

Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Akibat Kelalaian Pejabat Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Administratif

Wilma Silalahi¹, Yesaya Christson Matthew²

^{1,2} Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Tarumanagara

¹wilmasilalahi@fh.untar.ac.id, ²christsonmatthew@gmail.com

Abstrak

Pelayanan administratif merupakan wujud paling nyata kehadiran negara bagi masyarakat, tetapi kelalaian pejabat pemerintahan, seperti penundaan berlarut, pengabaian kewajiban hukum, dan ketidakcermatan prosedur, kerap menimbulkan kerugian bagi warga. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan kelalaian pejabat sebagai bentuk maladministrasi, bentuk perlindungan hukum yang tersedia bagi masyarakat, dan hambatan dalam penegakannya. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelalaian pejabat, baik berupa tindakan maupun tidak melakukan tindakan, memenuhi unsur maladministrasi dan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran kewajiban hukum serta asas umum pemerintahan yang baik. Perlindungan hukum tersedia secara preventif melalui asas dan standar pelayanan, serta secara represif melalui pengaduan dan rekomendasi Ombudsman, upaya administratif, gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara termasuk gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, dan sanksi administratif. Namun, perlindungan tersebut terkendala tenggang waktu yang singkat, tersebarnya forum, belum adanya ukuran ganti rugi yang jelas, dan lemahnya daya paksa rekomendasi. Diperlukan harmonisasi mekanisme, penetapan parameter ganti rugi, dan penguatan eksekusi.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum; Kelalaian Pejabat; Pelayanan Administratif; Maladministrasi; Pemerintahan

Abstract

Administrative services are the most visible expression of the state's presence for citizens, yet negligence by government officials, such as prolonged delays, disregard of legal duties, and procedural carelessness, often causes harm to the public. This study analyzes the position of official negligence as a form of maladministration, the forms of legal protection available to citizens, and the obstacles to their enforcement. It employs normative legal research using statute and conceptual approaches, with primary and secondary legal materials analyzed qualitatively. The findings show that negligence by officials, whether by acting or by failing to act, fulfills the elements of maladministration and may be qualified as a breach of legal duties and of the General Principles of Good Governance. Legal protection is available preventively through principles and service standards, and repressively through complaints and Ombudsman recommendations, administrative appeals, lawsuits before the State Administrative Court including claims of unlawful government acts, and administrative sanctions. However, this protection is constrained by short filing periods, scattered forums, the absence of clear compensation parameters, and the weak enforceability of recommendations. Harmonization of mechanisms, clear compensation parameters, and stronger execution are required.

Keywords: Legal Protection; Official Negligence; Administrative Services; Maladministration; Government

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945), sehingga setiap penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus bertumpu pada hukum dan menjamin perlindungan serta kepastian hukum yang adil bagi warga negara sebagaimana ditegaskan Pasal 28D ayat (1). Wujud paling kasatmata dari kehadiran negara dalam kehidupan sehari-hari adalah pelayanan publik, termasuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan dokumen atau keputusan resmi seperti perizinan, dokumen kependudukan, dan pendaftaran hak. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) merumuskan pelayanan publik sebagai kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara bagi setiap warga negara dan penduduk (Pasal 1 angka 1).

Dalam praktik, pelayanan administratif tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Pejabat dapat lalai memproses permohonan, membiarkan permohonan tanpa jawaban hingga melewati batas waktu, tidak cermat memeriksa berkas, atau

menyimpang dari prosedur. Kelalaian semacam ini tampak kecil bila dilihat satu per satu, tetapi akibatnya nyata bagi warga: izin usaha yang tertunda, hak atas dokumen yang terhambat, hingga kerugian ekonomi. Hukum positif sebenarnya telah menyediakan sejumlah instrumen. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) tidak hanya mengatur keputusan, tetapi juga tindakan pejabat, termasuk perbuatan untuk tidak melakukan sesuatu (Pasal 1 angka 8). Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman) menempatkan kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam pelayanan publik sebagai bentuk maladministrasi (Pasal 1 angka 3). Namun, jalur pemulihan bagi warga tersebar di berbagai peraturan, yaitu pengaduan, upaya administratif, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), hingga tuntutan ganti rugi, sehingga tidak mudah bagi masyarakat untuk mengetahui jalur mana yang tepat dan kapan jalur itu harus ditempuh.

