

Malaadministrasi

Robert Na Endi Jaweng
Pimpinan Ombudsman RI

Dari modus operandinya, korupsi birokrasi erat berkelindan dengan malaadministrasi. Praktik janggal hingga bertaraf jahat dalam sejumlah varian dan terjadi di banyak matra kehidupan menjadi pintu masuk untuk korupsi.

Kasus anyar di Kementerian Ketenagakerjaan bisa diambil sebagai contoh. Delapan pegawai dan pejabatnya belum lama ini ditetapkan sebagai tersangka di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Mereka melakukan malaadministrasi berlapis, seperti menunda, menyimpang, bahkan tak memberikan layanan kepada perusahaan/agensi yang mengurus Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) selama 2019-2024. Dalam situasi tak berkepastian, masa tunggu atau lelah dipermainkan, pemohon izin jadi sasaran empuk pemerasan dan suap.

Varian kejadian

Di negeri ini, meski malaadministrasi kerap menjadi pintu masuk korupsi, terma malaadministrasi memang masih belum sefamiliar korupsi.

Padahal, malaadministrasi begitu nyata dan melekat dalam pengalaman sehari-hari saat mengakses layanan publik di kantor-kantor pemerintahan. Jika berkunjung ke satu kantor layanan terpadu tertentu pada akhir bulan, kita menemui loket layanan yang tutup dan banyak gerai yang kosong.

Tidak ada dasar regulasinya, cenderung suka-suka orang di kantor itu saja, mewabah serempak di banyak daerah. Tindakan "tidak memberikan layanan" ini salah satu varian malaadministrasi.

Varian lain berupa "penambahan prosedur". Para pelaku usaha mengeluarkan legalitas pengeluaran ternak antardae-arah. Langkah pertama dimulai dari pengajuan rekomendasi ke pemda kabupaten untuk memperoleh Surat Keterangan Kesehatan Hewan (SKKH).

Jika lolos, dilanjutkan ke pemda provinsi yang menerbitkan Surat Izin Pengeluaran Ternak. Keduanya membutuhkan pemeriksaan kesehatan oleh dokter hewan. Begitu tiba di pelabuhan, petugas karantina melakukan pemeriksaan kesehatan lagi sebagai syarat berangkat.

Kita paham, ada tujuan atau kepentingan berbeda antarinstansi. Namun, mengingat obyeknya sama, seekor ternak, tindakan berulang yang sama atas satu obyek, ada tambahan waktu, rantai proses, dan biaya bagi pelaku usaha.

Dua contoh nyata itu hanyalah varian dasar di jagat malaadministrasi. Kasus pertama begitu praktis terjadi di titik layanan, sementara kasus kedua datang dari desain tata kelola yang boros. Di luar sana, ada 10 varian lagi, yang berkelas sedang hingga berat, seperti diskriminasi

layanan, konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, dan seterusnya.

Ombudsman RI, sebagai lembaga negara yang mengawasi pelayanan publik, tiap tahun menerima belasan ribu pengaduan/laporan masyarakat terkait dugaan malaadministrasi di lebih dari 30 sektor yang diawasi. Kegetiran akan penyelewengan dan manipulasi di tubuh pemerintah juga disampaikan Presiden Prabowo dalam pidato peringatan Hari Pancasila (Kompas, 3/6/2025).

Hakikat ontologis dari malaadministrasi adalah suatu perilaku koruptif. Dari dimensi proses kerja, perilaku tersebut merusak tata administrasi (standar pelayanan). Sementara dari keutamaan substansi, jelas saja nilai keadilan tercederai. Jika keduanya bergabung, unsur kerugian masyarakat niscaya timbul, bahkan tak jarang berujung pada kerugian negara (korupsi).

Valuasi kerugian masyarakat terlihat pada kesempatan yang hilang (*opportunity cost*), batalnya sejumlah hak penting, bahkan jadi sasaran empuk pemerasan (kasus Kemenaker). Kerugian itu bisa berlanjut pada kerugian negara. Misalnya, orang yang berhenti mengurus STNK di kantor Samsat yang layanannya buruk, akan berarti hilangnya pendapatan negara dari pajak kendaraan yang tidak dibayarkan.

