

**PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : DAHLENA, SH

NO. POKOK MHS. : 14912068

BKU : HTN & HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016



**PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Oleh :

Nama : DAHLENA, SH
No. Pokok Mahasiswa : 14912068
BKU : HTN & HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing I

Dr. Ridwan, SH, MHum



Yogyakarta, 7 Maret 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Oleh :

Nama : Dahlena, SH
No. Pokok Mahasiswa : 14912068
BKU : HTN & HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 12 Maret 2016

Pembimbing I


Dr. Ridwan, SH, M.Hum.

Yogyakarta, 17 Maret 2016

Anggota Penguji


Dr. Mustaqiem, S.H., M.Si.

Yogyakarta, Maret 2016

Anggota Penguji


Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 18 Maret 2016


Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Priyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

يُغَيِّرُ حَتَّىٰ يَقُومَ مَا يُغَيِّرُ لَنَا اللَّهُ إِنَّمَا وَابْنِئْسِيهِمْ

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah nasib suatu kaum hingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.”. (Q.S. Ar-Ra’d:11)

Kupersembahkan tesis ini untuk :

- Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
- Ayahanda, Yusrizal dan Ibunda Rawalis (Alm), berkat do’a dan kasih sayangnya aku berhasil mengecap pendidikan bagi bekal kehidupan.
- Mama Mertua, Sri Pudjiastuti, terima kasih atas segala pengertian & bantuan yang tak ternilai.
- Suamiku, Kurniawan Desiarto dan Putri Kecilku Radha Shakira Desiarto, Pengorbanan dan dorongan kalian menjadi penyemangat bagiku.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Dahlena, SH menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua sesuai isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 7 Maret 2016

Dahlena, SH

KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Atas rahmat serta anugerah Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Karya Ilmiah/ Tesis ini. Tesis ini dengan judul “ PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA” diangkat penulis atas dasar ketertarikan penulis terhadap keberadaan lembaga pengawas pelayanan publik (Ombudsman Republik Indonesia) dan peranannya dalam mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang selama ini menjadi permasalahan bagi dunia peradilan khususnya dalam menyelesaikan sengketa administrasi.

Tesis ini diajukan sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Lahirnya karya ilmiah ini tidak terlepas dari dukungan dan sumbangsih dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Drs. Agus Triyanta, MA, MH, PhD selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Ridwan, SH, MHum selaku Pembimbing yang telah meluangkan waktu, pikiran dan tenaganya untuk membimbing penulis hingga menyelesaikan tesis ini.

4. Danang Girindrawardana, Ketua Ombudsman Republik Indonesia Periode 2011-2016 yang telah berkenan memberikan kesempatan bagi penulis untuk melanjutkan pendidikan dan mengambil data dan keterangan dalam penelitian ini.
5. Erna Sofwan Sjukrie Anggota Ombudsman Republik Indonesia Periode 2000-2011, Budi Santoso, SH LLM dan Drs. Petrus Beda selaku Anggota Ombudsman Republik Indonesia Periode 2011-2016 yang telah meluangkan waktu berdiskusi dan memberikan keterangan, masukan yang sangat membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Karyawan dan pengurus Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Dr. Agus Riwanto S.H., S.Ag., M.Ag. Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret, dan Winarso,SH.,MH, yang telah merekomendasikan penulis melanjutkan studi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Teman-teman Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 33 yang begitu solid dan saling mendukung selama menjalani perkuliahan maupun dalam berbagai kesempatan informal lainnya.
9. Segenap Insan Ombudsman yang bertugas di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah membantu penulis melalui berbagai penyesuaian agenda sehingga penulis memiliki kesempatan yang cukup untuk menyelesaikan perkuliahan dan

menjalankan tugas, tanggung jawab di Kantor Ombudsman Republik
Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta

10. Semua pihak yang berjasa dalam proses penulisan tesis ini yang tidak
dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka
dan semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi dan bermanfaat untuk negara,
masyarakat, perkembangan ilmu termasuk bagi penulis sendiri.

Amin ya rabbb al-‘alamiin

Yogyakarta, Maret 2016
Penulis

Dahlana, SH

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	1
BAB I.....	2
PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang Masalah.....	2
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	7
E. Kerangka Pemikiran Teoritik	10
1. Negara Hukum	10
2. Perlindungan Hukum Rakyat.....	14
3. Norma Perilaku Aparatur	17
4. Teori Pengawasan	19
5. Ombudsman	20
F. Metode Penelitian.....	22
1. Pendekatan Penelitian	22
2. Objek Penelitian.....	23
3. Data Penelitian atau Bahan Hukum Penelitian	23

4. Pengolahan dan Penyajian Bahan Hukum	24
5. Analisis atau Pembahasan.....	24
6. Sistematika Penulisan	24
BAB II.....	26
EKSISTENSI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA.....	26
DI NEGARA HUKUM INDONESIA	26
A. Negara hukum	26
B. Perlindungan Hukum Rakyat	33
C. Norma Prilaku Aparatur.....	45
1. Pemerintahan dan Urusan Pemerintahan	46
2. Maladministrasi.....	48
D. Pengawasan.....	51
1. Definisi dan tujuan Pengawasan	51
2. Bentuk-bentuk Pengawasan	54
3. Publisitas Putusan atau Rekomendasi Pengawas	58
E. Ombudsman	60
1. Gambaran Umum Konsep Ombudsman	60
2. Sejarah Lahirnya Ombudsman di Indonesia	62
3. Kelembagaan Ombudsman sebagai Institusi Pengawas	67
4. Fungsi, Tugas dan Kewenangan Ombudsman.....	70
5. Pembatasan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia.....	74
6. Kekuatan Ombudsman Republik Indonesia dalam Menjalankan Pengawasan.....	76
BAB III	78
PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA	78

A. Tinjauan Atas Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara	81
B. Praktek Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.....	95
1. Proses Pemeriksaan Laporan Masyarakat.....	95
2. Upaya Ombudsman Republik Indonesia Mempercepat Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tata Usaha Negara Pada Beberapa Kasus.....	113
Bab IV	122
PENUTUP	122
A. SIMPULAN	122
B. SARAN	123
DAFTAR PUSTAKA	125

ABSTRAK

PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait, selain itu juga bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis praktek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang dilakukan untuk memperoleh data melalui penelitian pustaka dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Analisis data dilakukan yuridis melalui analisis bahan hukum primer, sekunder dan tersier dari perspektif hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara eksplisit Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengamanatkan Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun dari sisi tinjauan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Nomor 25 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 disimpulkan, Ombudsman Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan tersebut dengan tiga alasan, pertama aparatur merupakan sasaran pengawasan Ombudsman. Kedua, tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang yang merupakan bagian dari maladministrasi yang menjadi kewenangan Ombudsman Republik Indonesia. Ketiga laporan kepada lembaga perwakilan rakyat dan publikasi merupakan prosedur eksternal dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara perlu didukung dengan peran serta masyarakat melalui pengaduan kepada Ombudsman Republik Indonesia selaku lembaga pengawas pelayanan publik.