Beberapa kajian telah menyentuh persoalan ini dari sudut tertentu. Arwanto (2016) menelaah perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan faktual pemerintah setelah berlakunya UU AP. Barokah dan Erliyana (2021) meneliti pergeseran kompetensi mengadili gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa dari peradilan umum ke PTUN berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 2 Tahun 2019, dan menyoroti pemangkasan tenggang waktu gugatan dari tiga puluh tahun menjadi sembilan puluh hari. Fauzani dan Rohman (2020) mengkritisi Perma tersebut, antara lain karena belum adanya ukuran ganti rugi. Kajian-kajian itu umumnya berfokus pada kompetensi dan hukum acara peradilan. Artikel ini melengkapinya dengan memandang persoalan dari sisi warga yang dirugikan oleh kelalaian pejabat dalam pelayanan administratif, kemudian memetakan jalur perlindungan, baik non-yudisial maupun yudisial, dalam satu kerangka.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah artikel ini adalah: (1) bagaimana kedudukan kelalaian pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif ditinjau dari konsep maladministrasi; (2) bagaimana bentuk dan mekanisme perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan; dan (3) apa hambatan yang masih membatasi efektivitas perlindungan tersebut. Artikel ini bertujuan menjawab ketiga pertanyaan itu serta merumuskan rekomendasi perbaikan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin (Marzuki, 2017; Soekanto & Mamudji, 2015). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah UUD NRI 1945, UU AP, UU Pelayanan Publik, UU Ombudsman, undang-undang tentang peradilan tata usaha negara, serta peraturan pelaksana dan peraturan Mahkamah Agung yang relevan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menggunakan konsep perlindungan hukum preventif dan represif dari Hadjon (1987) serta konsep tindakan dan instrumen pemerintahan dalam hukum administrasi negara (Ridwan HR, 2014).

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal ilmiah. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan penalaran deduktif: norma yang bersifat umum ditafsirkan secara gramatikal dan sistematis, dihubungkan dengan konsep yang digunakan, lalu ditarik kesimpulan yang bersifat preskriptif. Penelitian ini tidak menggunakan data lapangan, sehingga pembahasan merupakan analisis norma dan tidak dimaksudkan menggeneralisasi frekuensi atau besaran kasus tertentu. Ketentuan yang dikaji adalah ketentuan yang berlaku pada saat artikel ini disusun.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kelalaian Pejabat Pemerintahan sebagai Maladministrasi dalam Pelayanan Administratif

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan terikat pada asas legalitas, perlindungan hak asasi manusia, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (Pasal 5 UU AP). Pasal 10 ayat (1) UU AP menyebut AUPB antara lain kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Asas kecermatan dan pelayanan yang baik berkaitan langsung dengan kelalaian, sebab keduanya menuntut pejabat bertindak teliti, tepat waktu, dan tidak membiarkan permohonan warga terkatung-katung. Dalam hukum administrasi negara, tindakan pemerintahan tidak hanya mencakup perbuatan hukum yang menghasilkan keputusan, tetapi juga perbuatan nyata atau faktual yang dilakukan pejabat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Ridwan HR, 2014).

Unsur “kelalaian” perlu dibaca dengan memperhatikan rumusan Pasal 1 angka 8 UU AP, yang mendefinisikan tindakan administrasi pemerintahan sebagai perbuatan pejabat untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dengan rumusan itu, sikap diam atau pembiaran oleh pejabat (*omission*) tidak berada di luar jangkauan hukum administrasi, melainkan merupakan tindakan yang dapat diuji keabsahannya. Pengujian tersebut dapat berupa penilaian apakah pejabat memiliki kewajiban hukum untuk bertindak, apakah batas waktunya telah terlewati, dan apakah pembiaran itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau AUPB.

Pada tataran konsep, UU Ombudsman merumuskan maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang itu, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan (Pasal 1 angka 3). Dari rumusan tersebut dapat diidentifikasi empat unsur kelalaian yang berkualitas maladministrasi, yaitu: (1) pelakunya penyelenggara negara atau pemerintahan; (2) perbuatannya terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (3) perbuatannya berupa pengabaian kewajiban hukum, baik dengan bertindak keliru maupun tidak bertindak; dan (4) menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam praktik pengawasan, bentuk yang lazim dikategorikan sebagai maladministrasi antara lain penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan, dan tidak kompeten.

