



SKRIPSI

**KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***

*THE POSITION OF INDONESIAN'S OMBUDSMAN AGAINST THE
IMPLEMENTATION OF STATE ADMINISTRATIVE'S DECISION IN
REALIZATION OF GOOD GOVERNANCE*

Oleh

AHMAD IMAMUL AZIS

NIM 140710101055

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

SKRIPSI

**KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***

*THE POSITION OF INDONESIAN'S OMBUDSMAN AGAINST THE
IMPLEMENTATION OF STATE ADMINISTRATIVE'S DECISION IN
REALIZATION OF GOOD GOVERNANCE*

AHMAD IMAMUL AZIS

NIM 140710101055

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

MOTTO

**”CUKUPLAH ALLAH BAGIKU DAN (DIA) SEBAIK-BAIK
PENOLONG ”¹**

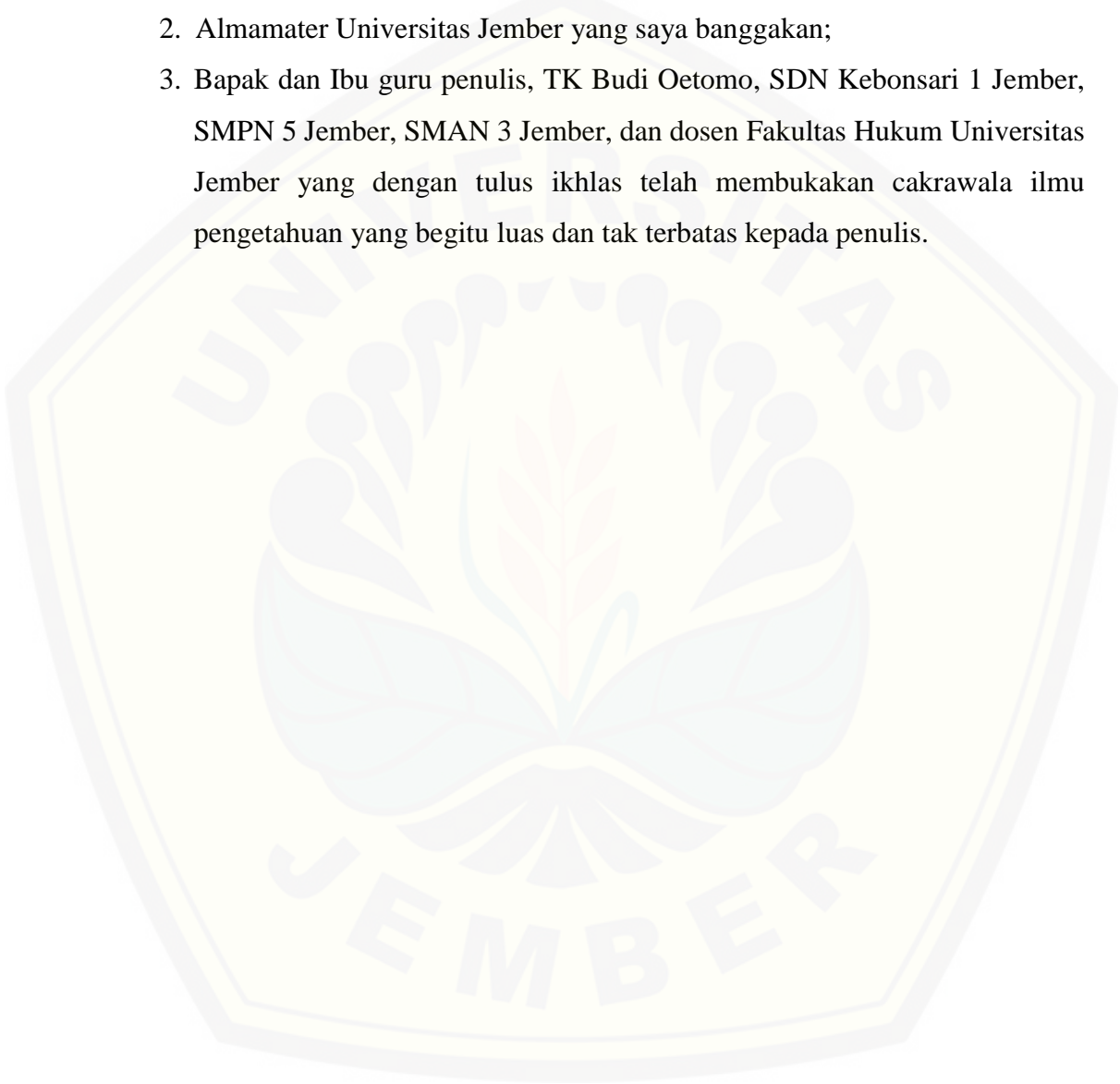


¹ HR. Ibnu Marwadh

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda tercinta M. Mahfudz S.IP. dan Ibunda tercinta Siti Yubeda S.E. atas segala cinta, kasih sayang, dukungan, nasehat, pengorbanan, serta ketulusan doa yang tiada henti;
2. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan;
3. Bapak dan Ibu guru penulis, TK Budi Oetomo, SDN Kebonsari 1 Jember, SMPN 5 Jember, SMAN 3 Jember, dan dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang dengan tulus ikhlas telah membukakan cakrawala ilmu pengetahuan yang begitu luas dan tak terbatas kepada penulis.



PERSAYARATAN GELAR

KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*

*THE POSITION OF INDONESIAN'S OMBUDSMAN AGAINST THE
IMPLEMENTATION OF STATE ADMINISTRATIVE'S DECISION IN
REALIZATION OF GOOD GOVERNANCE*

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Jember**

Oleh:

AHMAD IMAMUL AZIS

NIM. 140710101055

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

PERSETUJUAN

SKRIPSI TELAH DISETUJUI

TANGGAL, 4 JUNI 2018

Oleh:

Dosen Pembimbing Utama,



TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.

NIP : 195701221982031002

Dosen Pembimbing Anggota,



NURUL LAILI FADHILAH, S.H., M.H.

NIP : 198707132014042001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***


Oleh:

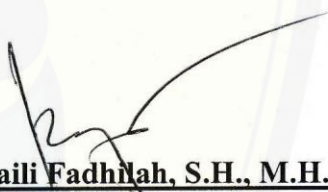
AHMAD IMAMUL AZIS

140710101055

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

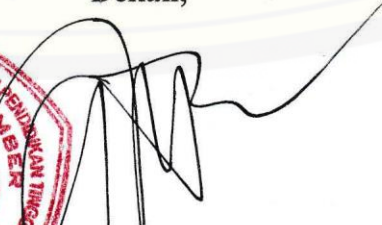

Totok Sudaryanto S.H., M.S.
NIP. 195701221982031002


Nurul Laili Fadhillah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

MENGESAHKAN,

**Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,**




Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 28

Bulan : Juni

Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.

NIP. 197004101998021001

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

NIP. 197805312005012001

Anggota Penguji :

1. **Totok Sudaryanto, S.H., M.S.**

NIP. 195701221982031002

:

2. **Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.**

NIP. 198707132014042001

:

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AHMAD IMAMUL AZIS

NIM : 140710101055

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul: **KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 17 Mei 2018

Yang menyatakan.



AHMAD IMAMUL AZIS

NIM : 140710101055

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur senantiasa tercurah kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia, nikmat, dan kasih sayang-Nya telah memberikan kekuatan serta kesempatan kepada penulis sehingga dapat menghasilkan karya ini. Semoga limpahan rahmat dan kasih sayang-Nya tetap tercurahkan kepada kita semua.

Selesainya skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*”** ini merupakan hasil kerja keras penulis dan doa serta dorongan semangat dan sumbangan pemikiran dari berbagai pihak yang sangat mendukung baik secara moril dan materiil. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

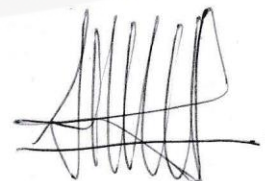
1. Kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala, atas segala rahmat dan hidayahnya;
2. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini hingga mencapai hasil yang maksimal;
3. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi ini, serta memberikan motivasi bagi penulis hingga mencapai hasil yang maksimal;
4. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis;
5. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis;
6. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan skripsi ini;
7. Ibu Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H.

selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember, serta Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember atas dukungan dan fasilitas yang diberikan;

8. Prof. Dominikus Rato S.H., M. Si. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan dan motivasi serta perhatian kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
9. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu;
10. Keluarga saya, untuk Ayah M. Mahfudz, Ibu Siti Yubeda, Nenek Sri Rezeki, Keluarga Besar Pakde Parman, Adek Annisa Nurul Pratiwi, Putri Saskia Ramandani, Silvia Ade Irawan, serta keluarga besar Bapak Irwanto atas motivasi dan doa untukku selama ini;
11. Kepada sahabat seperjuangan saya, Feri Pradana dan Aina Aulia Alief terima kasih telah berjuang bersama dari awal kuliah, serta memberi bantuan, dan dukungan kepada penulis sampai dengan menyelesaikan skripsi;
12. Kepada sahabat-sahabat seperjuangan saya, Rere Rendra, Ade Priagung Wicaksono, Tirto Pramulyo, Erwin, Eka Mustafa kamal, Beny, Kevin Dariola, Laksamana Yudistira, Muji, Fariz Bawafi, Vista dan Nor Dwiki Prakoso atas pelajaran hidup yang penulis dapat untuk menyelesaikan skripsi ini;
13. Terima kasih atas doa dan bantuan kepada teman-teman Fakultas Hukum Universitas Jember Jurusan Hukum Tata Negara, teman-teman KKN SDG'S 10, dan lainnya yang tak bisa saya sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, 17 Mei 2018



Penulis

RINGKASAN

Ombudsman Republik Indonesia atau yang disebut dengan Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Terkait dengan tuntas dan tidaknya atau efektifnya pelaksanaan tugas Pengadilan Tata Usaha Negara masih digantungkan kepada kesadaran, kesukarelaan, tanggung jawab, sikap dan perilaku dari seluruh jajaran pemerintahan sendiri. Adanya berbagai hambatan tersebut, dan dilatarbelakangi oleh masih banyaknya laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima Ombudsman Republik Indonesia mengenai tidak dipatuhinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh aparatur, serta didorong oleh keinginan untuk mengetahui bagaimana harapan masyarakat agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan aparatur dapat diwujudkan melalui pengawasan Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam penulisan skripsi ini terdapat dua permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu yang *pertama*, Apakah Ombudsman memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari perundang-undangan yang berlaku? Yang *kedua*, Bagaimana prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga dapat mewujudkan *Good Governance*?

Tujuan penelitian terdiri dari dua, yaitu *pertama* Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Manfaat penelitian terdiri dari dua, yaitu *pertama*, Untuk memberi pengetahuan dan wawasan bagi para akademisi khususnya dan masyarakat umumnya mengenai kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi-instansi berkaitan dengan prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini mengidentifikasi fakta hukum, mengumpulkan bahan hukum dan bahan non hukum, serta melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, dan pada akhirnya memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang berupa kesimpulan. Tipe penelitian yang digunakan adalah *juridis normatif*. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan

hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum yang relevan dengan apa yang dibahas.

Berdasarkan pada rumusan masalah dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa yang *pertama*, Kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara yang berhak melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap aparatur yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terdapat tiga hal yang menjadi dasar kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut: (i) karena mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan implementasi fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap aparatur yang dimandatkan Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. (ii) tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang menurut Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan tindakan sewenang-wenang aparatur merupakan salah satu bentuk maladministrasi yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. (iii) laporan kepada lembaga perwakilan rakyat dan publikasi merupakan prosedur eksternal dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. *Kedua*, Kedudukan Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia mengenai Prosedur pengawasan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam prakteknya telah berjalan karena adanya pengaduan masyarakat. Penyelesaian laporan dilakukan melalui permintaan klarifikasi kepada terlapor dan pihak terkait lainnya, investigasi, mediasi dan rekomendasi.