Sepanjang keberadaannya, Ombudsman Republik Indonesia telah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas dasar pengaduan masyarakat. Laporan diselesaikan melalui permintaan klarifikasi, investigasi, mediasi dan rekomendasi. Upaya penyelesaian Ombudsman Republik Indonesia pada beberapa laporan menunjukkan belum optimalnya penggunaan kewenangan, oleh karena itu agar permasalahan mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat terselesaikan, perlu dilakukan revisi dan sinkronisasi regulasi tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengoptimalkan peran Ombudsman melalui laporan khusus kepada Presiden, DPR dan publikasi bagi Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.

Kata Kunci : Pengawasan, Ombudsman Republik Indonesia, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan peradilan administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat dipisahkan dari teori negara hukum karena salah satu unsur pokok atau ciri negara hukum (*rechtsstaat*) menurut pandangan Fredrich Julius Stahl adalah peradilan administrasi¹. Hal ini berbeda dengan konsep *rule of law* yang tidak mengenal peradilan administrasi, tetapi lebih mengedepankan *equality before the law*.

Indonesia menyatakan diri sebagai negara hukum dan menyediakan peradilan administrasi atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga. Meskipun demikian, makna negara Indonesia berdasarkan atas hukum yang tertera pada UUD 1945 artinya sama dengan *rechtsstaat* (negara hukum) menurut konsep Indonesia yang memenuhi persyaratan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*². Perkembangan negara hukum klasik menjadi negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) telah menuntut keterlibatan negara dalam berbagai aspek kehidupan warganya.

Bagi Indonesia keinginan untuk mewujudkan negara kesejahteraan tercermin pada pembukaan UUD 1945 alinea ke empat yang menyebutkan tujuan negara “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut

¹ Paulus Efendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm 7.

² Azhari, *Negara Hukum Indonesia Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Disertasi FH UI, (Jakarta : FH UI, 1993), hlm 283

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”. 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. 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 sanksi³. Masyarakat yang menempuh upaya penyelesaian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara tentu saja mengharapkan putusan yang memberikan keadilan dan kepastian hukum karena diantara proses peradilan hanya putusan yang menimbulkan konsekuensi krusial kepada para pihak⁴.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mengalami dua kali perubahan yaitu dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009, salah satu materi yang selalu mengalami perubahan adalah berkenaan pelaksanaan putusan Pengadilan. Hal ini menunjukkan belum tuntasnya persoalan seputar pelaksanaan putusan

³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Ketiga Revisi, (Yogyakarta : FH.UII Press, 2011), hlm 26

⁴ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Negara Terhadap Tindakan Pemerintah*, Cetakan Pertama, (Bandung: Alumni, 2004), hlm 227

Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga melalui perubahan regulasi diharapkan menjadi jalan keluar bagi persoalan implementasi atau pelaksanaan putusan yang akan berdampak langsung pada wibawa pengadilan sebagai institusi penyelesaian sengketa.

Persoalan pelaksanaan putusan atau tidak dipatuhinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh aparatur telah disadari banyak pihak termasuk oleh pemerintah sendiri. Hal ini tercermin dari Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/24/M.PAN/8/2004 tertanggal 24 Agustus 2004 yang ditujukan kepada Pejabat Tata Usaha Negara di Kementerian, Lembaga dan Pemerintahan Daerah, yang meminta agar pejabat tata usaha negara mentaati dan melaksanakan putusan peradilan administrasi karena masih banyak putusan peradilan administrasi yang tidak dilaksanakan (dipatuhi) oleh pejabat tata usaha negara.

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 penejaraan 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.

Berdasarkan data laporan masyarakat yang diterima Ombudsman Republik Indonesia selaku lembaga negara pengawas pelayanan publik⁵, pada tahun 2013 dari 5173 (lima ribu seratus tujuh puluh tiga) laporan masyarakat, 28 (dua puluh delapan) diantaranya adalah substansi pengaduan mengenai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan oleh aparatur. Sedangkan rekomendasi yang telah dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia untuk laporan yang berkaitan dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara selama rentang waktu 2011 - 2013 berjumlah 7 (tujuh) rekomendasi.

Salah satu rekomendasi yang dikeluarkan adalah rekomendasi mengenai tindakan Walikota Bogor yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara 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

⁵ Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

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 tersebut 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.

Adanya upaya masyarakat untuk mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia menurut Penulis menarik untuk dikaji karena disatu sisi belum ada regulasi yang mengatur secara spesifik mengenai kewenangan Ombudsman Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. 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 tersebut⁶.

Hal ini juga 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 sendiri⁷.

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 aparat, serta didorong oleh keinginan untuk mengetahui bagaimana harapan masyarakat agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan aparat dapat diwujudkan melalui pengawasan Ombudsman Republik Indonesia, Penulis berpandangan perlu untuk melakukan penelitian mengenai pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁶ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kelima (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997), hlm 375

⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedelapan, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm 253

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam tesis ini adalah :

1. Apakah Ombudsman Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?.
2. Bagaimana praktek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara?.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk dapat 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;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis praktek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

D. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang membahas Ombudsman Republik Indonesia telah banyak dilakukan oleh para sarjana terdahulu, demikian juga dengan penelitian tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Hampir di setiap penelitian mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan keberadaan Ombudsman. Riawan Tjandra dalam hasil penelitian disertasinya menyimpulkan bahwa proses pelaksanaan

putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh pejabat tata usaha negara di beberapa daerah dipengaruhi oleh aktor-aktor yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam arti luas meliputi DPRD, Pemerintah Daerah, Ombudsman, masyarakat/pers/media massa guna mendorong tumbuhnya *self respect* dari pejabat tata usaha negara untuk senantiasa mematuhi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara⁸. Sementara Lintong O. Siahaan pada salah satu kesimpulan Disertasinya mengemukakan bahwa kontrol yuridis oleh Pengadilan Tata Usaha Negara masih tetap diperlukan bersama-sama dengan Ombudsman Republik Indonesia yang juga melakukan kontrol dari sisi yang lain⁹.