Konsekuensi hukum diamnya pejabat atas permohonan warga juga diatur dalam Pasal 53 UU AP. Pasal tersebut menentukan bahwa pejabat wajib menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan dalam batas waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan, dan apabila peraturan tidak mengatur batas waktu, batas waktunya adalah sepuluh hari kerja sejak permohonan diterima. Apabila batas waktu terlewati tanpa tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum (fiktif positif). Ketentuan ini kemudian diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja, antara lain dengan memperpendek batas waktu menjadi lima hari kerja serta mengubah peran PTUN dalam proses tindak lanjutnya, sehingga muncul perdebatan mengenai konstruksi fiktif positif pasca perubahan tersebut. Perkembangan dalam praktik peradilan, termasuk Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 yang dilaporkan mengarahkan kembali penanganan sengketa keputusan fiktif pada Pasal 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (fiktif negatif), menunjukkan bahwa kepastian norma mengenai akibat hukum diamnya pejabat masih terus bergerak dan perlu dicermati warga serta penegak hukum.

B. Bentuk Perlindungan Hukum bagi Masyarakat

Hadjon (1987) membedakan perlindungan hukum bagi rakyat menjadi dua bentuk. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah timbulnya sengketa dengan memberi kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum pemerintah mengambil keputusan definitif. Perlindungan hukum represif bertujuan menyelesaikan sengketa yang telah terjadi, terutama melalui badan peradilan. Kerangka ini dapat dipakai untuk memetakan perlindungan terhadap kelalaian pejabat dalam pelayanan administratif.

1. Perlindungan Hukum Preventif

Secara preventif, perlindungan hadir melalui norma yang membatasi dan mengarahkan perilaku pejabat sebelum kerugian terjadi. Pertama, asas legalitas dan AUPB menjadi batu uji bagi setiap keputusan dan tindakan (Pasal 5 dan Pasal 10 UU AP). Kedua, UU Pelayanan Publik mewajibkan penyelenggara menyusun dan menetapkan standar pelayanan sehingga warga mengetahui persyaratan, prosedur, dan waktu yang menjadi haknya. Ketiga, penyelenggara wajib menyediakan sarana pengaduan dan mengelolanya secara cepat dan tuntas (Pasal 36 dan Pasal 37 UU Pelayanan Publik), sehingga keluhan dapat diselesaikan sebelum menjadi sengketa. Keempat, konstruksi fiktif positif dalam Pasal 53 UU AP berfungsi sebagai tekanan preventif karena diamnya pejabat tidak lagi menjadikan nasib permohonan warga menggantung tanpa akibat hukum.

2. Perlindungan Hukum Represif

Secara represif, warga yang telah dirugikan dapat menempuh beberapa jalur yang dirangkum pada Tabel 1 dan diuraikan berikut ini.

Tabel 1. Mekanisme Perlindungan Hukum terhadap Kelalaian Pejabat dalam Pelayanan Administratif

Mekanisme	Dasar Hukum	Karakteristik
Pengaduan kepada penyelenggara	Pasal 36, 37, dan 40 UU Pelayanan Publik	Penyelesaian internal yang cepat; efektivitas bergantung pada itikad dan kapasitas penyelenggara.
Laporan kepada Ombudsman	UU Ombudsman; UU Pelayanan Publik; Peraturan Ombudsman No. 31 Tahun 2018	Jalur non-yudisial; hasilnya berupa rekomendasi, termasuk ganti rugi dan/atau rehabilitasi, serta dapat ditempuh melalui mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus.
Upaya administratif (keberatan dan banding)	Pasal 75–78 UU AP; Perma No. 6 Tahun 2018	Diselesaikan di lingkungan pemerintahan; keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja dan banding paling lama 10 hari kerja sejak keputusan keberatan diterima.
Permohonan fiktif positif	Pasal 53 UU AP (sebagaimana diubah UU Cipta Kerja)	Diamnya pejabat melewati batas waktu dianggap sebagai pengabulan permohonan; mekanisme tindak lanjutnya masih dinamis.
Gugatan keputusan dan tindakan faktual di PTUN	Pasal 87 huruf a UU AP; UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 51 Tahun 2009	Pengujian keabsahan; Pasal 87 memperluas makna keputusan tata usaha negara hingga mencakup tindakan faktual.