Saran yang dapat diberikan berdasarkan pembahasan dan kesimpulan diatas yang *pertama*, Seharusnya dalam Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengatur tentang kewenangan Ombudsman untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan PTUN, sehingga jelas bahwa ada lembaga yang menjadi pengawas terhadap pelaksanaan putusan PTUN. *Kedua*, bagi Instansi Pemerintahan diperlukan adanya kesadaran yang tinggi untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan rekomendasi Ombudsman sehingga tercipta penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. *Ketiga*, bagi masyarakat harus lebih meningkatkan kesadaran akan hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik, sehingga apabila masyarakat mengetahui adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dapat melaporkan kepada Ombudsman.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	x
RINGKASAN	xiii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Metode Penelitian	6
1.5.1 Tipe Penelitian	6
1.5.2 Pendekatan Penelitian	7
1.5.3 Sumber Bahan Hukum	8
1.6 Analisis Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
2.1 <i>Good Governance</i>	10
2.1.1 Pengertian <i>Good Governance</i>	10
2.1.2 Upaya-Upaya Mewujudkan <i>Good Governance</i> di Indonesia	11
2.1.3 Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	13

2.2 Ombudsman Republik Indonesia	16
2.2.1 Pengertian Ombudsman	16
2.2.2 Kewenangan Ombudsman	19
2.2.3 Fungsi dan Tujuan Ombudsman	21
2.3 Pengadilan Tata Usaha Negara	22
2.3.1 Pengertian Pengadilan Tata Usaha Negara.....	22
2.3.2 Tugas dan Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara	24
2.3.3 Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara	25
2.3.4 Jenis Putusan Menurut Sifatnya	26
BAB III PEMBAHASAN	28
3.1 Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Untuk Melakukan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Perundang-Undangan Yang Berlaku	28
3.2 Prosedur Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mendorong Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Guna Mewujudkan <i>Good Governance</i>	40
BAB IV PENUTUP	58
4.1 Kesimpulan	58
4.2 Saran	60
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

1.1 Kelompok Instansi Terlapor Yang Melakukan Dugaan Maladministrasi.....	2
3.1 Perbandingan Kewenangan antara Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN):.....	39
3.2 Perbandingan Mekanisme Penyelesaian Maladministrasi antara Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	42



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Maka penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih dan efektif harus memperoleh perhatian dan penegakan secara layak. Karena Negara Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tidak bermaksud hanya mengekang pemerintah agar jangan bertindak sewenang-wenang dengan kekuasaannya, melainkan memberi keleluasaan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat.²

Keberadaan Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) tidak dapat dipisahkan dari teori negara hukum karena salah satu unsur pokok atau ciri negara hukum (*rechtsstaat*) menurut pandangan Fredrich Julius Stahl adalah peradilan administrasi. Hal tersebut membawa konsekuensi terbukanya kemungkinan perselisihan antara negara dengan rakyat sebagai akibat tindakan maladministrasi aparatur dalam menjalankan fungsinya dalam mewujudkan kesejahteraan sehingga sarana bagi perlindungan hak rakyat menjadi suatu kebutuhan.³ Sarana tersebut tidak hanya dalam lingkup peradilan seperti Pengadilan Tata Usaha Negara tetapi juga sarana di luar peradilan seperti Ombudsman Republik Indonesia. Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut S. F. Marbun bertujuan secara *preventif* untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi yang melawan hukum dan merugikan. Sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat perlu dan harus dijatuhi sanksi.⁴

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2009. Hlm. 47.

³ Dahlena, *Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, LEX Renaissance Nomor 1 Volume 1, Januari 2016. Hlm.59.

⁴ *Ibid.*, Hlm.59-60

Pasal 116 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 secara eksplisit mengatur konsekuensi apabila aparatur yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Konsekuensi tersebut berupa penerapan upaya paksa dan/atau sanksi administratif dan diumumkan pada media massa cetak setempat, selain itu Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara diberi kewenangan untuk mengajukan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi agar Presiden memerintahkan pejabat atau aparatur tersebut untuk melaksanakan putusan pengadilan. Di samping itu, pengajuan juga disampaikan kepada lembaga dewan perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Meskipun secara tegas telah diatur konsekuensi bagi aparatur yang tidak melaksanakan putusan pengadilan, namun demikian, dalam prakteknya, masih terdapat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh aparatur. Hal ini dapat diketahui dari pengaduan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia.⁵ Adapun data yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan data penyelesaian laporan masyarakat triwulan III tahun 2017 (periode 1 Juli-September 2017) sebanyak 1985 laporan, dengan presentase kelompok instansi terlapor serta status tindak lanjut laporan tersebut ialah:

Tabel 1. Kelompok instansi terlapor yang melakukan dugaan maladministrasi:

Instansi Terlapor	Presentase
Pemerintah Daerah	40,0 %
Kepolisian	12,8 %
Instansi Pemerintah/Kementerian	9,6 %
Lembaga Pendidikan Negeri	8,0 %
Badan Pertanahan Nasional	6,4 %
BUMN/BUMD	5,6 %
Lembaga Peradilan	3,6 %
Perbankan	2,2 %
Kejaksaan	1,6 %

⁵ *Ibid.*, Hlm. 60

Komisi Negara/Lembaga Negara Non Struktural	1,2 %
Perguruan Tinggi Negeri	1,1 %
Rumah Sakit Pemerintah	0,8 %
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	0,8 %
Tentara Nasional Indonesia	0,3 %
Dewan Perwakilan Rakyat	0,1 %
Lain-lain	5,9 %
Total	100 %

Sumber: <http://ombudsman.go.id/index.php/laporan/laporan-statistik.html>. Data diolah.

Dari laporan pengaduan tersebut yang merupakan kewenangan dari Ombudsman dan berupa tindakan maladministrasi, maka akan menghasilkan *output* dari Ombudsman berupa rekomendasi berdasarkan Pasal 35 huruf b Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Rekomendasi tersebut wajib dilaksanakan sesuai dengan Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia. Namun, permasalahan yang muncul ialah rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia seringkali tidak ada tindak lanjutnya oleh instansi terlapor. Menurut Ketua Ombudsman Republik Indonesia Amzulian Rifai mengatakan bahwa laporan masyarakat soal maladministrasi terbanyak ditujukan kepada Pemerintah Daerah. Sehingga Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik berwenang memberikan rekomendasi kepada terlapor untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Namun, salah satu kendala yang sering ditemui yakni Pemerintah Daerah yang tidak patuh pada rekomendasi Ombudsman.

Salah satu rekomendasi yang dikeluarkan adalah rekomendasi mengenai tindakan Walikota Bogor yang tidak melaksanakan Putusan PTUN Bandung yang telah memutus batal surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor Nomor : 503/208-DTKP perihal pembekuan izin dan memerintahkan agar Walikota Bogor untuk mencabut surat tersebut. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha

Negara Jakarta, selanjutnya permohonan kasasi dan peninjauan kembali yang diajukan tergugat juga telah dinyatakan tidak diterima oleh Mahkamah Agung. Namun demikian, Walikota Bogor tetap tidak melaksanakan putusan tersebut sehingga penggugat menyampaikan pengaduan kepada Ombudsman Republik Indonesia.

Kemudian Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan Rekomendasi Nomor: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2015 yang intinya memerintahkan agar Walikota Bogor mencabut Surat Keputusan Walikota Bogor Nomor: 645.45-137 tahun 2011 tertanggal 11 Maret 2011 tentang Pencabutan Keputusan Walikota Bogor Nomor 645.8372 Tahun 2006 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas nama Gereja Kristen Indonesia (GKI) yang terletak di Jalan K.H Abdullah Bin Nuh Nomor 31 Taman Yasmin Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor.

Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2015 juga ditujukan kepada Gubernur Jawa Barat agar melakukan koordinasi dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pada rekomendasi tersebut, Ombudsman Republik Indonesia juga merekomendasikan agar Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan.⁶ Di sisi lain, merujuk Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, pihak yang dapat menjadi sasaran rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia adalah terlapor dan atasan terlapor atau aparatur dan atasan aparatur. Sementara, dalam hukum administrasi terdapat asas yang dirasakan menghambat eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu asas *rechtmatigheid van bestuur* yang salah satu konsekuensinya adalah asas kewenangan. Pejabat atasan tidak dibenarkan menerbitkan keputusan tata usaha negara (KTUN) yang seharusnya menjadi wewenang pejabat tertentu di bawahnya, andaikata pejabat atasan memerintahkan pejabat di bawahnya untuk menerbitkan sebuah KTUN dan ternyata tidak dilakukan, pejabat atasan tidak bisa menerbitkan KTUN tersebut.

Hal ini juga terkait dengan tuntas dan tidaknya atau efektifnya pelaksanaan tugas Pengadilan Tata Usaha Negara masih digantungkan kepada kesadaran,

⁶<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e241fd7a9c2f/walikota-bogor-lakukan-maladministrasi>. Diakses pada tanggal 14 Maret 2018 pukul 06.29 WIB.

kesukarelaan, tanggung jawab, sikap dan perilaku dari seluruh jajaran pemerintahan sendiri. Adanya berbagai hambatan tersebut, dan dilatarbelakangi oleh masih banyaknya laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima Ombudsman Republik Indonesia mengenai tidak dipatuhinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh aparatur, serta didorong oleh keinginan untuk mengetahui bagaimana harapan masyarakat agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan aparatur dapat diwujudkan melalui pengawasan Ombudsman Republik Indonesia.⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam hal ini penulis tertarik untuk menyusun suatu karya tulis berupa skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA NEGARA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Apakah Ombudsman memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga dapat mewujudkan *Good Governance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian diharapkan mampu memperoleh sasaran yang dikehendaki maka dalam penulisan skripsi ini perlu ditetapkan tujuan penelitian. Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan

⁷ Dahlena, *Op.Cit.* Hlm.62.

Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

1.4 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian juga diharapkan mampu memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberi pengetahuan dan wawasan bagi para akademisi khususnya dan masyarakat umumnya mengenai kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi-instansi berkaitan dengan prosedur pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul oleh karena itulah, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *know-how* di dalam hukum.⁸ Dalam melakukan suatu penelitian hukum dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.⁹ Maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian *juridis normatif*, yaitu penelitian yang mengkaji penerapan norma-norma dan kaidah-kaidah yang ada dalam hukum positif. Dimana dalam metode ini penulis akan melakukan suatu perincian terhadap permasalahan yang diteliti, dan kemudian akan melakukan analisis permasalahan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, Hlm 83.

⁹ *Ibid.*, Hlm 60.

yang menjadi pokok permasalahan dengan prinsip-prinsip, penerapan kaidah atau norma hukum positif sehingga dapat menghasilkan suatu argument, konsep serta prinsip-prinsip baru yang bersifat rasional dan obyektif dalam penyelesaian penelitian ini. Penelitian hukum dilakukan dalam rangka upaya pengembangan hukum serta menjawab isu-isu hukum yang baru yang berkembang dalam masyarakat.¹⁰

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pada suatu penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dimana dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya.¹¹ Berkaitan dengan hal tersebut penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang, serta membuka kesempatan bagi peneliti untuk memahami kandungan filosofi yang ada dibelakang undang-undang itu. Dengan demikian peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi.¹²

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dari doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹³ Pandangan-pandangan dan doktrin yang sesuai dengan penelitian yang dijadikan argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian ini adalah berkenaan

¹⁰ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Effendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015. Hlm. 7.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.* Hlm. 133.

¹² *Ibid.*, Hlm 133-134.

¹³ *Ibid.*, Hlm 136.

dengan kedudukan Ombudsman dalam pengawasan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum merupakan suatu alat untuk memecahkan suatu permasalahan atau isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan sebagai sumber-sumber penelitian. Berkaitan dengan sumber bahan hukum yang digunakan terbagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia;
3. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4. Undang - Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

2. Bahan Hukum Sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder terutama adalah buku-buku teks hukum, dapat berwujud cetakan yang dapat di beli di toko-toko buku atau dipinjam di perpustakaan maupun online.¹⁵ Selain itu, bisa juga bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.¹⁶ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku yang relevan

¹⁴ *Ibid.*, Hlm 181.

¹⁵ Dyah Ochtarina Susanti dan A'an Effendi, *Op.Cit.* Hlm. 93.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.* Hlm 181.

dengan pokok permasalahan yang dibahas serta berupa pendapat para ahli hukum, pendapat para sarjana, dan jurnal-jurnal hukum.

3. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum atau bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan lain yang diambil dari internet sebagai bahan pendukung sekaligus pelengkap bagi bahan hukum primer dan sekunder.

