelamin, penyakit, dan sebagainya.

Menurut klasifikasi Croosman, bentuk-bentuk tindakan yang dikategorikan sebagai mal-administrasi adalah berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan wewenang, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena.

Menurut Nigro, terdapat 8 (delapan) bentuk maladministrasi yaitu ketidak jujuran (dishonesty); perilaku yang buruk (unethicalbehaviour); mengabaikan hukum (disregard of the law); favoritisme dalam menafsirkan hukum; perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai; inefisiensi bruto (gross inefficiency); menutup-nutupi keasalahan' dan gagal menunjukkan inisiatif.

Menurut Gerald Caiden terdapat 13 bentuk maladministrasi yaitu overkill or diseconomy (hasilnya dicapai dengan biaya tinggi yang tidak perlu); counter productivity (hasilnya bertentangan dengan yang diinginkan); inertia (tidak ada yang terjadi sebagai respons terhadap stimulus); ineffectiveness (tanggapan yang muncul hanya mengatur ulang input dan output mencapai sedikit atau tidak sama sekali); tail chasing(semakin banyak yang disediakan, semakin banyak yang dituntut); under and over organization (pita merah, penyuaian, dan korupsi);wastage (kesempamtan pegawai untuk melakukan hal tidak semestinya); big stick syndrome (kontrol dan ancaman yang mengalahkan diri sendiri); negative demonstration(tindakan memicu respons yang tidak tepat); time lags(penundaan); reorganization (perubahan struktural sebagai respons simbolis); suboptimization (unit komponen mengalahkan tujuan keseluruhan, tujuan yang saling bertentangan, dan kurangnya koordinasi); dan terakhir profesional fragmentation (masalah penguncian dan biaya sekitar).

Lebih luas lagi Hendra Nurtjahyo dalam bukunya berjudul “Memahami Mal-administrasi” mengklasifikasikan bentuk dan jenis mal-administrasi menjadi 6 (enam) kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik sebagai berikut :

1. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum.
  - a. Penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara sengaja menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana yang telah ditentukan dan membuat pelayanan umum tidak ada kepastian.
  - b. Tidak Menangani: seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya dilakukan dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
  - c. Melalaikan Kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.
  
2. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan tindakan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi.

- a. Persekongkolan: beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
  - b. Kolusi dan Nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga, teman atau kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum ataupun sebagai seorang yang duduk di jabatan dalam lingkungan pemerintahan.
  - c. Bertindak Tidak Adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi yang tidak sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.
  - d. Nyata-nyata Berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan berat sebelah atau lebih mementingkan salah satu pihak saja tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku sehingga keputusan yang diambil dapat merugikan pihak lain.
3. Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan.
- a. Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.
  - b. Pelanggaran Undang-Undang: seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak dapat merasakan pelayanan secara baik.
  - c. Perbuatan Melawan Hukum: seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum dengan baik.
4. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/ kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat.
- a. Diluar Kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

- b. Tidak Kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).
  - c. Intervensi: seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya.
  - d. Penyimpangan Prosedur, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.
5. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.
- a. Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.
  - b. Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya
  - c. Bertindak Tidak Layak/ Tidak Patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.
6. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif.
- a. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya. Yang seharusnya semestinya dilakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya;
  - b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain.
  - c. Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya yang mana hal tersebut sudah menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
  - d. Penggelapan Barang Bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta

barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

### **Faktor-Faktor Penyebab Mal-administrasi**

Mal-administrasi merupakan tindakan menyimpang dari nilai etika. Secara psiko-sosiologis tindakan yang menyimpang disebabkan karena bertemunya faktor “niat dan adanya kesempatan”.