Mekanisme	Dasar Hukum	Karakteristik
Gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pejabat (<i>onrechtmatige overheidsdaad</i>)	Perma No. 2 Tahun 2019	Kewenangan PTUN; tuntutan berupa pernyataan tidak sah atau batal beserta ganti rugi; diajukan paling lama 90 hari sejak tindakan dilakukan.
Sanksi terhadap penyelenggara dan pelaksana	UU Pelayanan Publik; UU AP	Sanksi administratif yang dijatuhkan atasan; pada dasarnya menghukum pelaku, tidak otomatis memulihkan kerugian korban.

Sumber: diolah penulis dari peraturan perundang-undangan yang dikaji.

a. Pengaduan dan Laporan kepada Ombudsman

Pasal 40 ayat (1) UU Pelayanan Publik memberikan hak kepada masyarakat untuk mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, Ombudsman, dan/atau lembaga perwakilan rakyat. Apabila pengadu menuntut ganti rugi, pengadu menguraikan kerugian yang ditimbulkan akibat pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan (Pasal 40 ayat (4)). Ombudsman berwenang menindaklanjuti laporan dan menyusun rekomendasi penyelesaian, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan (UU Ombudsman). Untuk tuntutan ganti rugi, UU Pelayanan Publik membuka penyelesaian melalui mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus oleh Ombudsman, yang tata acaranya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018. Keunggulan jalur ini adalah sifatnya yang non-yudisial dan lebih mudah diakses, tetapi hasilnya berupa rekomendasi, bukan putusan pengadilan.

b. Upaya Administratif

Pasal 75 UU AP memberi hak kepada warga masyarakat yang dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan untuk mengajukan upaya administratif kepada pejabat yang bersangkutan atau atasannya, berupa keberatan dan banding. Keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak keputusan diumumkan (Pasal 77), sedangkan banding diajukan paling lama 10 hari kerja sejak keputusan atas keberatan diterima (Pasal 78). Perma Nomor 6 Tahun 2018 kemudian mengatur pedoman penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Bagi korban kelalaian, upaya administratif berguna karena memberi kesempatan kepada atasan untuk mengoreksi kelalaian bawahannya tanpa proses peradilan, meskipun dalam praktik peradilan masih terdapat perbedaan tafsir mengenai apakah upaya ini bersifat wajib atau pilihan.

c. Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Gugatan ke PTUN dapat ditempuh melalui beberapa pintu. Pintu pertama adalah gugatan terhadap keputusan tata usaha negara, termasuk sikap diam pejabat yang dipersamakan dengan keputusan. Pintu kedua adalah gugatan terhadap tindakan faktual, karena Pasal 87 huruf a UU AP memperluas makna keputusan tata usaha negara hingga mencakup tindakan faktual; menurut Arwanto (2016), perluasan ini merupakan bagian dari upaya UU AP memberi perlindungan hukum bagi warga yang dirugikan oleh tindakan nyata pemerintah. Pintu ketiga adalah gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) berdasarkan Perma Nomor 2 Tahun 2019. Perma ini menegaskan bahwa sengketa yang di dalamnya terkandung tuntutan menyatakan tidak sah atau batal tindakan pejabat, atau tidak berkekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi, menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara, dengan tenggang waktu gugatan paling lama 90 hari sejak tindakan pemerintahan dilakukan.

Bagi kelalaian pejabat yang berupa pembiaran, pintu ketiga memiliki arti penting karena mempertemukan unsur kerugian dengan kewenangan memerintahkan ganti rugi. Barokah dan Erliyana (2021) mencatat bahwa tolak ukur pengujian di PTUN berbeda dengan peradilan umum: PTUN menilai pertentangan dengan peraturan perundang-undangan, AUPB, kewenangan, prosedur, atau substansi. Artinya, kelalaian yang melanggar asas kecermatan atau prosedur pelayanan dapat diuji langsung, tanpa harus dibuktikan melalui parameter perdata semata. Selain itu, Pasal 52 UU Pelayanan Publik mengatur bahwa masyarakat dapat menggugat penyelenggara yang melakukan perbuatan melawan hukum dalam pelayanan publik. Setelah Perma Nomor 2 Tahun 2019, perkara semacam itu yang melibatkan pejabat pemerintahan beralih menjadi kewenangan PTUN (Barokah & Erliyana, 2021), sehingga warga perlu memastikan forum yang tepat sebelum menggugat.