1.6 Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum ini secara deduktif-induktif, yaitu dengan menggambarkan hal-hal yang bersifat umum dan berakhir pada hal-hal yang bersifat khusus. Dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah dengan cara mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan. Kemudian mengumpulkan bahan-bahan hukum dan sekiranya mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum, serta melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan. Selanjutnya, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum yang bersifat preskriptif dan terapan.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, Hlm 213.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 *Good Governance*

2.1.1 Pengertian *Good Governance*

Good Governance pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia dalam laporan-laporannya mengenai pembangunan di negara-negara Afrika. Munculnya istilah dan konsep tentang *Good Governance* antara lain disebabkan adanya kepentingan Bank Dunia dalam pemberian bantuan-bantuan terhadap negara-negara berkembang. Namun lama-kelamaan *Good Governance* menjadi kebutuhan bagi setiap negara terkait dengan kuatnya tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, bersih dan berwibawa, terbebas dari sikap dan perilaku penguasa yang merugikan rakyatnya seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁸

Istilah *Governance* tidak sama dengan *Government*. Ganie-Rochman mengemukakan bahwa konsep "*Government*" menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan Pemerintah). Konsep "*Governance*" melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa "Konsep *Governance* dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *Governance* lebih inklusif daripada *Government*. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan pemerintah). Konsep *Governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas".¹⁹

Kasman Abdullah mengemukakan bahwa *Good governance* sebagai suatu terminologi yang populer sejak awal tahun sembilan puluhan, seolah-olah formula yang baru diketemukan untuk terapi mekanisme pemerintahan suatu negara agar berjalan secara demokratis. *Good governance* dengan begitu saja disamaartikan dan telah menggeser terminologi lama, yaitu *Good government*, yang dipandang

¹⁸ Galang Asmara, *Op.Cit.* Hlm. 61.

¹⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance*. Yuridika: Volume 28 No 2, Mei - Agustus 2013. Hlm.191.

tidak mujarab lagi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, *Good Governance* sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.²⁰

2.1.2 Upaya-Upaya Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Salah satu amanat reformasi yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak jatuhnya pemerintahan rezim Orde Baru adalah menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Diduga sumber malapetaka yang menimpa bangsa Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini adalah pelaksanaan pemerintahan yang buruk, yakni pemerintahan yang ditandai dengan maraknya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelanggaran (Hak Asasi Manusia) HAM. Sementara di pihak lain penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang bersih tersebut, dalam Sidang Umum MPR 1998 dipatri dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam salah satu pertimbangan TAP MPR tersebut diakui, bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggara negara dalam berbagai aspek kehidupan sosial.²¹

Upaya yang ditempuh untuk melaksanakan tuntutan hati nurani rakyat tersebut menurut TAP MPR tersebut adalah:²²

1. Memfungsikan secara proporsional dan benar lembaga tertinggi negara, lembaga kepresidenan, dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai Undang-Undang Dasar (Pasal 1).

²⁰ Abdullah, Kasman, *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance*, Jurnal Meritokrasi Vol. 1 No. 1, Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2002, Hlm. 65.

²¹ Lihat konsideran bagian “menimbang” huruf “d”

²² Galang Asmara, *Op.cit.* Hlm. 61.

2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnyadengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara [Pasal 2 Ayat(1)].
3. Untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme [Pasal 2 Ayat (2)].
4. Untuk menghindarkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaan sebelum menjabat.
5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang ke-anggotaanya terdiri dari Pemerintah dan masyarakat.
6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.
7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi , kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/koglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Ketentuan-ketentuan diatas merupakan amanat rakyat melalui wakilnya yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara. Bagi Presiden selaku penyelenggara pemerintah tertinggi di bawah Majelis, amanat tersebut harus diperhatikan dan diimplementasikan, sedang hasilnya harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di MPR.²³ Pembentukan berbagai instrumen yuridis yang berupa TAP MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan lain-lain tersebut dapat dipandang sebagai upaya strategis dalam rangka mewujudkan “*Good Governance*” di Indonesia. Bagaiamanapun juga penyelenggara negara merupakan salah satu *stake holder* atau komponen yang amat vital dalam *Good Governance*. Selain menciptakan instrumen yuridis, tentu diperlukan instrumen-instrumen yang lain bersifat nonyuridis guna mendukung terciptanya *Good Governance* tersebut.²⁴

²³ *Ibid.* Hlm. 82-83

²⁴ *Ibid.* Hlm. 85

2.2.3 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tersebut, menurut ketentuan Pasal 5 diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Atas dasar perintah Pasal 5 tersebut, maka pada tanggal 19 Mei 1999, diundangkan di dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Di dalam Undang-Undang ini antara lain dijelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “Penyelenggara Negara”, “Penyelenggara Negara yang Bersih”, “Kolusi” dan “Nepotisme”.

Dimaksud dengan Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi tugasnya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 2 disebutkan tentang mereka yang tergolong Penyelenggara Negara, yakni:²⁵

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah sebagai unsur utama penyelenggara pemerintahan yang merupakan pengayom dan pelayan masyarakat sudah seharusnya menjunjung tinggi Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan

²⁵ *Ibid.* Hlm.96.

Nepotisme (UU No. 28/1999). Dalam Pasal 1 Ayat (6) UU No. 28/1999 dijelaskan bahwa “Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatuhan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Dalam bahasa Belanda, Asas Umum Pemerintahan yang baik dikenal dengan istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* dan ditempatkan dalam Undang-undang Umum Hukum Administrasi (*Algemene wet Bestuursrecht*) yang meliputi *Prosedural Norms* dan *Substantive Norms* Asas Umum Pemerintahan yang baik ini lebih mengikat secara moral karena asas-asas tersebut belum pernah dituangkan secara resmi dalam peraturan perundang-undangan sebagai asas-asas umum pemerintahan, sehingga kekuatan hukumnya secara yuridis formal belum ada. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik ini diuraikan oleh Koentjoro Purbopranoto ke dalam tiga belas asas yaitu:

1. Azas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*).
2. Azas keseimbangan (*Principle of Proportionality*).
3. Azas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*).
4. Azas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*).
5. Azas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*).
6. Azas jangan mencampur-adukkan kewenangan (*Principle of Non Misuse of Competence*).
7. Azas permainan yang layak (*Principle of Fair Play*).
8. Azas keadilan atau kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of Arbitrariness*).
9. Azas menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*).
10. Azas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of Undoing The Consequences of An Annulled Decision*).
11. Azas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*Principle of Protecting The Personal Way of Life*).
12. Azas kebijaksanaan (*Sapientia*).

13. Azas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).²⁶

Selain itu penyelenggaraan pemerintahan harus pula dilandasi oleh asas-asas umum penyelenggaraan negara sesuai dengan Pasal 3 UU No. 28/1999 yang meliputi Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Hukum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas, dan Asas Akuntabilitas. Asas-asas ini kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yaitu sebagai berikut:

Angka 1

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Angka 2

Yang dimaksud dengan “Asas Tertib Penyelenggaraan Negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.

Angka 3

Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Angka 4

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

Angka 5

Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

²⁶ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.Cit.* Hlm.196.

Angka 6

Yang dimaksud dengan “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Angka 7

Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

2.2 Ombudsman Republik Indonesia

2.2.1 Pengertian Ombudsman

Kata “Ombudsman” sendiri, yang berasal dari Skandinavia, sering diartikan sebagai wakil sah seseorang. Lembaga semacam Ombudsman pernah dipraktikkan di Cina sekitar 2000 tahun lalu selama Dinasti Han dan di Korea pada era Dinasti Choseon. Pada saat itu bentuknya masih individu yang dipercayai rakyat dan didengar nasehatnya oleh raja, namun telah memainkan peran dalam menjembatani penyelesaian masalah kerajaan dengan rakyatnya atau sebaliknya. Eksistensi Ombudsman menjadi sebuah kelembagaan formal yang pertama didirikan di Swedia (*Justitie Ombudsman*) pada tahun 1809. Lembaga Parliamentary Ombudsman (*Folketingets Ombudsman*) yang lebih modern, menjadi *state auxiliary body* mulai didirikan di Denmark tahun 1955 dan kemudian New Zealand pada tahun 1962. Hingga sekarang lembaga Ombudsman sedikitnya telah ada di 107 negara termasuk Indonesia, kurang lebih 50 diantaranya berlandaskan konstitusi dan lainnya diatur oleh undang-undang tersendiri.²⁸

²⁷ *Ibid.* Hlm.197.

²⁸ Komisi Ombudsman Nasional. *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta, Komisi Ombudsman Nasional, 2005. Hlm. 44.

Pada tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan²⁹. Agar lebih memiliki kekuatan yuridis tentang Ombudsman itu sendiri, maka dipandang perlu untuk membentuk undang-undang tentang Ombudsman sebagai pengawas eksternal terhadap penyelenggara negara dan pemerintah. Oleh karena itu, dibentuk Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.³⁰ Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain.³¹ Adapun pengertian Ombudsman dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan pengertian Ombudsman diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kedudukan Ombudsman merupakan kedudukan tertinggi dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Karena pengaturannya

²⁹ Penjelasan umum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

³⁰ Selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia.

³¹ Muhammad Imam Susanto, *Tinjauan Yuridis Terhadap Eksistensi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Riau Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Di Provinsi Riau*. JOM Fakultas Hukum, Volume I, Nomor 2, Oktober 2014. Hlm.2.

telah diatur dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia sehingga Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Selain itu, dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman berupaya untuk dapat memulihkan serta menyeimbangkan (*amicus curie*) hubungan antara pihak yang melaporkan dengan pihak yang dilaporkan. Dalam keseimbangan tersebut, sehingga akan terdapat rasa keadilan (*fairness*) yang menciptakan suasana kedamaian, ketertiban dan harmonis dalam masyarakat sebagai wujud dari adanya kesejahteraan sosial. Jadi Ombudsman berkerja untuk dapat memberikan bantuan penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat dan mendapatkan bantuan secara seimbang tanpa menimbulkan konflik di kedua belah pihak.³²

Sesungguhnya ombudsman tidak sekedar sebuah sistem untuk menyelesaikan keluhan masyarakat kasus demi kasus, meskipun hal itu merupakan tugas ombudsman yang paling fungsional karena lebih langsung menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Tetapi ombudsman juga bisa mengambil inisiatif tanpa harus atas nama pelapor, untuk meminta akuntabilitas pemerintah dalam pemberian pelayanan umum dalam bentuk meninjau ulang kebijakan atau tindakan pemerintah yang tidak memenuhi asas-asas dan standar pelayanan umum, sehingga melahirkan tindakan maladministrasi yang terus menerus dan sistemik.³³

Lembaga Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.³⁴ Sehingga dapat dikatakan Ombudsman bersifat independen karena Ombudsman bukan bagian dari instansi/lembaga kenegaraan atau pemerintahan manapun yang diawasinya. Sementara fungsi pengawasan yang efektif selalu mempersyaratkan

³² Abdul Muis, *Efektivitas Ombudsman Indonesia*, Jurnal Madani Edisi II/Nopember 2010. Hlm. 2.

³³ Komisi Ombudsman Nasional, *Op.Cit.* Hlm. 45.

³⁴ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara, Teori Dan Praktek*.Bantul,Yogyakarta 2014, Thafa Media. Hlm.199.

independensi. Tanpa independensi antara pihak yang diawasi dengan yang diawasi kemungkinan besar yang terjadi justru kolusi.³⁵

2.2.2 Kewenangan Ombudsman

Kehadiran institusi Ombudsman muncul hampir bersamaan dengan beberapa lembaga mandiri lainnya di era pemerintahan reformasi. Dalam studi Hukum Tata Negara (HTN), timbul permasalahan terkait dasar hukum keberadaannya seharusnya diatur dalam konstitusi, Undang – Undang biasa atau juga diatur dalam Undang- Undang organik di bawahnya.³⁶ Apabila sifat dan hakikat Lembaga Ombudsman dikaitkan dengan unsur- unsur pokok negara hukum, maka nampak bahwa lembaga Ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk melaksanakan konsep atau ide negara hukum. Dengan kata lain Lembaga Ombudsman diperlukan dalam rangka menegakkan konsep negara hukum, khususnya melakukan kontrol terhadap penguasa guna melindungi hak-hak asasi warganegara dan tidak lain pihak agar kekuasaan itu dijalankan menurut ketentuan hukum (*asas legalitas atau prinsip supremasi hukum*) dan tidak ada kekuasaan semata (*absolutisme*). Kecuali itu Lembaga Ombudsman, pada akhirnya merupakan sarana untuk membantu mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial yang merupakan tujuan utama konsep negara hukum Kesejahteraan atau *welfare state*. Apabila eksistensi Lembaga Ombudsman dikaitkan dengan latar belakang maksud dan tujuan negara hukum, baik konsep negara hukum pada umumnya maupun negara hukum Pancasila, maka nampak jelas bahwa Ombudsman merupakan sarana untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan, sehingga tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang (*absolut*).³⁷

Terdapat tiga hal yang menjadi dasar kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, *pertama*, adanya kewenangan yang dimiliki

³⁵ Muhammad Isa Sya'roni, *Kedudukan dan Kewenangan Ombudsman*. al-Daulah, Vol.5, No.1. April 2017. Hlm.215.