Meskipun pembahasan tentang Pengadilan Tata Usaha Negara senantiasa dikaitkan dengan keberadaan Ombudsman. Namun demikian, berdasarkan penelusuran pustaka yang Penulis lakukan belum ditemukan adanya hasil penelitian pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terdapat beberapa penelitian (tesis) yang membahas tentang Ombudsman antara lain :

1. Peran Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap Pengawasan Pelayanan Publik (Studi Terhadap Pelayanan BLSM di Yogyakarta, dengan rumusan masalah bagaimana peranan Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap pengawasan tindakan pemerintah (khususnya dalam

⁸ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Cetakan Kelima (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013), hlm 429.

⁹ Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, Cetakan Pertama 2005 (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia), hlm 277

pelayanan BLSM), apakah peran LOD DIY telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?¹⁰

2. Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan oleh LOD DIY di Kota Yogyakarta), dengan mengangkat rumusan masalah bagaimana pengawasan terhadap pelayanan publik dalam rangka melindungi hak warga negara terkait pelayanan kesehatan di Yogyakarta, dan apakah pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta terdapat maladministrasi?¹¹.

3. Pengawasan Ombudsman terhadap Penyelenggara Negara dan Pemerintahan (studi perbandingan dengan pengawasan PERATUN), dengan mengangkat rumusan masalah bagaimanakah perbandingan persamaan dan perbedaan pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman dengan PERATUN?, Apa batasan sebagai pedoman untuk dapat menentukan suatu dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan menjadi tugas dan wewenang PERATUN atau Ombudsman?, Bagaimana kebijakan pengawasan terhadap penyelenggara negara dan pemerintahan yang ideal di masa yang akan datang ?¹²

Oleh karena itu, penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, karena penelitian ini dilakukan untuk memperoleh gambaran dan menganalisis secara

¹⁰ Arie Gunarti, *Peran Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap Pengawasan Pelayanan Publik (Studi Terhadap Pelayanan BLSM di Yogyakarta)*, Tesis Program Pascasarjana FH UII, (Yogyakarta : Program Pascasarjana FH UII, 2014), hlm 12

¹¹ Muhammad Akhiri, *Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan oleh LOD DIY di Kota Yogyakarta)*, Tesis Program Pascasarjana FH UII, (Yogyakarta : Program Pascasarjana FH UII, 2014), hlm 12

¹² Herry Wibawa, *Pengawasan Ombudsman terhadap Penyelenggara Negara dan Pemerintahan (studi perbandingan dengan pengawasan PERATUN)*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang : Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010), hlm 9

khusus tentang kewenangan pengawasan Ombudsman berkaitan dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang selama ini dialami pencari keadilan.

E. Kerangka Pemikiran Teoritik

Penulis menganalisis pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mendasarkan pemikiran kepada beberapa teori dan konsep sebagai berikut:

1. Negara Hukum

Pemikiran negara hukum saat ini merupakan pemikiran yang telah berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan waktu atau keadaan. Melampaui pemikiran awalnya tentang negara hukum yang telah dimulai pada zaman Yunani Kuno seperti Plato, Aristoteles yang mengkonstruksikan hukum sesuai dengan kondisi zamannya. Perkembangan gagasan tentang negara hukum makin menemukan ciri-cirinya pada abad ke -19 di Eropa daratan (Kontinental) yang menganut tradisi *Civil Law* ditandai dengan diterimanya gagasan *rechstaat* (di Jerman) dan *Etat de droit* (di Perancis) serta *rule of law* di negara-negara Anglo Saxon khususnya Inggris yang menganut *Common Law*¹³.

Menurut Fredrich Julius Stahl unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

¹³ I Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 79.

- a. pengakuan hak-hak dasar manusia;
- b. adanya pembagian kekuasaan (*scheiding vanmacht*);
- c. pemerintahan yang berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*);
- d. adanya peradilan administrasi¹⁴.

Sedangkan Albert Van Dicey yang karya utamanya berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* yang diterbitkan pertama kali pada tahun 1885 mengemukakan 3 unsur utama dari *Rule of law* yaitu¹⁵

- a. *Supremacy of Law*;
- a. *Equality before the law*;
- b. *Constitution base on individual right*.

Lahirnya *rechtsstaat* dan *rule the law* menurut Philipus M. Hadjon dengan latar belakang dan sistem hukum yang berbeda. *Rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner sedangkan *rule of law* berkembang secara evolusioner¹⁶. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang, namun pada dasarnya konsep *rechtsstaat* dan *rule the law* berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dan warga negaranya dan berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia¹⁷.

Sementara, S.F Marbun berpandangan bahwa persamaan pokok *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak asasi manusia dengan memisahkan atau membagi kekuasaan negara guna

¹⁴ Paulus Efendi Lotulung, *loc.cit*.

¹⁵ Azhari, *op. cit*, hlm 85

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm 72

¹⁷ *Ibid*, hlm 83

menghindari pelanggaran terhadap hak asasi manusia sekaligus memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia¹⁸.

Pada abad ke-20 konsep negara hukum formil yang menempatkan negara sebagai negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) ditinggalkan dan mulai dikembangkan menjadi negara hukum materil¹⁹. Negara dalam hal ini tidak hanya sebagai penjaga malam tetapi peran negara diperluas dalam berbagai aspek kehidupan warga negara dalam bentuk penyelenggaraan kesejahteraan sehingga dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state* atau *welvaartstaat*).

Negara kesejahteraan baik dalam konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule the law* lebih mengedepankan peran negara dalam pelayanan publik guna mencapai kesejahteraan rakyat. Prinsip negara hukum di Indonesia juga mengalami perkembangan, Jimly Asshiddiqie mengemukakan terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar utama yang menyangga negara hukum (*the rule of law* ataupun *rechstaat*). Kedua belas prinsip tersebut adalah :²⁰

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)
3. Asas legalitas (*due process of law*)
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ eksekutif independen
6. Peradilan yang bebas dan tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁸ S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm 10

¹⁹ *Ibid*, hlm 12

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 127-133

8. Peradilan tata negara (*constitutional court*)
9. Perlindungan hak asasi manusia
10. Bersifat demokratis (*democratische rechstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechstaat*)
12. Transparansi dan kontrol sosial

Menurut Ridwan HR²¹ ada beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut desentralisasi berorientasi kesejahteraan. Pertama, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Kedua, pemencaran kekuasaan dan pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Ketiga, prinsip kedaulatan rakyat. Keempat, penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kelima, pengawasan oleh hakim yang merdeka. Keenam, pemilihan umum yang dilakukan secara periodik. Ketujuh, tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Komisi Ombudsman Nasional (kini Ombudsman Republik Indonesia).

Terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia merupakan pemenuhan atas unsur-unsur negara hukum sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan, keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara. Bahkan dalam perkembangannya, Ombudsman yang dibentuk tidak hanya ditataran pemerintah pusat yang disebut dengan Ombudsman Republik, akan tetapi dengan semangat desentralisasi ikut mendorong pembentukan Ombudsman di tingkat

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm 19-20

Pemerintah Daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota) seperti Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, Ombudsman Daerah Kota Makasar, Ombudsman Daerah Palangkaraya dll. Akan tetapi dalam penelitian ini lebih spesifik menganalisis Ombudsman Republik Indonesia yang berkantor pusat di Jakarta.

2. Perlindungan Hukum Rakyat

Guna mewujudkan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 membawa konsekuensi keterlibatan aktif pemerintah dalam segala aspek kehidupan warga. Hal ini memerlukan kewenangan dan dominasi negara di satu sisi, dan di sisi lain membuka peluang terjadinya konflik atau perselisihan antara pemerintah dan warga negara sebagai akibat dari terjadinya maladministrasi oleh aparatur dalam menyelenggarakan pemerintahan. Jika fungsi pengawasan tidak berjalan akan berakibat pada potensi perselisihan berkembang menjadi konflik yang justru akan melanggar hak-hak warga yang jauh dari tujuan perwujudan kesejahteraan. Oleh karena itu, sarana perlindungan hukum diperlukan untuk mengantisipasi berkembangnya potensi perselisihan tersebut.

Dalam merumuskan perlindungan hukum tidak terlepas dari dasar negara hukum Indonesia yaitu Pancasila dan UUD 1945 karena itu Pancasila harus dijadikan landasan berpihak²². Berdasarkan elemen negara hukum Pancasila, perlindungan hukum bagi rakyat menurut Philipus M. Hadjon diarahkan pada²³:

²² S. F. Marbun, *op. cit*, hlm 75

²³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan... op. cit*, hlm 90

- a. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa;
- b. Usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah;
- c. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir.

Terdapat dua macam perlindungan hukum rakyat yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi termasuk kategori perlindungan hukum yang represif.²⁴

Menurut Ridwan HR, perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintahan ada beberapa kemungkinan tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintahan ketika melakukan tindakan hukum. Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya peraturan perundang-undangan ditempuh melalui Mahkamah Agung, dengan cara uji materiil. Sedangkan perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan (*beschikking*) ditempuh melalui dua kemungkinan yaitu peradilan administrasi (*administrative rechtspraak*) dan upaya administratif (*administrative beroep*)²⁵.

²⁴ *ibid*, hlm 2-3

²⁵ Ridwan HR, Hukum... *op .cit*, hlm 278-281

Peradilan administrasi negara adalah bentuk penyelesaian daripada suatu perbuatan (pejabat, instansi) administrasi negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah.²⁶ Sjachran Basah mengemukakan tujuan peradilan administrasi yaitu:

"Untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum tidak hanya rakyat semata-mata, melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti dalam hal adanya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketenteraman dan keamanan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat bersih dan berwibawa dalam kaitan negara hukum berdasarkan Pancasila. Hal ini berarti bahwa secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan. Sedangkan secara represif atas tindakan-tindakan tersebut perlu dan harus dijatuhkan sanksi",²⁷

Menurut S. F. Marbun tujuan pembentukan suatu peradilan administrasi dalam suatu negara terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Bagi Indonesia yang merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, tujuan pembentukan peradilan administrasi secara filosofis adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum²⁸.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara membagi dua upaya untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yaitu dengan upaya administratif (keberatan dan banding administratif) dan melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Perlindungan hukum yang diberikan oleh badan

²⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm 124

²⁷ Sjachran Basah. *op. cit*, hlm 154

²⁸ S. F. Marbun, *op. cit*, hlm 26-27

kekuasaan kehakiman melalui Peradilan Administrasi berdasarkan hukum acara yang dilakukan Hakim Peradilan Administrasi, sedangkan perlindungan hukum yang diberikan badan/instansi di lingkungan pemerintahan sendiri yang disebut upaya administratif baik melalui prosedur keberatan maupun banding administratif yang pelaksanaannya berdasarkan hukum acaranya masing-masing²⁹.

Akhir dari proses peradilan adalah dilaksanakannya putusan hakim sehingga perlindungan hukum dapat dirasakan oleh pencari keadilan. Oleh karena itu kewajiban menghormati dan melaksanakan putusan pengadilan berlaku untuk semua pihak termasuk bagi aparatur karena asas persamaan di depan hukum menjadi norma hukum yang berlaku di Indonesia.

3. Norma Perilaku Aparatur

Aparatur merupakan artian dari administrasi negara yang dikepalai oleh Pemerintah atau Presiden guna menyelenggarakan undang-undang serta kebijaksanaan-kebijaksanaan dan kehendak-kehendak (keputusan-keputusan) pemerintah³⁰. Pelaksanaan tugas menyelenggarakan undang-undang serta kebijaksanaan atau keputusan pemerintah tercermin pada tindakan aparatur dalam penyelenggaraan negara.

Prajudi Atmosudirdjo membagi tindakan aparatur menjadi tindakan yuridis (sebagai tindakan yang langsung menciptakan akibat hukum) dan tindakan yang bersifat non yuridis³¹. Sementara Versteden sebagaimana dikutip Ridwan HR menyebutnya dengan istilah tindakan nyata (*feitelijkandelingen*) dan tindakan

²⁹ *Ibid*, hlm 81

³⁰ Prajudi Atmosudirjo. *op. cit*, hlm 46

³¹ *Ibid*, hlm 83

hukum (*rechtshandelingen*)³². Tindakan hukum terbagi menjadi tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik³³. Tindakan hukum dimaksud harus berdasarkan pada norma-norma yang berlaku.

Menurut Ridwan HR, hukum administrasi negara memuat dua norma yaitu norma pemerintahan yaitu norma yang berkenaan dengan tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara di bidang hukum publik dan norma perilaku aparatur (*overheidgedrag*)³⁴.