Menurut Widodo dengan mengacu pada konsep tersebut maka dapat ditemukan dua faktor yang menjadi penyebab timbul suatu tindakan mal-administrasi seperti berikut :

1. Pertama faktor internal yaitu faktor pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini berwujud suatu niat, kemauan, dorongan yang timbul dari dalam diri seseorang untuk melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini disebabkan oleh lemahnya mental seseorang, dangkalnya pemahaman tentang agama dan minimnya keimanan mereka, sehingga mereka menghalalkan tindakan tersebut walaupun mereka tahu bahwa tindakan yang mereka akan lakukan merupakan suatu tindakan yang tidak baik atau buruk menurut nilai-nilai sosial. Faktor internal muncul banyak pula dipengaruhi oleh faktor eksternal antara lain faktor kebutuhan keluarga, lingkungan kerja dan lemahnya pengawasan.
2. Kedua, Faktor eksternal adalah faktor yang berada di luar diri orang yang melakukan tindakan maladministrasi, bisa berupa lemahnya peraturan, lemahnya lembaga kontrol, lingkungan kerja, dan lain sebagainya yang menjadi peluang (kesempatan) untuk melakukan tindakan korupsi.

## KESIMPULAN

Mal administrasi adalah bentuk perilaku penundaan pemberian pelayanan, tidak profesionalnya dalam memberikan pelayanan dan kurang kepedulian terhadap masalah yang menimpa seseorang yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan yang tidak baralasan (unreasonable), tidak adil (unjust), menekan (oppressive), impropor dan diskriminatif

Bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelayanan publik menurut Ombudsman RI berdasarkan Peraturan Ombudsman RI Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, sebagai berikut; 1)Penundaan berlarut, 2)Tidak memberikan pelayanan, 3)Tidak kompeten, 4)Penyalahgunaan wewenang, 5)Permintaan imbalan, 6)Penyimpangan prosedur, 7)Bertindak tidak patut, 8)Berpihak, 9)Konflik kepentingan, 10)Diskriminasi.

Menurut klasifikasi Croosman, bentuk-bentuk tindakan yang dikategorikan sebagai mal-administrasi adalah berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan wewenang, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena.

Menurut Nigro, terdapat 8 (delapan) bentuk maladministrasi yaitu ketidak jujuran (dishonesty); perilaku yang buruk (unethicalbehaviour); mengabaikan hukum (disregard of the law); favoritisme dalam menafsirkan hukum; perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai; inefisiensi bruto (gross inefficiency); menutup-nutupi keasalahan' dan gagal menunjukkan insiatif.

Menurut Widodo terdapat faktor yang menajdi penyebab timbul suatu tindakan mal-administrasi seperti berikut :1)Pertama faktor internal yaitu faktor pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini berwujud suatu niat, kemauan, dorongan yang timbul dari dalam diri seseorang untuk melakukan tindakan mal-dministrasi, 2)Kedua faktor eksternal adalah faktor yang berada di luar diri orang yang melakukan tindakan maladministrasi, bisa berupa lemahnyaa peraturan, lemahnya lembaga kontrol, lingkungan kerja, dan lain sebagainya yang menjadi peluang (kesempatan) untuk melakukan tindakan korupsi.

## DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Adrian Sutedi. (2022). *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Irmandani, D. (2014). MAL-ADMINISTRASI DALAM PELAYANAN SURAT IZIN USAHA

Abdul haliq, d. (2017). ANALISIS KASUS MAL ADMINISTRASI DI OMBUDSMAN RI PERWAKILAN

Nugraha, A. (2021, february Kamis). Yuk Kenalin Bentuk-Bentuk Maladministrasi. hal. 18. Dipetik september jumat, 2022, dari <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--yuk-kenali-bentuk-bentuk-maladministrasi>

Pratiwi, D. A. (2020, desember Senin). Maladministrasi Pangkal Korupsi. hal. 28. Dipetik september jumat, 2022, dari <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--maladministrasi-pangkal-korupsi>

Hasanah, S. (2016, desember Kamis). Bentuk-Bentuk Maladministrasi. hal. 22. Dipetik september jumat, 2022, dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bentuk-bentuk-maladministrasi-t58292617134da>