³⁶ Nuryanto A. Daim, *HUKUM ADMINISTRASI: Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya, LaksBang Justitia, September 2014. Hlm. 90.

³⁷ Galang Asmara, *Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta, LaksBang Justitia, Februari 2016. Hlm. 41-42.

Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku aparatur dalam pelayanan publik sesuai amanat Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam konteks pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, pihak tergugat sekaligus eksekutor yang bertanggung jawab melaksanakan putusan adalah aparatur sehingga pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap aparatur yang tidak melaksanakan putusan merupakan bentuk implementasi fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia. *Kedua*, merujuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang menurut. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, tindakan sewenang-wenang aparatur merupakan salah satu bentuk maladministrasi yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman Republik Indonesia. *Ketiga*, laporan kepada lembaga perwakilan rakyat dan publikasi merupakan prosedur eksternal guna mendorong aparatur melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.³⁸

Selain kewenangan untuk melakukan pengawasan Ombudsman juga mempunyai kewenangan lain yang terdapat pada Pasal 8 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, diantaranya adalah: ³⁹

- (2) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Ombudsman berwenang:
 - a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
 - c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;

³⁸ Dahlena, *Op.Cit.* Hlm.68.

³⁹ Putera Astomo, *Op.Cit.* Hlm.200-201.

- d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
 - e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/ atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.
- (3) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ombudsman berwenang:⁴⁰
- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/ atau prosedur pelayanan publik;
 - b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

2.2.3 Fungsi dan Tujuan Ombudsman

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa “Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu”.⁴¹ Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaimana tertuang di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia. Yakni bentuk pengawasan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm.202

⁴¹ Pasal 1 Undang-Undang No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

lainnya.⁴² Dan jika memperhatikan Fungsi, Tugas Pokok dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia, maka pada dasarnya Fungsi Ombudsman dapat dibedakan atas : Fungsi Ombudsman yang bersifat administratif dan Fungsi Ombudsman selaku lembaga yang bersifat profesional di dalam memberikan perlindungan hukum.⁴³

Adapun tujuan dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia yang tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera; mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik; membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktik-praktik maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme; meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.⁴⁴

2.3 Pengadilan Tata Usaha negara

2.3.1 Pengertian Pengadilan Tata Usaha Negara

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tertib, maju, dan berkeadilan. Dalam negara yang berdasarkan atas hukum tersebut, persamaan kedudukan warga masyarakat dijamin di hadapan hukum. Akan tetapi, pelaksanaan berbagai fungsi untuk menjamin kesamaan kedudukan dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila sehingga tercapai keserasian, keseimbangan, dan

⁴² Muhammad Isa Sya'roni, *Op.Cit.* Hlm.214.

⁴³ Galang Asmara, *Op.Cit.* Hlm. 175.

⁴⁴ Setiajeng Kadarsih, *Tugas dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pelayanan Publik Menurut UU No 37 Tahun 2008*. Jurnal Dinamika Hukum Volume 10, Nomor 2, Mei 2010. Hlm.180.

keselarasan antara kepentingan umum, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara(Pemerintahan) dengan para warga masyarakat.⁴⁵

Salah satu langka untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur tadi bidang Tata Usaha Negara adalah dengan cara membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana yang diubah terkahir kali dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 selanjutnya disebut UU PTUN. Undang-Undang tersebut dibentuk untuk menjalankan amanat konstitusi, yang menghendaki adanya Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah saatu pelaksana kekuasaan kehakiman. Selain amanat konstitusi tersebut, jika dicermati arah politik hukum dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tersebut. Kesimpulan yang ditarik dalam penjelasan Undang-Undang PTUN itu setidaknya-tidaknya ada dua alasan penting dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut.⁴⁶

1. Ditunjukkan untuk memberikan perlindungan kepada hak-hak perorangan sekaligus hak masyarakat atas tindakan sewenang-wenang penguasa yang merugikan kepentingan warga.
2. Untuk pemerintah, wajib secara tertulis menerus membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, dan berwibawa.

Para ahli juga mengemukakan pandangan atau pemikirannya sendiri tentang perlunya dibentuk Peradilan Tata Usaha Negara adalah rangka mengisi dan menegakkan negara hukum indonesia, karena salah satu unsur negara hukum adalah terdapatnya Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁷ Riawan Tjandra⁴⁸ mengemukakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul akibat adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak warga.

⁴⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁶ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta, Sinar Grafika, Agustus 2015. Hlm. 19.

⁴⁷ *Ibid.*, Hlm.20.

⁴⁸ W .Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya, 2003. Hlm. 1.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di lingkungan peradilan tata usaha negara. Sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara (biasa disingkat: PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.⁴⁹

2.3.2 Tugas dan Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara

Menurut sarjana Friedrich Julius Stahl secara formal pada dasarnya dan pada umumnya segala perbuatan yang merugikan setiap orang ataupun hak-hak setiap orang dapat diawasi pengadilan, sedangkan *re-view*-nya dapat disalurkan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan biasa/umum. Peradilan Tata Usaha negara merupakan sarana *control on the administration*. Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.⁵⁰

Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara Tata Usaha Negara di tingkat pertama, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan wewenang tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai fungsi sebagai berikut:⁵¹

1. Memberikan pelayanan teknis yustisial dan administrasi kepaniteraan bagi perkara tingkat pertama dan pelaksanaan putusan (eksekusi);
2. Memberikan pelayanan dibidang administrasi perkara banding, kasasi dan paninjauan kembali serta administrasi peradilan lainnya;

⁴⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁵⁰ A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung, Cetakan Kedelapan (Edisi Revisi), Reflika Aditama, 2015. Hlm.9.

⁵¹ <http://ptun-medan.go.id/index.php/tugas-pokok-dan-fungsi/>. Diakses pada tanggal 14 Maret 2018 pukul 05.00 WIB.

3. Memberikan pelayanan administrasi umum kepada semua unsur di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara (umum, kepegawaian dan keuangan kecuali biaya perkara);
4. Memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang Hukum Tata Usaha Negara pada Instansi Pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Melaksanakan tugas-tugas pelayanan lainnya seperti pelayanan riset/penelitian dan sebagainya.

2.3.3 Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Suatu putusan pengadilan diambil untuk memutuskan suatu perkara, yang diserahkan kepadanya dalam rangka yang dinamakan *jurisdiction contentiosa* yaitu kewenangan peradilan yang memeriksa perkara yang berkenaan dengan masalah persengketaan (*jurisdiction of court that is concerned with contested matters*) antara pihak yang bersengketa (*between contending parties*).⁵²

Dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menjelaskan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat *konkret, individual, dan final*, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵³ Istilah “Penetapan Tertulis” terutama menunjuk pada isi dan bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.⁵⁴

a. Subjek dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Seperti halnya dalam Hukum Acara Perdata dengan nama Penggugat dan Tergugat, siapa yang disebut Tergugat dapat dilihat Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang No 5 Tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku”.

⁵² A. Siti Soetami, *Op. Cit.* Hlm.49.

⁵³ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁵⁴ A. Siti Soetami, *Op. Cit.* Hlm.3.

b. Objek dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Objek sengketa Tata Usaha Negara adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara (TUN). Yang dapat menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara (TUN) sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan: “ Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisikan tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.⁵⁵

2.3.4 Jenis Putusan Menurut Sifatnya

Ditinjau dari sifatnya, maka putusan hakim ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:

1). Putusan *Declaratoir*

Putusan *Declaratoir* adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim dengan amar yang menyatakan atau menegaskan tentang suatu keadaan atau kedudukan yang sah menurut hukum semata-mata. Misalnya, tentang kedudukan sebagai anak sah atau kedudukan sebagai ahli waris. Inti dari putusan ini menerangkan atau menegaskan suatu keadaan hukum.

2). Putusan *Constitiutief*

Putusan *Constitiutief* adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim yangamarnya menciptakan suatu keadaan hukum yang baru. Baik yang bersifat meniadakan suatu keadaan hukum maupun yang menimbulkan keadaan hukum baru.

3) Putusan *Condemnatoir*

Putusan *Condemnatoir* berisi penghukuman atau berisi kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu terhadap pihak. Hanya jenis Putusan *Condemnatoir*,

⁵⁵ *Ibid.* Hlm.4-7.

yaitu putusan yang mengandung perintah kepada suatu pihak untuk melakukan suatu perbuatan, yang harus dilaksanakan.⁵⁶



⁵⁶<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt58ed9048160ee/arti-putusan-deklarator--putusan-constitutief-dan-putusan-condemnatoir> Diakses pada tanggal 20 Maret 2018 pukul 08.42 WIB.

BAB III PEMBAHASAN

3.1 Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Untuk Melakukan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Perundang-Undangan Yang Berlaku

Pemerintah (Pejabat administrasi) di dalam menjalankan tugas kewajibannya senantiasa melakukan perbuatan, yakni suatu tindakan bersifat aktif atau pasif yang tidak lepas dari kekuasaan yang melekat padanya karena berhubungan erat (*inhaerent*) dalam menunaikan tugas-jabatannya. Dalam melaksanakan kewajibannya tersebut pejabat administrasi harus mempunyai kewenangan sebagai dasar hukumnya. Hal ini sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, yang mengatakan bahwa:⁵⁷ Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat kita katakan, bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, model apapun yang dipilih untuk menerapkan teori negara kesejahteraan tersebut diserahkan kepada kebijakan politik dari pemerintahan yang berkuasa, hanya saja dalam implementasinya haruslah mengacu pada Teori Kewenangan dan Teori *Good Governance*, sebagai teori aplikasinya. Kewenangan atau kekuasaan menurut pandangan Max Weber erat kaitannya dengan hubungan dalam masyarakat, dimana ada yang memerintah dan ada yang di perintah (*the rule and the roled*). Dengan demikian ada kekuasaan yang berkaitan dengan hukum (*legal*) dan ada pula yang tidak berkaitan dengan hukum (*illegal*). Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum disebut wewenang rasional, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi (*being applied*) oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁵⁸

⁵⁷ Otje Salman dan Eddy Damian (Editor), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* : *Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja*, (Bandung: P.T. Alumni, 2002), Hlm.5.

⁵⁸ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm.33.

Teori *Good Governance* secara gramatikal mengandung pengertian istilah “*good*” dalam arti “baik” dalam konteks penyelenggara negara dan pemerintahan, dalam hal ini mengandung dua pemahaman:⁵⁹

- a. Nilai yang menjunjung tinggi kehendak (keinginan) rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan nasional untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera dan adil.

Sehubungan dengan pengertian *Good Governance* diatas, dapat disimpulkan bahwa *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang transparan, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan senantiasa menjaga keselarasan interaksi yang konstruktif di antara dominan negara, sektor swasta dan masyarakat. Berkenaan dengan kekuasaan ini, kita teringat akan pendapat John Emerick Edward Dalberg Acton atau lebih dikenal dengan Lord Acton yang menyatakan bahwa *power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*. Atas dasar indikator inilah mengapa dalam kenyataannya pemerintah seringkali mempunyai kepentingan yang berbeda dengan masyarakat, misalnya lebih mementingkan kepentingan pribadi atau golongannya. Akibatnya seringkali pemerintah secara sengaja ataupun tidak sengaja memberikan informasi yang tidak ada dan tidak jelas bahkan tidak memberikan informasi sama sekali, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan/asimetri informasi di antara kedua pihak. Sehingga terjadinya penyelewengan seperti korupsi, kolusi, nepotisme di tubuh birokrasi pemerintahan kemungkinan besar akan terjadi dikarenakan banyak hal yang tidak diketahui oleh masyarakat. Bahkan realitasnya berbagai bentuk penyelewengan seolah-olah menjadi bagian dari sistem yang ada.⁶⁰ Hal inilah yang menyebabkan buruknya pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat, sehingga Ombudsman harus melakukan suatu upaya untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik yakni dengan melakukan suatu pengawasan.