Sementara itu, Prajudi Atmosudirjo mengemukakan setiap keputusan administrasi negara terikat pada tiga asas yaitu, pertama, asas yuridikitas (*rechmatigheid*) artinya keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechmatige overheidsdaad*). Kedua, asas legalitas (*wetmatigheid*) artinya keputusan harus diambil berdasarkan ketentuan undang-undang. Ketiga, asas diskresi (*discretie, freies ermessen*) artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas.³⁵

Di samping itu, saat ini berkembang istilah maladministrasi. Konsep maladministrasi berkenaan dengan norma perilaku aparat dalam pelaksanaan tugas-tugas publik³⁶. Perilaku maladministrasi bukan sekedar penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat

³² Ridwan HR, Hukum... *op .cit*, hlm 109

³³ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan keempat, (Bandung: Alumni, 1985), hlm 44

³⁴ Ridwan HR, *loc .cit*.

³⁵ Prajudi Atmosudirjo, *op. cit*, hlm 85

³⁶ Ridwan HR. Hukum... *op. cit*, hlm 352

penegak hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan *detournement de procedure*³⁷.

Secara yuridis definisi maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 yaitu perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan atau immateriil bagi masyarakat dan orang perorangan.

4. Teori Pengawasan

Terminologi pengawasan berasal dari bahasa inggris yaitu *control*, menurut George R. Terry sebagaimana dikutip Muchsan kontrol atau pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana³⁸.

Pengawasan dalam lingkup hubungan vertikal yang terbagi ke dalam beberapa bentuk antara lain pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya dan pengawasan yang positif yaitu keputusan-keputusan badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk kepada badan yang lebih rendah.³⁹

³⁷ Sunaryati Hartono et all, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Republik Indonesia Indonesia*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003), hlm 6

³⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm 36

³⁹ Philipus M Hadjon et. al, *Pengantar...op. cit*, hlm 75

Pembagian pengawasan jika dilihat dari aspek lembaga pengawasnya, menurut Prajudi Atmosudirjo⁴⁰ terbagi menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern dilakukan oleh Inspektur/Inspektorat Jenderal di tingkat pusat beserta aparaturnya yang di wilayah/daerah, dan di daerah oleh inspektur/inspektorat daerah. Sementara pengawasan eksternal dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui sidang-sidang komisi-DPR, melalui konsultasi Dewan Pertimbangan Agung, dan melalui pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Sementara, Muchsan membagi pengawasan menjadi dua. Pertama pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, Kedua pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif⁴¹.

5. Ombudsman

Kata Ombudsman Republik Indonesia berasal dari Skandinavia yang diartikan sebagai wakil sah seseorang⁴². Konsep Ombudsman Republik Indonesia adalah suatu usaha untuk membuat birokrasi tanggap terhadap keluhan klien⁴³. Kata Ombudsman bisa diartikan dengan *representative, agent, delegate, lawyer, guardian or any other person who is authorized by others to act on their behalf*

⁴⁰ Prajudi Atmosudirjo, *op. cit.*, hlm 81

⁴¹ Muchsan, *op. cit.*, hlm 38.

⁴² Teten Masduki, "Good Governance dan Ombudsman", Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2005), hlm 52. Bandingkan dengan M. Soewaryo, *De Ombudsman (van de klassieke tot en met de quasi-Ombudsman)*, Juridisch Studiecentrum "Hugo de Groot", Faculteit Der Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Te Leiden, 1977, hlm.9, yang menyebutkan kata Ombudsman Republik Indonesia dari Swedia.

⁴³ Guy Benveniste, *Birokrasi, terjemahan Sahat Samamora*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 1994), hlm 259.

and serve their interest, yang berarti “perwakilan, agen, delegasi, pengacara, pelindung atau orang-orang yang diminta oleh orang lainnya untuk melakukan mewakili kepentingan mereka dan melayani keuntungan mereka⁴⁴. Namun, kata Ombudsman secara bahasa berasal dari bahasa Jerman yang artinya orang yang diberi kewenangan oleh sekelompok masyarakat untuk mengumpulkan uang untuk melakukan kegiatan sosial sekelompok masyarakat tersebut⁴⁵.

Indonesia mendirikan Ombudsman pada tahun 2000 dengan nama Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Delapan tahun kemudian, tepatnya 7 Oktober 2008, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disahkan. Selanjutnya Komisi Ombudsman Nasional berganti nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia atau disebut Ombudsman Republik Indonesia.

Salah satu yang menjadi tujuan pembentukan Ombudsman menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 adalah meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik.

Ketika masa transisi Komisi Ombudsman Nasional menjadi Ombudsman Republik Indonesia atau seiring dengan berkembangnya semangat demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia kemudian beberapa daerah membentuk Ombudsman Republik Indonesia di level Provinsi seperti di Daerah Istimewa

⁴⁴ Catur Widodo Haruni, *Menata Proses Seleksi Ombudsman, Makalah pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-2*. Padang, 11-12 September 2015 oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum- Universitas Andalas

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 250, lihat juga Antonius Sujata, & RM Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: idcc, 2011), hlm 11

Yogyakarta yang bernama Lembaga Ombudsman Daerah dan Lembaga Ombudsman Swasta. Di Provinsi Kalimantan Tengah dibentuk Lembaga Ombudsman Daerah bahkan di level Kabupaten juga ada yang membentuk Lembaga Ombudsman Daerah yaitu Kabupaten Asahan di Provinsi Sumatera Utara.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian mengenai pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini akan diuraikan lebih mendalam dengan menggunakan jenis penelitian normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya⁴⁶.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada dan dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi⁴⁷. Sementara pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi atau regulasi⁴⁸.

Dengan demikian, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan berkenaan dengan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia

⁴⁶ Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat (Malang: Banyumedia Publishing, 2008), hlm 57

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan Kesembilan, 2014 (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm 177

⁴⁸ *Ibid*, hlm 137

kaitannya dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh aparat, sedangkan pendekatan konseptual lebih menekankan pada konsep tentang pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian yang akan dilakukan dalam penelitian tesis adalah pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum Penelitian

Kajian ini akan mempergunakan bahan hukum sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

merupakan bahan hukum yang mengikat diantaranya berupa peraturan perundang-undangan⁴⁹. Peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan berkaitan dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, prilaku aparat negara termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan Ombudsman sebagai institusi pengawas pelayanan publik.

b. Bahan hukum sekunder

Merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undangan, hasil penelitian, hasil karya

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI Pres, 1986), hlm 52

dari kalangan hukum⁵⁰. Bahan hukum sekunder yang digunakan terkait dengan materi penelitian yang terdiri dari bahan-bahan publikasi tentang pengawasan Ombudsman dan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara maupun bahan-bahan terkait lainnya.

c. Bahan hukum tersier

Merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder contohnya kamus, ensiklopedia⁵¹.