Memberantas malaadministrasi

Jika misi dasar pemerintah adalah mengadministrasikan keadilan, segenap upaya mesti dilakukan untuk mencegah dan menindak malaadministrasi. Strategi menyeluruh digelar. Pada ekosistem maupun sistem tata kelola, tak sekadar merespons kejadian (pendekatan kasuistik), tetapi terutama melacak akar masalah (pendekatan sistemik), dengan level intervensi dibentang sejak hulu (prevensi) hingga hilir (koreksi).

Dalam tulisan ini, penulis menyeleksi sejumlah isu dan agenda pokok berbasis pembacaan atas tantangan di lapangan.

Pertama, pelayanan merupakan DNA dari sektor publik, sebagai inti dari seluruh proses berpemerintahan dan tanda hadir atau absennya negara. Namun, di sebagian pelosok negeri ini, malaadministrasi tumbuh subur dalam birokrasi berbudaya kuasa (*power-culture*), alih-alih budaya pelayanan (*service culture*) atau setidaknyanya yang terbiasa bersikap pelayanan (*act of service*).

Ini tantangan berat, kalau bukan paling berat. Dalam birokrasi warisan kolonial, persepsi diri pejabat hingga pegawai lini depan (*street level bureaucracy*) adalah sebagai penguasa ketimbang pelayan rakyat. Lagak bekerja sesukanya, memungut upeti dan memeras seolah hal biasa dan jadi hak mereka.

Aspek *software* dari ekosistem ini tentu memerlukan rekayasa serius pada mental model dan budaya kerja, tetapi juga teladan dan kepemimpinan. Tak jarang, korupsi birokrasi itu lanjutan dari korupsi politik, para birokrat men-

jadi eksekutor/suruhan bosnya dengan merekayasa tata administrasi.

Komitmen bersih diri dari kepala daerah jadi modal penting guna menggelar bersih lingkungan, baik lingkungan birokrasi maupun juga lingkungan politik. Adapun di luar kaitan struktural itu, kultur layanan dalam diri aparat sipil harus terus diperkuat lewat gerakan penyadaran. Ini memang makan waktu, tetapi kisah sukses di sejumlah kementerian dan pemda jadi bukti: kesadaran diri dan misi akan menjadi fondasi perubahan otentik dan berkelanjutan.

Kedua, sisi lain dari keping ekosistem yang sama, secara umum masyarakat masih memosisikan diri sebagai pemohon layanan. Sialnya, jika kemudian mengalami malaadministrasi, dianggap sebagai nasib, tabu dipersoalkan, apalagi sampai mengadu ke instansi terkait.

Meski amendemen UUD 1945 sudah menetapkan hak konstitusional atas sejumlah layanan, perspektif hak dalam pelayanan publik, yaitu hak memperoleh layanan dan hak mengawasi bagaimana layanan itu diberikan, belum kuat.

Relasi kuasa masih *heavy* ke birokrasi, warga (politis) masih lebih sebagai konsumen (teknis), menurut lemahnya konstruksi hubungan antarhak (warga) dengan kewajiban (negara), mandat (diberikan rakyat) dengan akuntabilitas (lewat kinerja layanan dari pemerintah).

Agenda promotif untuk mencegah malaadministrasi ke depan mesti bergerak lebih organik: membuat rakyat makin paham pelayanan publik, sadar akan hak-hak mereka, serta berani mengadu jika terjadi malaadministrasi.

Inilah cikal bakal dari pengawasan partisipatif sebagaimana dimandatkan UU No 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Jika pada gerakan antikorupsi mulai dibangun pulau-pulau integritas (*islands of integrity*), dalam pulau yang sama juga terbentuk gugus antimalaadministrasi.

Di sini, peran elemen sipil (NGO/CSO/ormas) jadi krusial, baik sebagai intermediasi antara pemerintah dan masyarakat maupun kekuatan kontrol dan penggerak partisipasi warga.