⁵⁹ *Ibid.* Hlm. 45.

⁶⁰ Satya Arinanto, “*Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia*” (Paper presented in Joint Seminar on “*Living in Plural Societies*” organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, February 2002. Hlm.21-22.

Pengertian pengawasan (*controlling*) ini merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin suatu penyelenggaraan kegiatan telah sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Apabila dikaitkan dengan hukum pemerintahan, maka pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk menjamin sikap tindakan pemerintah/aparat administrasi/penyelenggara pelayanan publik telah sesuai dengan hukum yang berlaku.⁶¹

Menurut Victor M. Situmorang tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah meliputi:⁶²

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat, dan bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggara tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Ombudsman merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan tertinggi dalam hal mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang berbunyi:

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”

Adapun tugas utama Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia:

- a. menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi laporan

⁶¹ Galang Asmara, *Op.Cit.* Hlm. 131.

⁶² *Ibid.*, Hlm.132.

- c. menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

Dalam hal menjalankan kewenangannya Ombudsman diberi kewenangan yang tercantum pada Pasal 8 Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, yakni:

- (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:
 - a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
 - c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
 - d. melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
 - e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ombudsman berwenang:
 - a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
 - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.⁶³

⁶³ *Ibid.*, Hlm.138

Kewenangan di atas diperuntukkan agar mempermudah Ombudsman untuk melakukan kewajibannya. Serta dilihat dari tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman, maka apabila dikaitkan dengan sistem pengawasan yang ada di Indonesia, Ombudsman merupakan lembaga pengawas yang bersifat eksternal untuk memberikan suatu perlindungan atas hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat, kesejahteraan dan keadilan agar mendapatkan pelayanan publik yang baik. Pengaturan ini tertuang di dalam Pasal 35 Ayat (3) huruf b Undang-Undang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan implementasi dari tujuan pembentukan Ombudsman Republik Indonesia yaitu untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera dan memberikan perlindungan bagi warga negara. Meskipun demikian agar pengawasan Ombudsman Republik Indonesia tidak mencampuri kewenangan pengadilan dalam memproses pelaksanaan putusan maka waktu dimulainya pengawasan Ombudsman Republik Indonesia harus menjadi perhatian. Ketika Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan suatu perkara dan kemudian menyatakan putusan telah berkekuatan hukum tetap tidak dapat diberlakukan untuk semua perkara karena seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa untuk perkara kepegawaian memiliki kekhasan sendiri seperti yang diatur melalui Pasal 117 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dilatarbelakangi oleh kondisi tersebut, maka Ombudsman Republik Indonesia dapat dinyatakan berwenang untuk melakukan pengawasan apabila upaya pelaksanaan putusan telah ditempuh penggugat atau pengadilan. Upaya tersebut mulai dari permohonan sampai dengan ditempuhnya upaya akhir oleh Pengadilan Tata Usaha Negara berupa publikasi dan laporan atau mengeluarkan penetapan ganti rugi atau kompensasi bagi aparatur yang tidak melaksanakan putusan. Meskipun Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak mengatur secara eksplisit mengenai pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun demikian, karena perkara yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah perkara

yang berkaitan dengan keputusan atau perilaku aparatur sehingga aparatur berada pada posisi tergugat yang otomatis akan dikenai kewajiban apabila Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan gugatan dikabulkan.

Terdapat tiga hal yang menjadi dasar kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.⁶⁴

- a. adanya kewenangan yang dimiliki Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku aparatur dalam pelayanan publik sesuai amanat 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam konteks pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, pihak tergugat sekaligus eksekutor yang bertanggung jawab melaksanakan putusan adalah aparatur sehingga pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap aparatur yang tidak melaksanakan putusan merupakan bentuk implementasi fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia.
- b. Merujuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah, tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, tindakan sewenang-wenang aparatur merupakan salah satu bentuk maladministrasi yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman Republik Indonesia.
- c. laporan kepada lembaga perwakilan rakyat dan publikasi merupakan prosedur eksternal guna mendorong aparatur melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sesuai ketentuan Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah.

Salah satu yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia adalah pelayanan peradilan. Setiap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) selayaknya dan semestinya solusi dan akhir dari suatu sengketa di tengah masyarakat, akan tetapi dalam prakteknya justru putusan pengadilan menjadi awal konflik lanjutan antara masyarakat dan aparatur. Sebagai aparatur pemerintah atau sebagai penyelenggara pelayanan publik yang bekerja berdasarkan hukum (*reematigheidsdaad*), ketaatan terhadap hukum menjadi sesuatu yang utama dalam pelaksanaan tugas, akan tetapi realitas menunjukkan ini tidak terjadi seutuhnya, masih terjadi pengabaian atas kewajiban hukum oleh aparatur.

⁶⁴ Dahlena, *Op.Cit.* Hlm.67.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut norma hukum di atas, Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk mengawasi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Agar dapat melaksanakan fungsinya secara efektif untuk melaksanakan fungsi yudisial secara berkeadilan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pencari keadilan. Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia juga perlu tetap dilakukan terhadap pemerintah dalam kaitannya dengan upaya mendorong kepatuhan pemerintah terhadap putusan PTUN, selain itu juga agar secara internal pemerintah melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik guna melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta *Good Governance*. Sebaliknya PTUN tidak berwenang untuk menyelesaikan gugatan sengketa (Tata Usaha Negara) TUN yang memposisikan Ombudsman sebagai Tergugat.⁶⁵ Sedangkan tujuan pembentukan PTUN adalah untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya dan bertujuan untuk mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (maladministrasi) maupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*).

Sebagai lembaga pengawas (*judicial control*), ciri-ciri yang melekat pada PTUN adalah:⁶⁶

- a. Pengawasan yang dilakukan bersifat *external control*, karena ia merupakan lembaga yang berada di luar kekuasaan pemerintahan.
- b. Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut *control a posteriori*. Karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.

⁶⁵ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 217.

⁶⁶ *Ibid.* Hlm. 218..

- c. Pengawasan itu bertitik tolak pada segi *legalitas*, karena hanya menilai dari segi hukum – *rechmatigheid*-nya saja.

Berkaitan dengan pendapat Lotulung di atas dipergunakan untuk menganalisis fungsi pengawasan dari PTUN, Herry Wibawa memberikan kesimpulan bahwa ciri-ciri pengawasan dari PTUN meliputi:⁶⁷

- a. Ditinjau dari segi kedudukannya, pengawasan dari PTUN bersifat ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga yang secara organisatoris berada di luar struktur organisasi pemerintahan.
- b. Ditinjau dari waktu/saat dilaksanakannya pengawasan, pengawasan dari PTUN bersifat *aposteriori*, karena dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang di kontrol, dan
- c. Ditinjau dari dasar pertimbangan pengawasannya, pengawasan dari PTUN merupakan kontrol segi hukum, karena hanya menggunakan dasar pertimbangan dari aspek hukumnya saja.

Penggunaan istilah “pengawasan oleh PTUN” sebagaimana digunakan oleh Efendi Lotulung dan Herry Wibawa tersebut sebenarnya kurang tepat, lebih tepatnya adalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Karena dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara bahwa sama sekali tidak ada norma hukum yang menyebutkan bahwa PTUN adalah lembaga pengawas atau *judicial control*. Sehingga dalam praktek penyelesaian sengketa TUN, PTUN hanya bersifat pasif, harus menunggu gugatan yang diajukan oleh penggugat yang merupakan korban langsung dari terbitnya KTUN yang dijadikan obyek gugatan.

Lain halnya dengan Ombudsman Republik Indonesia yang sejak pendiriannya memang dimaksudkan sebagai lembaga negara yang berwenang untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Mengenai fungsi penyelesaian sengketa oleh PTUN, memang fungsi tersebut diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam menyelenggarakan fungsi pemerintah. Akuntabilitas sangat diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa dalam menyelenggarakan fungsi pemerintah.⁶⁸

⁶⁷ Herry wibawa, *Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara Dan Pemerintah; suatu perbandingan*, Tesis yang ditulis guna memperoleh gelar Magister Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2010, Hlm.101.

⁶⁸ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 219.

Keberadaan PTUN akan mendorong pemerintah lebih akuntabel dalam melakukan perbuatan TUN, karena pemerintah harus bertanggung gugat terhadap perbuatan TUN yang dinilai merugikan rakyat. Akuntabilitas penyelenggaraan fungsi pemerintah merupakan unsur pokok untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa. Akan tetapi dalam praktek, ternyata banyak sekali putusan PTUN yang tidak bisa dilakukan eksekusi akhirnya dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia. Dengan alasan bahwa tidak patuhnya institusi penyelenggara pemerintahan terhadap perintah dalam putusan Peradilan merupakan maladministrasi.⁶⁹

Bila ditinjau dari kewenangan yang dimilikinya, PTUN memiliki kewenangan yang terbatas, artinya kewenangan dalam melakukan pengujian terhadap perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat TUN dibatasi oleh kompetensi absolut yang ditentukan dalam Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN hanya memiliki kompetensi untuk menguji keabsahan perbuatan TUN yang dilakukan oleh badan atau pejabat TUN yang diwujudkan dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau disebut *beschikking*. Berkaitan dengan kompetensi PTUN itu, tidak semua perbuatan TUN yang dilakukan oleh badan atau pejabat TUN dapat diuji oleh PTUN jika tidak diwujudkan dalam bentuk suatu KTUN.

PTUN di dalam Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang berbunyi:⁷⁰

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Sehubungan dengan ketentuan diatas Pasal 4 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang mengatur bahwa:⁷¹

Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara.

⁶⁹ *Ibid.* Hlm. 220

⁷⁰ Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁷¹ Pasal 4 Angka (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kemudian sengketa TUN, dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan:⁷²

Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Pengertian sengketa TUN, dalam Pasal 1 Angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan sebagai berikut:⁷³

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 1 Angka (10) dijelaskan, bahwa Istilah “Sengketa” yang dimaksudkan di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi PTUN yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu, dalam asas Hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan pengadilan.⁷⁴

Atas dasar rumusan tersebut dapatlah dikemukakan unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya sengketa TUN, yakni :

- a. Harus ada perbedaan pendapat tentang sesuatu hak ataupun kewajiban; hak dan kewajiban tersebut adalah merupakan akibat saja dari penerapan hukum tertentu. Ini berarti bahwa sengketa timbul karena terlebih dahulu ada penerapan hukum yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Sengketa itu terletak di bidang Tata Usaha Negara; yang dimaksud Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

⁷² Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁷³ Pasal 1 Angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁷⁴ Penjelasan Pasal 1 Angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

- c. Subyek yang bersengketa adalah individu atau badan hukum perdata sebagai pihak penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat.
- d. Sengketa tersebut timbul karena berlakunya Keputusan Tata Usaha Negara.⁷⁵

Penerapan asas pembuktian bebas yang terbatas tersebut meliputi 4 (empat) aspek yaitu: luas lingkup pembuktian (*bewijsomvang*), pembagian beban pembuktian (*bewijslaastverdeling*), alat-alat bukti (*bewijsmiddelen*) dan penilaian penghargaan pembuktian (*bewijswaardering*).⁷⁶ Sehingga dapat diketahui bahwa karakteristik penyelesaian maladministrasi di PTUN tidak saja ditentukan dari tolak ukur subyek sengketa, tetapi juga karena adanya kekhususan asas-asas hukum acara yang menjadi landasan sistem hukum acaranya. Dianutnya teori pembuktian bebas yang terbatas dalam hukum acara PTUN berakibat hakim berwenang melimpahkan beban pembuktian kepada tergugat dengan alasan:

- a. Eksistensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) yang bertujuan menyeimbangkan kedudukan para pihak yang secara struktural berbeda agar dapat menemukan kebenaran materiil (*materiele waarheid*) dalam suatu sengketa TUN;
- b. Inisiatif dan kewenangan penerbitan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) berasal dari badan atau pejabat TUN selaku tergugat, sehingga beban pembuktian dapat diberikan kepada tergugat selaku badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang harus membuktikan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya sah (*rechtmatig*).⁷⁷

Dari paparan di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa hakim administrasi dapat menerapkan beban pembuktian terbalik dalam pemeriksaan persidangan menurut hukum acara PTUN, hal ini sama halnya dengan pembuktian dalam penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman dan peradilan umum dan mengadili perkara tindak pidana korupsi.

⁷⁵ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 222.