4. Pengolahan dan Penyajian Bahan Hukum

Pengolahan dan penyajian data penelitian dengan cara studi pustaka (*library research*), yaitu dilakukan dengan mengkaji, menganalisa, bahan-bahan dari sumber primer, sekunder maupun tersier.

5. Analisis atau Pembahasan

Data yang diperoleh dalam penyusunan tesis ini akan dilakukan analisis yuridis yaitu menganalisis bahan hukum primer, sekunder dan tersier dari perspektif hukum.

6. Sistematika Penulisan

BAB I : merupakan pendahuluan yang menjelaskan gambaran umum secara menyeluruh mengenai aspek serta alasan yang menjadi dasar adanya tulisan ini. Dengan pendahuluan ini diharapkan

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

akan membantu pembaca dalam memahami latar belakang masalah, batasan rumusan masalah, tujuan penelitian diadakan, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teoritik penelitian, metode penelitian, sistematika pembahasan. Hal ini dicantumkan pada bab pertama sebagai landasan pijakan dalam penelitian.

BAB II : merupakan bab yang berisi terkait dengan tinjauan umum atau gambaran umum, penulis akan menggunakan teori umum yang relevan untuk menjawab permasalahan, antara lain pengertian negara hukum, perlindungan hukum bagi rakyat, norma perilaku aparatur, pengawasan dan Ombudsman Republik Indonesia.

BAB III : merupakan pembahasan dan hasil penelitian, penulis akan membahas mengenai hasil penelitian yaitu pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

BAB IV : merupakan bab penutup, penulis akan memberikan simpulan terhadap permasalahan yang diteliti serta memberikan saran-saran yang relevan atas hasil penelitian.

BAB II
EKSISTENSI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
DI NEGARA HUKUM INDONESIA

Pembahasan mengenai pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara akan dianalisis dengan menggunakan beberapa teori dan konsep yaitu negara hukum, perlindungan hukum bagi rakyat, norma perilaku aparatur, pengawasan dan Ombudsman, selengkapnya diuraikan sebagai berikut :

A. Negara Hukum

Pemikiran negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato, seorang filosof Yunani kuno yang terkenal dalam salah satu karya ilmiahnya yang berjudul *Nomoi (the law)*, menurutnya penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Cita Plato dalam *Nomoi* ini kemudian dilanjutkan muridnya, Aristoteles melalui karyanya berjudul *Politica* mengemukakan bahwa suatu negara yang baik ialah yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum⁵². Di samping itu, Aristoteles juga mengemukakan ada tiga unsur pemerintahan berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum. Ketiga pemerintahan berkonstitusi

⁵² Azhary, *op.cit.*, hlm 33-36

berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotik⁵³.

Pemikiran negara hukum ini kemudian berkembang kembali pada abad ke-17 dan istilah negara hukum baru mengemuka kembali pada abad ke-19 dengan istilah *rechstaat* yang populer di Eropa⁵⁴. Sementara, istilah negara hukum (*rule of law*) di Inggris populer melalui karya Albert Venn Dicey yang berjudul *Introduction to the study of the law the constitution* yang diterbitkan untuk pertama kali pada tahun 1885⁵⁵. Terdapat perbedaan antara *the rule of law* dan *rechstaat* jika ditinjau dari latar belakang dan sistem hukum yang menopang, meskipun demikian menurut Hadjon dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan keduanya karena pada dasarnya kedua konsep ini mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.⁵⁶

Friederich Julius Stahl dalam karya ilmiahnya berjudul *Philosophie des Recht* yang terbit pada tahun 1978 mengemukakan unsur-unsur utama negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai berikut :

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori trias politica;

⁵³ *Ibid*, hlm 36

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ...op.cit*, hlm 72

⁵⁵ H. Azhary. *op. cit*, hlm 71-72

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ..loc.cit*

- c. Pemerintahan menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan seseorang), ada Pengadilan Administrasi yang akan menyelesaikan⁵⁷.

Sementara Dicey mengemukakan 3 unsur utama dari *Rule of law* yaitu⁵⁸

- a. *Supremacy of Law*;
- b. *Equality before the law*;
- c. *Constitution base on individual right*.

Dicey menjelaskan asas persamaan perlakuan (*equality before the law*) yang berarti kesetaraan di depan hukum atau kesamaan dari semua kelas untuk tunduk kepada hukum umum yang dikelola oleh pengadilan umum⁵⁹. Jadi Inggris tidak mengenal pengadilan khusus bagi pejabat negara seperti yang dikenal dalam sistem hukum eropa kontinental berupa Pengadilan Administrasi yang khusus mengadili pejabat dalam tindakannya melaksanakan tugas kenegaraannya⁶⁰.

Konsep negara hukum abad ke-19 yang dianut negara-negara eropa kontinental merupakan konsep negara hukum formil dalam arti sempit yaitu segala sesuatu didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang⁶¹. Tipe negara ini disebut E. Utrecht sebagai negara liberal

⁵⁷ Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 112-113

⁵⁸ Azhari, *op. cit*, hlm 85

⁵⁹ Imam Soebechi. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 18

⁶⁰ Azhari, *op. cit*, hlm 88

⁶¹ S. F. Marbun, *op. cit*, hlm 11

bertindak sebagai suatu penjaga malam (*nachtwaker*), pemerintah hanya membuat hukum dan mempertahankan hukum atau hanya menjaga keamanan dalam arti sempit yaitu keamanan senjata saja⁶².

Pada abad ke-20 konsep negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit berkembang menjadi negara hukum modern yaitu negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat yang disebut *welfare state* atau *welvaarstaat*. Negara hukum modern ini menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertugas untuk menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya yaitu keamanan sosial di segala lapangan masyarakat⁶³.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam. Pada konsepsi *legal state* dikenal prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara atau pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil *the least goverment is best goverment* dan terdapat prinsip *laissez faire, laissez aller* dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoeienis*)⁶⁴.

Negara hukum modern mengalami perkembangan sesuai dengan kondisi negara dan meluasnya paham demokrasi dalam penyelenggaraan negara sehingga unsur negara hukum juga mengalami perkembangan. Begitu pula di Indonesia, rumusan UUD 1945 sebelum amandemen menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*).