Ketiga, pada ranah sistem pelayanan, sejumlah area perubahan secara total diperkuat. Simpul teknokratiknya diwadahi dalam standar pelayanan sebagai pedoman kerja bagi aparat dan acuan penilaian mutu bagi publik. Saat ini masih banyak instansi pelayanan justru belum memiliki standar pelayanan.

Sebagian bahkan sudah memiliki inovasi dan transformasi digital spektakuler, tetapi malaadministrasi (dan korupsi) masih pekat. Lantaran fondasi inovasinya tak berbasis pada sistem anti-

malaadministrasi, inovasi itu sering tak berkelanjutan dan sektor publik kita masih saja dihiasi ruang-ruang gelap kekuasaan dan jebakan informalitas (*informality trap*).

Terhadap standar yang ada, menteri hingga kepala daerah mengontrol pemenuhannya pada setiap satuan kerja pelaksana. Ukuran penilaian kinerja juga menjadi jelas. Lalu, inspektorat bertugas mendeteksi (*early warning system*), menasihati (*trusted-adviser*) hingga inspeksi atas malaadministrasi dan korupsi.

Untuk itu, penguatan inspektorat pada segi otoritas, kapasitas, integritas, dan dukungan sumber daya mesti jadi perhatian serius. Standar pelayanan bebas malaadministrasi dan korupsi ini perlu mendapat perhatian sentral dalam narasi *grand design* Reformasi Birokrasi, termasuk untuk lima tahun mendatang yang sedang difinalisasi pemerintah.

Keempat, agenda perubahan penting lainnya adalah pengawasan. Sebagai apa pun desain tata kelola dan ekosistem dibangun, pelaksanaan dan pengawasan atasnya menjadi batu uji keberhasilan.

Sejak dibentuk 25 tahun silam, Ombudsman RI ditugaskan negara menjadi lembaga pengawas malaadministrasi. Bahkan malaadministrasi jadi yurisdiksi yang identik dengan eksistensi Ombudsman. Mengelola pengaduan yang saban tahun bertambah, berarti mengelola harapan publik akan kepastian sertifikasi tanah, reformasi perizinan usaha, jaminan sosial bagi mereka yang sering didiskriminasi rumah sakit, dan seterusnya.

Jika stok bahan dasar untuk bekerja, yakni pengaduan publik, saban hari datang, mengonversi semua itu menjadi material perbaikan sektor publik jadi PR berikutnya. Agenda penguatan kewenangan, kelembagaan, dan kedudukan Ombudsman RI yang sudah jadi inisiatif DPR lewat usulan revisi UU No 37/2008 merupakan pintu legislasi strategis.

Elemen kewenangan diperkuat pada daya eksekusi dan keberlakuan yang mengikat dari produk rekomendasi. Ombudsman tidak lagi hanya padat kewenangan dalam fase proses (memanggil dan memeriksa, bahkan panggil paksa terlapor), tapi juga mesti padat kewenangan pada eksekusi atas produknya.

Ke depan, situasi mengambang saat ini, yakni kasus-kasus berat yang tak jelas ujung penyelesaiannya, tentu tak bisa terus dibiarkan. Kewenangan eksekutorial pada pintu akhir patut diperkuat. Modelnya bisa merujuk *strong Ombudsman* di sejumlah negara: penetapan kesalahan, perintah tindakan korektif dan penegakan sanksi dirangkap sekaligus pelaksanaannya oleh Ombudsman.

Opsi lain, agak moderat, Ombudsman memangku otoritas kuasi-judisial atau otoritas ajudikasi. Sebagai penguatan tersebut berguna untuk mengukuhkan kedudukan Ombudsman dalam sistem pemerintahan, membangun sinergi/kaitan kerja dengan pranata pengawasan administrasi maupun penegakan hukum. Selain itu, membasuh dahaga rakyat akan kian primanya layanan dan berkurangnya malaadministrasi sebagai cara efektif mencegah perilaku koruptif dan terjadinya korupsi.



SUPRIYANTO