⁷⁶ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya, Airlangga University Press, 2000. Hlm. 115

⁷⁷ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 232.

Tabel 3.1 Perbandingan Kewenangan antara Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN):⁷⁸

Persamaan	Perbedaan
Kewenangan	
Ombudsman dan PTUN bertujuan untuk menyelesaikan maladministrasi oleh pejabat pemerintah.	<p>a. Kewenangan Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi lebih luas jika dibandingkan dengan yuridiksi PTUN. Karena Ombudsman tidak hanya melakukan pengawasan secara pasif dalam arti menunggu datangnya pengaduan masyarakat, namun juga dapat secara aktif melakukan investigasi atas inisiatif sendiri.</p> <p>b. PTUN berwenang untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya dan bertujuan untuk mengontrol secara yuridis (<i>judicial control</i>) terhadap maladministrasi ataupun penyalahgunaan wewenang.</p>

Selain kewenangan yang lebih luas dibanding PTUN, proses penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman juga lebih sederhana, cepat dan tanpa harus mengeluarkan biaya. Sebagaimana praktek penyelesaian sengketa di pengadilan, proses penyelesaian maladministrasi di PTUN juga sangat ribet dan memakan banyak waktu dan biaya. Proses pemeriksaan yang terdiri atas tiga tahap utama sebelum eksekusi yaitu: masuknya surat gugatan atau surat banding (*beroepschrift*), penelitian atau pemeriksaan berkas (*onderzoek*) dan persidangan

⁷⁸ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 233.

(*openbarebehandeling*) yang berakhir dengan putusan (*uitspraak*). Prosedur ini masih pemeriksaan banding, kasasi di Mahkamah Agung (MA), juga bisa jadi ditambah dengan pemeriksaan peninjauan kembali. Yang tentunya untuk mendapatkan keadilan, penggugat yang merupakan korban maladministrasi harus melakukan upaya hukum dalam waktu yang sangat lama, bahkan lebih dari 3 (tiga) tahunan, jika prosesnya sampai kasasi dan peninjauan kembali. Sehingga sesuai norma hukum, Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk mengawasi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia juga perlu tetap dilakukan terhadap pemerintah kaitannya dengan upaya mendorong kepatuhan pemerintah terhadap putusan PTUN, sehingga secara internal pemerintah melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik guna melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta *Good Governance*.

3.2 Prosedur Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Dalam Mendorong Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Guna Mewujudkan *Good Governance*

Maladministrasi dapat terjadi dalam setiap lingkup pelayanan publik yaitu dalam lingkup pelayanan administrasi publik, pelayanan barang publik dan pelayanan jasa publik. Ketiga ruang lingkup tersebut mencakup berbagai sektor pelayanan seperti pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Ketiga lingkup pelayanan publik tersebut menunjukkan luasnya porsi negara dalam penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan masyarakat hal ini mengakibatkan luasnya ruang lingkup objek yang menjadi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia. Salah satu yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia adalah pelayanan peradilan.

Setiap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) selayaknya dan semestinya solusi dan akhir dari suatu sengketa di tengah masyarakat, akan tetapi dalam prakteknya justru putusan pengadilan menjadi awal konflik lanjutan antara masyarakat dan aparatur. Sebagai aparatur

pemerintah atau sebagai penyelenggara pelayanan publik yang bekerja berdasarkan hukum (*recommandeidsdaad*), ketaatan terhadap hukum menjadi sesuatu yang utama dalam pelaksanaan tugas, akan tetapi realitas menunjukkan ini tidak terjadi seutuhnya, masih terjadi pengabaian atas kewajiban hukum oleh aparatur.

Ombudsman baik nasional maupun daerah dapat difungsikan untuk mengawasi Peradilan Tata Usaha Negara agar dapat melaksanakan fungsinya secara efektif untuk melaksanakan fungsi yudikatif secara berkeadilan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada para pencari keadilan. Pengawasan Ombudsman juga perlu tetap dilakukan terhadap pemerintah dalam kaitannya dengan upaya mendorong kepatuhan pemerintah terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, selain itu juga agar secara internal Pemerintah melaksanakan Asas - Asas Umum Pemerintahan yang Baik guna mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Selanjutnya sedangkan tujuan pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya dan bertujuan untuk mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (mal administrasi) ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*).

Penyelesaian laporan pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia berbeda dengan penyelesaian laporan yang dilakukan oleh lembaga lainnya seperti lembaga pengawas internal aparatur. Perbedaan yang menonjol adalah mekanisme penyelesaian laporan diatur secara khusus dalam undang-undang. Selanjutnya undang-undang memberi mandat kepada Ombudsman Republik Indonesia untuk mengatur lebih lanjut tentang tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan sebagaimana tertera pada Pasal 41 Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2008. Hal ini yang kemudian mendasari Ombudsman Republik Indonesia untuk menerbitkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.⁷⁹

⁷⁹ Dahlena, *Op.Cit.* Hlm.69.

Tabel 3.2 Perbandingan Mekanisme Penyelesaian Maladministrasi antara Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)⁸⁰

Persamaan	Perbedaan
Mekanisme penyelesaian	
Ombudsman dan PTUN adalah wadah untuk menjembatani hubungan antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan pemerintah yang merupakan pemegang mandat/pelaksana kekuasaan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman diawali dengan adanya laporan yang ditindaklanjuti oleh Ombudsman, namun di sisi lain jika mendapat informasi Maladministrasi maka Ombudsman bersifat aktif untuk melakukan investigasi sendiri. 2. Pemeriksaan sengketa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh PTUN diawali dengan adanya gugatan yang diajukan oleh korban Maladministrasi. PTUN sangat bergantung pada adanya gugatan, jika tidak ada gugatan PTUN tidak bisa berbuat apapun.

Tahapan-tahapan dalam pemeriksaan laporan/pengaduan yang dilakukan adalah:

1. Pemeriksaan substansi laporan masyarakat

Laporan masyarakat menurut Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah pengaduan atau penyampaian fakta yang diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban maladministrasi. Masyarakat tidak perlu bersusah payah dalam melakukan pelaporan segala bentuk maladministrasi kepada Ombudsman. Karena Ombudsman memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat yang mengalami langsung perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh aparat

⁸⁰ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 234.

pelaksana dan/atau penyelenggara pelayanan publik. Pelapor tidak perlu datang ke Ombudsman untuk melapor, cukup dengan menulis surat atau dikirimkan lewat email sudah dianggap cukup. Bahkan dalam kasus – kasus tertentu laporan juga dapat disampaikan melalui pesan singkat (SMS/ *Short Messenger service*) atau telepon. Karena Ombudsman mempunyai kewenangan untuk secara proaktif dalam melakukan penyelesaian maladministrasi.

Laporan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti Ombudsman Republik Indonesia adalah laporan yang memenuhi persyaratan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Secara umum ada tiga persyaratan harus terpenuhi yaitu: *pertama*, persyaratan yang sifatnya administratif formal. *Kedua*, persyaratan yang menyangkut substansi terkait dengan kompetensi Ombudsman Republik Indonesia. *Ketiga*, tidak melampaui kadaluarsa pelaporan.⁸¹

Pasal 1 Angka 6 Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 1 Ayat (13) Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menentukan bahwa terlapor adalah penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).⁸²

Syarat formil laporan untuk bisa ditindak lanjuti oleh Ombudsman menurut Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, adalah :⁸³

1. Identitas pelapor meliputi nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, alamat lengkap pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi identitas

⁸¹ Sunaryati Hartono et all, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Republik Indonesia Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, Hlm. 14.

⁸² <http://arokhman.blog.unsoed.ac.id/files/2009/06/mpu-daerah-usaid.pdf>, diakses pada tanggal 19 April 2018, pukul 08.30 WIB.

⁸³ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia jo. Pasal 4 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

2. Uraian keluhan, peristiwa, tindakan, kelalaian atau keputusan yang dilapor jelas dan rinci.
3. Uraian kerugian *materiel* atau *immateriel* yang diderita.
4. Permintaan penyelesaian yang diajukan.
5. Uraian yang menjelaskan bahwa pelapor sebelumnya telah menyampaikan keluhan secara tertulis atau lisan kepada pihak terlapor atau atasannya dan tidak memperoleh tindak lanjut sebagaimana mestinya.
6. Tempat, waktu penyampaian dan tanda tangan.

Syarat materiil laporan yang harus ditindak lanjuti oleh Ombudsman adalah:⁸⁴

1. Substansi keluhan yang dilaporkan belum melampui waktu dua tahun sejak dilaporkan kepada Ombudsman.
2. Substansi keluhan yang dilaporkan tidak sedang atau telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
3. Substansi keluhan yang dilaporkan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan berdasarkan mekanisme internal terlapor masih dalam tenggang waktu yang patut, kecuali dalam proses penyelesaian tersebut terjadi penyimpangan terhadap asas umum pemerintahan yang baik.
4. Substansi keluhan yang dilaporkan belum pernah diselesaikan dengan cara mediasi, konsiliasi, arbitrase dan ajudikasi baik oleh Ombudsman maupun lembaga lainnya.
5. Substansi keluhan yang dilaporkan merupakan dugaan tindakan maladministrasi.
6. Laporan dan para pihaknya tidak sama dengan laporan yang pernah dilaporkan kepada Ombudsman sebelumnya.

Ketentuan mengenai masa daluarsa (*verjaring*) terjadinya maladministrasi tidak lebih dari 2 (dua) tahun adalah strategi dari pembuat undang-undang agar Ombudsman tidak kebanjiran laporan sehingga dapat disesuaikan dengan sumberdaya Ombudsman dan sarana prasarannya serta anggaran yang sangat terbatas, selain karena alasan teknis pembuktian agar berkas yang di bongkar dalam kegiatan investigasi tidak terlalu banyak pengarsipannya. Akan tetapi dalam praktek Ombudsman dapat menangani maladministrasi tertentu yang sudah lewat dari 2 (dua) tahun dengan acara perhitungan lewat waktu setelah setelah palapor yang menjadi korban mal administrasi mengirimkan surat protes/keberatan atau surat lainnya yang mempertanyakan pelayanan publik dan dugaan maladministrasi yang dialaminya kepada terlapor. Ini adalah logika hukum dimana jawaban dan/atau atas surat protes/keberatan adalah hak pelayanan yang

⁸⁴ Nuryanto A. Daim, *Op.Cit.* Hlm. 112

baik yang harus diberikan oleh terlapor kepada pelapor. Dengan demikian perhitungan masa daluwarsa tidak lebih dari 2 (dua) tahun dimulai sejak adanya jawaban dari terlapor tersebut atau apabila terlapor tidak memberikan jawaban yang menjadi hak pelapor maka perhitungan lewat waktu tersebut dimulai 14 (empat belas) hari setelah pelapor mengirimkan protes/keberatannya.

Dalam hal laporan tersebut terdapat kekurangan, Ombudsman memberitahu secara tertulis kepada pelapor untuk melengkapi laporan. Pelapor dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pelapor menerima pemberitahuan dari Ombudsman harus melengkapi berkas laporan. Dan jika laporan tidak dilengkapi dalam waktu yang ditentukan, pelapor dianggap mencabut laporannya.⁸⁵

Substansi keluhan yang dilaporkan merupakan wewenang Ombudsman. Laporan berkenaan dengan keterlambatan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu yang perlu ditelusuri mengenai status putusan. Penelusuran tersebut guna menjawab pertanyaan apakah putusan telah berkekuatan hukum tetap atau masih dalam upaya hukum. Kemudian hal lainnya yang juga perlu dipastikan Ombudsman Republik Indonesia yaitu mengenai pengajuan permohonan eksekusi oleh Pelapor kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara.

Apabila permohonan eksekusi telah diajukan dan Pengadilan Tata Usaha Negara telah melakukan tahapan eksekusi seperti *anmaning* (teguran), namun pihak tergugat tidak melaksanakan sebagaimana mestinya, maka hal tersebut akan ditindaklanjuti. Karena terdapat dugaan awal maladministrasi yang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia. Perlunya memastikan status putusan pengadilan yang dilaporkan bertujuan agar Ombudsman Republik Indonesia terhindar dari perbuatan melampui kewenangan sekaligus penerapan asas kehati-hatian. Khususnya sebagaimana di atur pada Pasal 9 dan Pasal 36 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 9 menyebutkan bahwa Ombudsman dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam

⁸⁵ Pasal 25 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

memberikan putusan. Sementara ketentuan Pasal 36 Ayat (1) huruf b mengatur mengenai perlunya Ombudsman menolak laporan dalam hal substansi laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan di pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.