d. Sanksi terhadap Pejabat

UU Pelayanan Publik juga memuat sanksi administratif yang dijatuhkan atasan kepada penyelenggara dan pelaksana yang melanggar kewajiban atau memberi pelayanan tidak sesuai standar, berdasarkan pengaduan. Undang-undang yang sama menentukan bahwa pelanggaran yang menimbulkan kerugian wajib dibayar oleh penyelenggara setelah nilai kerugiannya dibuktikan, tanpa menutup kemungkinan proses peradilan apabila terdapat perbuatan melawan hukum atau tindak pidana. UU AP pun mengenal sanksi administratif bagi pejabat pemerintahan yang melanggar ketentuannya. Namun, sanksi bersifat menghukum pelaku, sehingga bagi warga yang dirugikan, jalur ganti rugi dan pembatalan tindakan tetap diperlukan agar kerugian benar-benar dipulihkan.

C. Hambatan dalam Penegakan Perlindungan Hukum

Meskipun instrumen tersedia, analisis norma menunjukkan beberapa hambatan yang membatasi efektivitasnya bagi masyarakat.

Pertama, tenggang waktu yang singkat dan jalur yang tersebar. Keberatan hanya 21 hari kerja, banding 10 hari kerja, dan gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pejabat 90 hari. Barokah dan Erliyana (2021) menilai pemangkasian dari tiga puluh tahun menjadi sembilan puluh hari sebagai persoalan serius, sedangkan Fauzani dan Rohman (2020) mencatat bahwa keterbatasan waktu merupakan salah satu problematik Perma tersebut. Tenggang waktu gugatan memang diatur terhenti selama warga menempuh upaya administratif, tetapi dari ketentuan yang ditelaah tidak ditemukan pengaturan serupa bagi laporan kepada Ombudsman. Warga yang lebih dahulu melapor ke Ombudsman dengan harapan rekomendasi akan segera terbit karenanya berisiko kehilangan hak gugat apabila tidak memperhatikan tenggat tersebut.

Kedua, belum jelasnya ukuran ganti rugi. Perma Nomor 2 Tahun 2019 membuka tuntutan ganti rugi, tetapi menurut Fauzani dan Rohman (2020) tidak mengatur ukuran atau parameter besarnya. Secara historis, ganti rugi di PTUN dibatasi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, dan pimpinan Mahkamah Agung menyatakan bahwa ganti rugi dalam sengketa tindakan pemerintahan tidak lagi terbatas pada angka lima juta rupiah serta dapat mencakup kerugian immateriil. Tanpa parameter yang tegas, besaran ganti rugi bergantung pada pembuktian dan penilaian hakim, sehingga warga sulit memperkirakan hasil gugatannya. Arwanto (2016) bahkan mencatat bahwa pada awal berlakunya UU AP kewenangan PTUN atas tindakan faktual dipahami terbatas pada pengujian legalitas, bukan gugatan ganti rugi.

Ketiga, daya paksa rekomendasi Ombudsman. UU Ombudsman mewajibkan terlapor dan atasannya melaksanakan rekomendasi, dan pengabaian rekomendasi dapat dipublikasikan serta dilaporkan kepada DPR dan Presiden. Meskipun demikian, rekomendasi bukan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan eksekutorial. Dalam konteks ganti rugi, hal ini berarti pemulihan korban sangat bergantung pada kepatuhan instansi terlapor.

Keempat, ketidakpastian dan ketidakselarasan norma. Konstruksi fiktif positif dalam Pasal 53 UU AP telah berubah dan masih diperdebatkan, sedangkan dinamika kebijakan peradilan mempengaruhi cara warga menafsirkan akibat diamnya pejabat. Selain itu, secara redaksional Pasal 75 ayat (1) UU AP menyebut upaya administratif terhadap “keputusan dan/atau tindakan”, sedangkan Pasal 77 ayat (1) dan Pasal 78 ayat (1) merinci tenggang waktu keberatan dan banding untuk “keputusan”. Ketidakselarasan ini menimbulkan pertanyaan mengenai tata cara upaya administratif untuk kelalaian yang berbentuk tindakan faktual atau pembiaran, justru jenis pelanggaran yang menjadi pokok artikel ini.