2. Investigasi

proses pemeriksaan laporan adalah melakukan investigasi. Penggunaan istilah investigasi adalah untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan oleh petugas penyidik/penyelidik lainnya Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan investigasi tidak selalu harus di lokasi objek sengketa yang berkaitan dengan laporan. Namun, investigasi dapat dilakukan di kantor Terlapor.⁸⁶ Investigasi merupakan salah satu kewenangan Ombudsman dalam rangka menyelesaikan dugaan Maladministrasi, baik yang dilaporkan masyarakat maupun atas inisiatif sendiri (*own motion investigation*).⁸⁷ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menggunakan istilah pemeriksaan lapangan untuk menyebut investigasi.

Ombudsman menganut dua tahapan sistem investigasi yang berjenjang. Tahap pertama adalah investigasi di belakang meja, yaitu memeriksa keputusan, surat-surat atau dokumen-dokumen lain yang disampaikan pelapor untuk memperoleh kebenaran laporan masyarakat. Hasil pemeriksaan tersebut sangat menentukan tindakan selanjutnya. Apabila laporan yang disampaikan sudah cukup bukti dan paparan kronologis dan obyektif serta dokumen-dokumen pendukungnya cukup valid dan dapat dipertanggung jawabkan, Ombudsman dapat saja langsung meminta klarifikasi guna memberikan kesempatan kepada pihak terlapor untuk menjelaskan sebaliknya.⁸⁸ Tugas Ombudsman memberi pendapat apakah dari aspek pemeritahan yang baik (*Good Governance*) dan perundang-undangan yang berlaku serta asas kepatuhan penjelasan tersebut dapat diterima atau tidak. Proses penilaian itu harus dilakukan secara ilmiah, wajar, adil dan obyektif dengan

⁸⁶ Sunaryati Hartono et all, *Op.Cit*, Hlm. 71.

⁸⁷ Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.116.

⁸⁸ *Ibid*, Hlm.117.

mempertimbangkan fakta-fakta yang ada dan yang diperoleh dari kedua belah pihak (*both side argumentation*).⁸⁹

Melalui investigasi berbagai data, dokumen, dan keterangan dikumpulkan dari berbagai pihak baik itu Terlapor maupun pihak terkait lainnya bahkan konfirmasi atas tanggapan Pelapor juga dimungkinkan untuk dilakukan pada saat investigasi. Hasil investigasi ini yang akan dijadikan dasar bagi Ombudsman menyusun kesimpulan atau pendapat akhir atas laporan masyarakat. Umumnya investigasi inisiatif sendiri dilakukan terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya sistemik. Tetapi untuk kasus-kasus tertentu yang bukan sistemik juga sangat mungkin dilakukan. Hasil dari investigasi inisiatif terhadap kasus - kasus sistemik akan menjadi bahan evaluasi terhadap sistem pelayanan umum yang mengandung permasalahan sistemik (*systemic review*).⁹⁰

3. Klarifikasi

Dasar dari kewenangan ini adalah Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menentukan bahwa:

Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang: c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.⁹¹

Permintaan klarifikasi Ombudsman Republik Indonesia terbagi atas dua yaitu klarifikasi di lapangan (klarifikasi langsung) dan klarifikasi melalui surat resmi (klarifikasi tidak langsung). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pemeriksaan dapat a) memanggil secara tertulis Terlapor, saksi, ahli, dan/atau penerjemah untuk dimintai keterangan; b). meminta penjelasan secara tertulis kepada Terlapor; dan/atau c). melakukan pemeriksaan lapangan. Ketiga proses tersebut menjadi satu kesatuan menurut alur

⁸⁹ *Ibid*, Hlm.120.

⁹⁰ Sunaryati Hartono et all, *Op.Cit*, Hlm.35.

⁹¹ Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

penyelesaian laporan/pengaduan yang diterapkan Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 memberi tenggang waktu 14 (empat belas) hari bagi terlapor untuk menyampaikan pendapat atau sanggahan kepada Ombudsman Republik Indonesia. Apabila dalam tenggang waktu tersebut, terlapor tidak memberikan penjelasan, maka sesuai amanat Pasal 33 Ayat (2), Ombudsman Republik Indonesia untuk kedua kalinya meminta penjelasan tertulis kepada terlapor. Akan tetapi, jika terlapor tetap tidak memberikan penjelasan pada kesempatan kedua tersebut, Ombudsman dapat menyatakan terlapor dianggap tidak menggunakan hak untuk menjawab. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, Ombudsman mengupayakan meminta penjelasan terlapor dengan cara meminta keterangan langsung baik kepada terlapor atau kepada atasan terlapor. Selain itu Ombudsman juga mengupayakan melalui investigasi lapangan atau melakukan pemanggilan terhadap pihak yang dilaporkan untuk memberikan penjelasan.⁹²

4. Mediasi

Pasal 1 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik memberikan definisi mediasi adalah penyelesaian sengketa Pelayanan Publik antar pihak melalui bantuan, baik oleh Ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh Ombudsman. kemudian Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Pasal 1 Angka (9) juga memberikan definisi mediasi oleh Ombudsman adalah proses penyelesaian keluhan masyarakat dengan pejabat badan publik, pejabat badan swasta maupun perseorangan yang dilakukan Mediator Ombudsman dengan tujuan untuk memperoleh penyelesaian yang dapat diterima kedua belah pihak (*win-win solution*) melalui negosiasi para pihak.⁹³ Dalam melakukan mediasi terlebih dahulu Ombudsman Republik Indonesia harus memastikan bahwa upaya penyelesaian melalui mediasi merupakan kesepakatan para pihak. Perlunya kehendak para pihak sesuai dengan ketentuan Pasal 46 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang

⁹² Dahlena, *Op.Cit.*Hlm.71.

⁹³ Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.124-125.

menyebutkan bahwa Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.⁹⁴

Manfaat mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa melalui negosiasi adalah sebagai berikut:

- a. Lebih sesuai dengan kultur Asia (termasuk Indonesia); yang lebih mengutamakan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat dalam menyelesaikan setiap permasalahan.
- b. Para pihak dapat terlibat secara aktif; yang dalam hal ini mediator hanya mengarahkan jalannya proses penyelesaian melalui negosiasi yang dilakukan para pihak yang bersengketa.
- c. Dapat diselenggarakan secara informal dan lebih fleksibel; sehingga dapat menghilangkan kesan enggan lantaran status sosial dan ekonomi yang melatar belakangi para pihak.
- d. Relatif cepat dan murah; tidak melalui prosedur yang berbelit-belit, waktu bisa ditentukan oleh kedua belah pihak dan biayanya sudah diprediksikan sejak awal.
- e. Berorientasi kepada kepentingan para pihak; karena mediator disini hanya sebagai penengah tidak boleh memihak kepada kepentingan pihak manapun dan bahkan ditemukan *conflict of interest* antara mediator dengan salah satu pihak maka mediator wajib untuk mengundurkan diri dari penanganan kasus sengketa tersebut.
- f. Hubungan para pihak tetap terpelihara; karena proses penyelesaian dilakukan tertutup sehingga *privacy* tetap terjaga dan dengan mengutamakan prinsip *win-win solution*, tidak ada yang kalah dan menang juga tidak ada yang salah dan menyalahkan satu sama lain.
- g. Penyelesaian lebih praktis dan konstruktif.⁹⁵

Sebagaiman suatu metode/mekanisme, disamping ada manfaat pasti juga terdapat kelemahan yang kadangkala mengiringinya, adapun kelemahan mediasi adalah sebagai berikut:

- a. Kesepakatan para pihak mutlak diperlukan; suatu proses mediasi sangat tergantung kepada kemauan (itikad) baik dari para pihak untuk menyelesaikan sengketa, jika salah satu pihak tidak ada niat untuk menyelesaikan suatu sengketa maka mediasi tidak akan bisa diselenggarakan. Karena syarat pokok diselenggarakan mediasi adalah pernyataan kesanggupan untuk menentukan metode mediasi sebagai satu-satunya cara untuk penyelesaian sengketa.
- b. Itikad baik dan keseriusan para pihak menjadi faktor yang dominan; jika salah satu pihak tidak beritikad baik maka gagal pula seluruh penyelesaian yang direncanakan.
- c. Kewenangan mediator/konsiliator terbatas/minimal; karena mediator hanya mengarahkan jalannya proses, sedangkan pemilik forum adalah para pihak.

⁹⁴ Dahlena, *Op. Cit.* Hlm.72

⁹⁵ Nurayanto A. Daim, *Op. Cit.*, Hlm.126.

- d. Tidak dapat menjadi preseden maupun menggunakan preseden kasus terdahulu; karena antara kasus yang satu dan yang lainnya berdiri sendiri dan tidak ada keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Ini berbeda dengan proses litigasi di Pengadilan yang terdapat yurisprudensi yang mana putusan hakim terdahulu akan mengikat hakim kemudian yang memeriksa dan mengadili perkara yang ciri-cirinya sama atau dianggap sama.⁹⁶

Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa/ perkara yang dihadapinya. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang diserahkan kepadanya. Dalam sengketa dimana salah satu pihak lebih kepadanya. Dalam sengketa di mana salah satu pihak lebih kuat dan cenderung untuk menunjukkan kekuatannya, keterlibatan pihak ketiga sangat diperlukan untuk menyeimbangkan dan meneteralisir keadaan. Kesepakatan dapat tercapai dengan mediasi jika pihak-pihak yang bersengketa berhasil mencapai saling pengertian dan bersama-sama merumuskan penyelesaian sengketa dengan arahan konkret dari mediator.

Akhir dari proses mediasi adalah pembuatan berita acara yang sudah ditentukan demikian:

- a. Dalam hal mediasi berakhir dengan adanya kesepakatan para pihak, kesepakatan tersebut harus dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis.
- b. Perjanjian sebagaimana diatur Pasal 46 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, yaitu ditandatangani oleh para pihak.
- c. Ombudsman melakukan pemantauan untuk memastikan para pihak mematuhi dan melaksanakan hasil-hasil kesepakatan yang telah dicapai selama mediasi.⁹⁷

Apabila para pihak sejak awal menyepakati penyelesaian dengan mediasi dan konsiliasi sedangkan mediasi berakhir dengan tanpa adanya kesepakatan, Mediator Ombudsman melanjutkan proses penyelesaian melalui konsiliasi.⁹⁸ Dan bila antara pelapor dan terlapor dalam menjalani proses mediasi berakhir tanpa kesepakatan dan para pihak sejak semula tidak berkenan melanjutkan ke tahap konsiliasi, maka Ombudsman menyusun rekomendasi. Dalam menyusun

⁹⁶ *Ibid.*Hlm.127.

⁹⁷ Pasal 59 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Masyarakat.

⁹⁸ Pasal 60 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Masyarakat.

rekomendasi sebagaimana dimaksud Ayat (2) Ombudsman mendengarkan dan mempertimbangkan penjelasan dari mediator dari mediator yang menanggapi.⁹⁹

5. Ajudikasi

Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik memberikan definisi ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh Ombudsman. lebih lanjut Pasal 1 Angka 7 Rencana Peraturan Ombudsman (RPO) tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi khusus, memberikan pengertian bahwa:

Ajudikasi khusus adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang dilakukan oleh ajudikator Ombudsman melalui proses persidangan untuk memperoleh putusan terkait permasalahan ganti rugi.¹⁰⁰

6. Saran

Dasar kewenangan pemberian saran kepada instansi terlapor adalah Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang menentukan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya Ombudsman berwenang:

- 1) Menyampaikan saran kepada Presiden, Kepala Daerah, atau Pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik.
- 2) Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar terhadap Undang-Undang dan Peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.¹⁰¹

Dari ketentuan norma hukum diatas, dapat diidentifikasi bahwa saran ada 2 (dua) macam yaitu saran yang dimaksudkan untuk perbaikan sistem pelayanan publik dan saran untuk perubahan perundang-undangan. Kedua saran ini diterbitkan setelah Ombudsman melakukan penelitian sistematis terhadap peraturan perundang-undangan dan perangkat hukum lainnya yang berkaitan

⁹⁹ Pasal 60 Ayat (2) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Masyarakat.

¹⁰⁰ Pasal 1 Angka 7 Rencana Peraturan Ombudsman (RPO) tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi khusus.

¹⁰¹ Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

dengan penyelenggaraan pelayanan publik, baik di tingkat nasional maupun daerah.¹⁰²

7. Rekomendasi

Menurut Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia:

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.¹⁰³

Rekomendasi antara lain diartikan sebagai saran (*suggestion*), namun kadangkala dapat juga berarti nasihat. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombudsman maka rekomendasi Ombudsman adalah lebih dari sekedar saran atau nasihat biasa kepada pejabat pemerintah atau penyelenggara pelayanan dan dikeluhkan masyarakat, baik itu sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistematis. Sebab rekomendasi dari Ombudsman berkaitan dengan tugasnya sebagai pengawas pelayanan publik yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pelayanan (hukum yang adil, termasuk oemberantasan dan mencegah KKN).¹⁰⁴

Sebagai produk akhir Ombudsman Republik Indonesia, maka rekomendasi dikeluarkan ketika proses pemeriksaan laporan telah diupayakan secara maksimal. Apabila hasil pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia dapat membuktikan telah terjadi maladministrasi oleh terlapor, upaya penyelesaian melalui mediasi atau konsultasi tidak mencapai kesepakatan, maka Ombudsman Republik Indonesia dapat memutuskan untuk mengeluarkan rekomendasi. Rekomendasi ini memuat:

- a) uraian tentang laporan yang disampaikan;
- b) uraian tentang hasil pemeriksaan;
- c) bentuk Maladministrasi yang telah terjadi; dan
- d) kesimpulan dan pendapat Ombudsman Republik Indonesia mengenai hal - hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan atasan Terlapor.¹⁰⁵

¹⁰² Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.151.

¹⁰³ Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

¹⁰⁴ Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.153

¹⁰⁵ Dahlena, *Op.Cit*.Hlm.72.

Muatan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tersebut menurut Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 terdiri dari rekomendasi mengenai penyelesaian laporan. Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia ditujukan kepada terlapor dan atasan terlapor. Bagi Terlapor dan atasan terlapor yang mendapat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia wajib melaksanakan Rekomendasi tersebut.¹⁰⁶

Walaupun bukan putusan pengadilan dan dihasilkan dari proses pemeriksaan yang pro justisia, rekomendasi Ombudsman juga mempunyai kekuatan hukum, hal ini ditegaskan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yang mengatur ketentuan sebagai berikut:

- 1) terlapor dan atasan wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman.
- 2) atasan terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
- 3) Ombudsman dapat meminta keterangan terlapor/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
- 4) Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan rekomendasi dengan alasan yang tidak diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.¹⁰⁷

Tidak cukup dengan ketentuan mengenai kekuatan Rekomendasi Ombudsman Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia juga memberikan ancaman bahwa:

Terlapor dan atasan terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Ayat (1), Ayat (2), atau Ayat (4) dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktek, ada beberapa jenis rekomendasi Ombudsman yang dapat dijatuhkan oleh Ombudsman yaitu, membantu penyelesaian pelapor, pemberian

¹⁰⁶ *Ibid.* hlm.73

¹⁰⁷ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

sanksi, mencegah tindakan Maladministrasi, dan mengubah proses atau sistem. Sehingga dalam proses tersebut menciptakan sebuah tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu *Good Governance*. Sehingga tahapan-tahapan pelaksanaan Ombudsman sesuai dengan prosedur dan mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

8. Monitoring

Monitoring adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengawasi atau memantau proses dan perkembangan pelaksanaan suatu program/kegiatan yang berfokus untuk mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan suatu kegiatan, bukan pada hasilnya. Maksud dari kegiatan monitoring ini adalah untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan aturan, mengenali hambatan yang terjadi dan solusi mengatasi masalah tersebut. Dengan kata lain monitoring menekankan pada pemantauan proses pelaksanaan kegiatan, hasil monitoring digunakan sebagai umpan balik atau memperbaiki suatu sistem.¹⁰⁸

Ada beberapa metode monitoring untuk meningkatkan efektifitas rekomendasi, saran atau putusan Ombudsman, sebagai berikut:

a. Memantau Tindak Lanjut Secara Periodik

Monitoring ini perlu dilakukan guna mengetahui pihak terlapor telah menindaklanjuti atau mengabaikan hasil rekomendasi Ombudsman. Sehingga apabila pihak terlapor/atau atasan terlapor telah menanggapi rekomendasi Ombudsman, maka Ombudsman menilai seberapa jauh kualitas penanggapan yang telah dilaporkan kepada Ombudsman, maka dapat diketahui tindak lanjut dari hasil rekomendasi telah dilakukan semua atau hanya sebagian yang dilakukan, bahkan dapat berupa suatu penyangkalan atau bantahan terhadap rekomendasi tanpa adanya alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman.

Monitoring terhadap rekomendasi dapat dilakukan secara periodik/atau berkala dengan jangka waktu yang telah ditetapkan terhitung pada tanggal rekomendasi dikirimkan. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditetapkan tidak ada tanggapan sama sekali, maka Ombudsman

¹⁰⁸ Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.182.

berhak untuk menulis surat tentang tidak dilaksanakannya rekomendasi kepada atasan terlapor dengan diberikannya jangka waktu untuk menanggapi surat ini. Apabila masih saja tidak ada tanggapan, maka Ombudsman dapat mengirim surat kembali. Apabila surat ini tidak mendapatkan tanggapan pula, maka Ombudsman berhak untuk mengirim surat kepada instansi atasan terlapor yang paling tinggi agar dapat memberikan sanksi karena sikapnya yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman.

Monitoring dapat dilakukan secara periodik misalnya setiap 3 (tiga) bulan sekali terhitung sejak tanggal putusan dan atau rekomendasi dikirimkan. Apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan tidak ada respon sama sekali dari terlapor maupun atasan terlapor, maka Ombudsman dapat menulis surat kedua kali yang isinya menanyakan tindak lanjut instansi terlapor dan/atau atasan terlapor atas putusan dan atau rekomendasi yang telah disampaikan. Apabila diabaikan oleh terlapor dan/atau atasan terlapor adalah permintaan klarifikasi dari Ombudsman, maka surat yang disampaikan kepada atasan terlapor sekaligus juga dapat berisi kesimpulan dari permasalahan yang dilaporkan.¹⁰⁹

b. Menyampaikan Hasil Sementara Investigasi

Sebelum memberikan putusan dan atau rekomendasinya kepada atasan terlapor, Ombudsman dapat menyampaikan hasil investigasi dan berkas-berkas hasil pemeriksaan kepada atasan terlapor. Hal ini dimaksudkan untuk memberitahukan hasil analisis dan temuan-temuan investigasi dan kesimpulan Ombudsman atas ada tidaknya Maladministrasi yang telah dikeluhkan masyarakat. Ombudsman akan memberikan kesimpulan akhir ketika atasan terlapor memberikan tanggapan atau memberikan klarifikasi lebih lanjut atas hasil pemeriksaan tersebut, maka Ombudsman akan menguji secara silang dengan temuan tim investigasi. Dengan adanya pemberitahuan seperti ini diharapkan sebelum adanya rekomendasi yang akan diberikan kepada pihak terlapor, maka pihak terlapor dengan kesadaran diri telah melakukan suatu

¹⁰⁹ Dahlena, *Op., Cit.* Hlm 88.

perbaikan terlebih dahulu dalam hal pemberian pelayanan publik terhadap masyarakat. Setelah itu, Ombudsman dapat melakukan pengujian terhadap data-data pada saat investigasi Ombudsman, sehingga Ombudsman nantinya akan mengeluarkan rekomendasi dan kesimpulan.

c. Memberikan Pemahaman Kepada Terlapor/Atasan Terlapor

Ombudsman perlu melakukan pengarahan/pemahaman secara mendalam kepada atasan terlapor tentang apa dan bagaimana putusan dan atau rekomendasi Ombudsman. Cara yang dapat dilakukan untuk memberikan pemahaman mengenai rekomendasi Ombudsman yaitu dengan melakukan kegiatan sosialisasi kepada pihak yang mendapatkan rekomendasi Ombudsman tentang sangat pentingnya fungsi dari rekomendasi Ombudsman untuk dapat memperbaiki pelayanan publik. Sehingga dapat menumbuhkan kesadaran agar dapat menindaklanjuti hasil rekomendasi Ombudsman. Selain itu, Ombudsman dalam pemberian pemahaman mengenai rekomendasi Ombudsman dapat melakukan wawancara langsung kepada terlapor/atau atasan terlapor karena melakukan suatu bantahan terhadap rekomendasi Ombudsman dan pada saat wawancara berlangsung harus didokumentasikan. Oleh karena itu, apabila pihak yang mendapatkan rekomendasi telah melaksanakan isi dari rekomendasi tersebut, maka Ombudsman dapat memberikan suatu penilaian kepada pihak yang bersangkutan. Sehingga apabila rekomendasi Ombudsman telah ditindaklanjuti dan telah terselesaikan, maka laporan atau kasus tersebut dinyatakan telah selesai.

d. Menghentikan Penanganan Laporan

Ombudsman dapat menyusun standar penilaian terhadap tindak lanjut yang diambil atasan terlapor atas putusan dan atau rekomendasi Ombudsman. dalam hal ini perlu ada indikator yang jelas untuk menentukan apakah penyelesaian masalah tersebut masih memiliki prospek sehingga patut terus diperjuangkan atau memang sudah tidak ada harapan sama sekali.

e. Memperbaiki Rekomendasi

Revisi terhadap putusan dan rekomendasi Ombudsman ini hanya bisa dilakukan terhadap rekomendasi dan saran saja, sedangkan produk penyelesaian Ombudsman lainnya, terutama putusan adjudikasi dan kesepakatan para pihak dalam mediasi dan konsiliasi, secara mutlak tidak dapat dilakukan. Perbaikan rekomendasi harus dihindarkan karena akan memberikan dampak terhadap kredibilitas dan efektifitas kinerja Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik.¹¹⁰

f. Membuat Kesepakatan Mengenai Rekomendasi Atau Saran

Kegiatan monitoring tidak hanya bisa dilakukan untuk memantau pelaksanaan putusan dan atau rekomendasi Maladministrasi oleh Ombudsman, melainkan juga dapat dilakukan sebelum rekomendasi atau saran diterbitkan oleh Ombudsman. Ombudsman juga dapat membuat kesepakatan bersama dengan atasan terlapor mengenai *drafting* saran atau rekomendasi yang akan diberlakukan kepada terlapor. Akan tetapi jangan sekali-kali melakukan kesepakatan tersebut dengan terlapor, karena secara emosional terlapor pasti tidak menginginkan hal negatif atau memberatkan bagi diri dan instansinya. Mungkin lain halnya dengan posisi atasan terlapor yang merupakan pihak ketiga walaupun terkait langsung secara struktural dengan instansi terlapor.¹¹¹

Dengan adanya penjelasan penyelesaian Maladministrasi diatas maka Ombudsman lebih memiliki kewenangan terhadap setelah adanya tindakan maladministrasi. Hubungan antara Ombudsman dan PTUN sebagai lembaga perlindungan hukum bagi rakyat dapat dilihat pada pengawasan Ombudsman terhadap pelaksanaan putusan PTUN. Walaupun tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ketika telah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap (*Incracht van gewijsde*), namun tergugat tidak melaksanakan putusan tersebut maka Ombudsman berwenang untuk memberikan rekomendasi kepada tergugat dan semua pihak yang dapat mempercepat pelaksanaan putusan PTUN tersebut, yang diawali dengan pengaduan/laporan dari masyarakat.

¹¹⁰ Dahlena, *Op., Cit.* Hlm 90-91.

¹¹¹ Nurayanto A. Daim, *Op.Cit*, Hlm.183-188

Muhammad Isa Sya'roni, *Kedudukan Kewenangan Ombudsman. al-Daulah*, Vol. 5, No. 1, April 2017.

Setiajeng Kadarsih, *Tugas Dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pelayanan Publik Menurut UU No 37 Tahun 2008*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 2 Mei 2010.

Satya Arinanto, "*Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia*" (Paper presented in Joint Seminar on "*Living in Plural Societies*" organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 February 2002.

Internet :

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e241fd7a9c2f/walikota-bogor-lakukan-maladministrasi>

<http://ptun-medan.go.id/index.php/tugas-pokok-dan-fungsi/>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt58ed9048160ee/arti-putusan-deklarator--putusan-constitutief-dan-putusan-condemnatoir>

<http://ombudsman.go.id/index.php/laporan/laporan-statistik.html>