Kelima, persoalan akses. Karena jalur pemulihan tersebar pada beberapa undang-undang, peraturan Mahkamah Agung, dan peraturan lembaga, warga yang tidak mendapat pendampingan hukum berpotensi kesulitan memilih forum, menghitung tenggat, dan membuktikan kerugian. Tanpa bantuan memadai, hak yang secara normatif tersedia dapat tidak termanfaatkan dalam praktik. Hal ini sesuai dengan gagasan Hadjon (1987) bahwa perlindungan hukum baru bermakna apabila rakyat benar-benar dapat menggunakannya.

Secara keseluruhan, perlindungan terhadap korban kelalaian pejabat di Indonesia sudah memiliki fondasi normatif yang cukup lengkap, baik preventif maupun represif. Persoalan utamanya bukan pada ketiadaan instrumen, melainkan pada koordinasi antarjalur, kepastian tenggat waktu, ukuran pemulihan, dan daya eksekusi.

KESIMPULAN

Pertama, kelalaian pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif, baik berupa tindakan yang tidak cermat maupun pembiaran, merupakan maladministrasi menurut Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman dan sekaligus tindakan administrasi pemerintahan yang dapat diuji berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU AP, peraturan perundang-undangan, dan AUPB, khususnya asas kecermatan dan pelayanan yang baik. Kedua, perlindungan hukum bagi masyarakat tersedia secara preventif melalui asas, standar pelayanan, sarana pengaduan, dan konstruksi fiktif positif, serta secara represif melalui pengaduan dan rekomendasi Ombudsman, upaya administratif, gugatan keputusan dan tindakan faktual di PTUN, gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pejabat berdasarkan Perma Nomor 2 Tahun 2019, dan sanksi administratif. Ketiga, efektivitas perlindungan tersebut masih terhambat oleh tenggang waktu yang singkat dan jalur yang tersebar, belum adanya parameter ganti rugi, terbatasnya daya paksa rekomendasi Ombudsman, ketidakpastian dan ketidakselarasan norma, serta persoalan akses warga.

SARAN

Pertama, bagi penyelenggara pelayanan, perlu memastikan standar pelayanan dan batas waktu dipatuhi, mendokumentasikan tanda terima permohonan, serta mengelola pengaduan secara cepat dan tuntas. Kedua, bagi pembentuk kebijakan dan Mahkamah Agung, perlu dilakukan harmonisasi antara UU AP, UU Pelayanan Publik, UU Ombudsman, dan peraturan Mahkamah Agung, termasuk memperjelas tata cara upaya administratif untuk tindakan faktual dan pembiaran, memastikan kepastian norma fiktif positif, menetapkan parameter ganti rugi, serta mempertimbangkan pengaturan mengenai pengaruh laporan kepada Ombudsman terhadap tenggang waktu gugatan.

Ketiga, bagi Ombudsman, perlu penguatan mekanisme tindak lanjut agar rekomendasi, terutama yang memuat ganti rugi, benar-benar dilaksanakan. Keempat, bagi masyarakat, penting untuk menyimpan bukti permohonan dan memperhatikan tenggat setiap jalur, serta memanfaatkan bantuan hukum bila tersedia. Penelitian selanjutnya dapat melengkapi kajian normatif ini dengan penelitian empiris, misalnya studi kasus pada instansi tertentu atau analisis putusan, untuk menguji bagaimana hambatan tersebut terjadi di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arwanto, B. (2016). Perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan faktual pemerintah. *Yuridika*, 31(3), 358–383. <https://doi.org/10.20473/ydk.v31i3.4857>
- Barokah, M. R., & Erliyana, A. (2021). Pergeseran kompetensi absolut dari peradilan umum ke peradilan tata usaha negara: Gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(4), 824–848. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no4.1104>
- Fauzani, M. A., & Rohman, F. N. (2020). Problematik penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum oleh penguasa di peradilan administrasi Indonesia (Studi kritis terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019). *Widya Pranata Hukum*, 2(1), 19–39. <https://doi.org/10.37631/widyapranata.v3i1.79>
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penerapannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Bina Ilmu.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Ridwan HR. (2014). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Mahkamah Agung**
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (1986). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. (1991). *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia*.
- Indonesia. (2009a). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Indonesia. (2009b). *Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (beserta perubahan dan penetapan selanjutnya).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2024). *Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2024 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan*.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme dan Tata Acara Ajudikasi Khusus*.