⁶² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960), hlm 21.

⁶³ *Ibid*, hlm 21

⁶⁴ Ridwan HR, *Hukum ...op. cit*, hlm 14

Muhammad Yamin mempersepsikan kata “negara hukum” sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, dengan mengatakan bahwa⁶⁵.

“ Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*macthsstaat*) tempat senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang ”.

Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya dilihat dari sisi penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen. Menurut Mahfud MD, Indonesia dianggap sebagai negara hukum karena memenuhi pernyataan sebagai sebuah negara hukum dengan ciri-ciri, pertama, adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Kedua, adanya peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Ketiga, legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya⁶⁶.

Negara berdasarkan hukum Indonesia tidak sama dengan *rechstaat* sebagai konsepsi yang lazim di dunia barat (demokrasi liberal) ataupun konsep *rule of the law* (negara-negara Anglo Saxon). Negara hukum sebagai asas demokrasi Pancasila berkaitan erat dengan fungsi hukum bagi bangsa Indonesia yaitu untuk membangun negara yang demokratis, berkeadilan sosial dan berprikemanusiaan⁶⁷.

Sejalan dengan pendapat Padmo Wahyono, menurut Philipus M. Hadjon, baik konsep *rule of law* maupun konsep *rechtsstaat* menempatkan pengakuan dan

⁶⁵ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 15

⁶⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press), hlm 96-97

⁶⁷ Padmo Wahyono, “Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945”, dalam *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm 103

perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan bagi Indonesia yang menjadi titik sentral adalah hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Di samping itu, konsep negara hukum Indonesia memuat beberapa elemen yaitu terjalinnya hubungan yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban⁶⁸.

Alinea IV pembukaan UUD RI 1945 dengan tegas menyatakan dianutnya paham negara kesejahteraan dalam penyelenggaraan NKRI sebagai negara hukum demokratis⁶⁹. Selain itu, negara terutama pemerintah memiliki tanggung jawab memberikan perlindungan, pemajuan, penegakkan dan pemenuhan HAM sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

J.B.J.M.ten Berge sebagaimana dikutip Ridwan HR menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi sebagai berikut⁷⁰.

a. Prinsip-prinsip negara hukum;

- 1) Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum.
- 2) Perlindungan hak-hak asasi.
- 3) Pemerintah terikat pada hukum.

⁶⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ...op. cit*, hlm 85

⁶⁹ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Cetakan Ketiga belas, (Yogyakarta; Universitas Atma Jaya Yogyakarta), hlm 121

⁷⁰ Ridwan HR, *Hukum ...op. cit*, hlm 9-10

4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.

5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka.⁷¹

b. Prinsip-prinsip demokrasi;

1) Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.

2) Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.

3) Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada suatu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan, oleh karena itu kewenangan badan-badan publik harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.

4) Pengawasan dan kontrol. (Penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.

5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintah untuk umum.

6) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Konsekuensi sebagai negara hukum, secara *mutatis mutandis* memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan. Prinsip keadilan dalam negara hukum tersebut, berusaha untuk mendapatkan titik tengah antara dua kepentingan. Pada satu sisi kepentingan, memberi kesempatan negara

⁷¹ Bandingkan Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008. Arief Hidayat menyebutkan, prinsip umum yang berlaku di negara hukum yaitu: 1) adanya perlindungan HAM; 2) adanya kelembagaan negara yang demokratis; 3) adanya suatu tertib hukum; dan 4) adanya kekuasaan kehakiman yang bebas (halaman 34).

untuk menjalankan pemerintahan dengan kekuasaannya, tetapi pada sisi yang lain, masyarakat harus mendapatkan perlindungan atas hak-haknya melalui prinsip keadilan hukum⁷².

Berdasarkan unsur negara hukum dan demokrasi yang dikemukakan J.B.J.M.ten Berge tersebut di atas, relevan dengan keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia sebagai salah satu unsur negara hukum yaitu pengawasan oleh hakim yang merdeka, dan Ombudsman merupakan salah satu instrumen untuk melakukan pengawasan dalam sistem pemerintahan demokrasi⁷³, sehingga keberadaan Ombudsman sangat penting dalam negara hukum dan demokrasi.

Dalam pemenuhan sebagai negara hukum yang salah satu unsurnya yaitu perlindungan hak-hak asasi, Ombudsman memberikan perlindungan atau pemenuhan hak-hak asasi yang berupaya agar masyarakat mendapatkan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Sedangkan pemenuhan dalam prinsip demokrasi salah satu unsurnya berupa pengawasan dan kontrol. Ombudsman dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik negara dan pemerintahan.

B. Perlindungan Hukum Rakyat

Konsep perlindungan hukum bagi rakyat bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia karena diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan

⁷² Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum, (Semarang : Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 3.

⁷³ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta:LaksBang PRESSindo, 2005), hlm 51

pemerintah⁷⁴. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa konsep *rechtsstaat* dan *rule the law* memiliki kesamaan dalam hal memberikan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dan warga negaranya dengan melakukan pembatasan terhadap kekuasaan negara.

Perlindungan hak asasi manusia dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan dalam konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* kemudian berubah menjadi *rechmatigheid*. Hal ini berbeda dengan Indonesia, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang bersumber pada Pancasila⁷⁵.

Perwujudan perlindungan hak konstitusional bagi warga adalah harus ada jalan hukum sebagai mekanisme perlindungan sehingga si pemilik hak dapat mempertahankan hak-haknya bila terjadi pelanggaran. Mekanisme atau jalan hukum bagi perlindungan terhadap hak-hak konstitusional tersebut baik berupa mekanisme yudisial (melalui proses peradilan) maupun non yudisial (di luar proses yudisial)⁷⁶.

Pada negara *rechtsstaat* menyediakan Peradilan Administrasi sebagai sarana bagi rakyat untuk menggugat tindakan pemerintah, sedangkan bagi negara yang menganut konsep hukum *rule of law* menggunakan peradilan umum untuk mengajukan gugatan terhadap perbuatan atau penyimpangan yang dilakukan

⁷⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ...op. cit*, hlm 38

⁷⁵ Philipus M. Hadjon, *ibid* hlm 20.

⁷⁶ I Gede Palguna, *op.cit*, hlm 112

pemerintah. Perkembangan belakangan ini menunjukkan adanya sarana lain di luar peradilan yaitu Ombudsman yang telah berdiri di banyak negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum.

Perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan menurut Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pada penjelasan Undang-Undang ini menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Guna menjamin terwujudnya perlindungan, maka keberadaan sarana perlindungan menjadi sesuatu yang penting, terdapat dua sarana perlindungan hukum yaitu;

1. Sarana perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif (*preventieve rechtsbescherming*) adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan yang menyimpang atau kegiatan antisipasi terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan pemerintah⁷⁷.

2. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif dilaksanakan setelah ada akibat hukum yang secara nyata dan langsung menimpa warga negara⁷⁸

⁷⁷ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII, 2009), hlm 124

⁷⁸ *Ibid*, hlm 141

Sarana perlindungan hukum bagi rakyat dapat yang ditempuh melalui Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sarana perlindungan represif karena dilaksanakan setelah terjadi akibat hukum yang menimpa rakyat.

Menurut literatur Belanda bahwa Peradilan Administrasi khusus disebut dengan *bijzonder Rechtsperen* atau *Rechtsprekende organen* yaitu badan-badan, dewan-dewan, panitia-panitia atau komisi-komisi yang kepadanya diberikan kewenangan melaksanakan peradilan *rechtspreken*⁷⁹. Istilah yang digunakan berbeda-beda, van Praag menggunakan istilah *administratieve rechtspraak*, peradilan administrasi itu menerapkan suatu peraturan hukum pada suatu perselisihan konkrit yang salah satu pihaknya administrasi negara⁸⁰.

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa peradilan administrasi negara adalah setiap penyelesaian daripada suatu perbuatan (pejabat, instansi) administrasi negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah⁸¹.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi yang strategis sebagai sarana untuk mempertahankan hak bagi warga negara sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa tujuan Pengadilan Administrasi atau Pengadilan Tata Usaha Negara

⁷⁹ T. Boestomi, *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara Dalam Teori & Praktek*, Cetakan Pertama, (Bandung: Alumni, 1994), hlm 52

⁸⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Keempat, (Bandung: Penerbit Alumni, 2010), hlm 40

⁸¹ Prajudi Atmosudirdjo, *loc.cit*

“ memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum tidak hanya untuk rakyat semata-mata, melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti dalam hal adanya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila. Hal ini berarti bahwa secara preventif untuk mencegah administrasi negara melawan hukum dan merugikan, sedangkan secara represif atas tindakan-tindakan tersebut perlu dan harus dijatuhi sanksi”⁸².

Sejalan dengan hal tersebut, penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.

Fungsi mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara dalam pemikiran de Haan sebagaimana dikutip Riawan Tjandra diklasifikasikan sebagai *waarborgfunctie* (fungsi jaminan) dari hukum administrasi negara, disamping *normatieve functie* (fungsi normatif) dan *instrumentele functie* (fungsi instrumental). Fungsi normatif adalah mengatur perilaku dan kedudukan hukum dari warga masyarakat dalam kehidupan sosial, sedangkan fungsi instrumental adalah memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap masyarakat dari sikap pemerintah di samping juga melindungi administrasi itu sendiri⁸³. Berbeda dengan de Haan, bagi Philipus M.

⁸² Sjacran Basah, *op.cit*, hlm 287

⁸³ Riawan Tjandra, *op.cit*. hlm 19

Hadjon fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dibagi menjadi tiga yaitu fungsi penasehatan, fungsi perujukan dan fungsi peradilan⁸⁴.

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diberi wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Sengketa yang dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Aparatur, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Keputusan tata usaha negara yang dapat dikualifikasi sebagai objek sengketa yang dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh aparatur yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dikenal juga dengan ketetapan atau *beschikking*. Alasan yang dapat digunakan dalam gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, pertama; keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-

⁸⁴ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan ...op. cit*, hlm 184

undangan. Kedua, keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik⁸⁵.

Utrecht mengutip Van der Pot membagi ketetapan menjadi dua yaitu ketetapan yang sah (*rechsgeldige beschiking*) dan ketetapan yang tidak sah (*niet-rechsgeldige beschiking*).⁸⁶ Merujuk jenis ketetapan tersebut, tentu saja yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah ketetapan yang tidak sah. Van der Pot menyebut empat syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan yang sah, syarat-syarat tersebut dibagi ke dalam dua golongan yaitu;⁸⁷

1. Syarat-syarat materiil ;
 - a. Alat negara yang membuat ketetapan harus berkuasa;
 - b. Dalam kehendak alat negara yang membuat ketetapan tidak boleh ada kekurangan;
 - c. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu;
 - d. Ketetapan harus dapat dilakukan, dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar ketetapan itu.
2. Syarat-syarat formil;
 - a. Ajaran-ajaran yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan harus dipenuhi;

⁸⁵ Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸⁶ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960), hlm 77

⁸⁷ Utrecht, *Ibid*, hlm 84-85

- b. Ketetapan harus diberi bentuk yang ditentukan;
- c. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya ketetapan harus dipenuhi;
- d. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang disebabkan dibuatnya ketetapan dan diumumkannya ketetapan itu tidak boleh dilewati.

Meskipun suatu *beschikking* memenuhi syarat formil dan materil sebagaimana diuraikan di atas, namun demikian, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha membatasi objek gugatan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara adalah ⁸⁸:

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

⁸⁸ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pembatasan juga dilakukan bagi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan ;

1. Dalam keadaan perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembatasan objek gugatan tersebut tidak mengalami perubahan, meskipun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dalam perkembangannya telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, dan terakhir dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pembatasan objek gugatan Peradilan Tata Usaha Negara hanya untuk ketetapan yang bersifat tertulis telah menjadi perdebatan dari para ahli. Sjachran Basah mengemukakan ketetapan adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum, untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti sempit), karena keputusan

lisan sukar dijadikan pegangan, sukar dibuktikan pula mudah disangkal oleh salah satu pihak bilamana timbul sengketa administrasi⁸⁹.

Dalam perkembangannya pendapat Sjachran Basah tersebut dianulir dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tertanggal 17 Oktober 2014. Jika sebelumnya Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 membatasi keputusan tata usaha negara menjadi keputusan tertulis, bersifat konkrit, individual dan final, namun tidak demikian, halnya dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 yang pada Pasal 87 menegaskan bahwa keputusan tata usaha negara dimaknai sebagai :

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Dengan demikian, yang menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tidak hanya terbatas pada perbuatan aparatur yang bersifat tertulis, akan tetapi segala keputusan dan tindakan faktual dari seorang pejabat tata usaha negara juga dapat menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁸⁹ Sjachran Basah, *op. cit*, hlm 230-231.

Akhir dari sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah putusan hakim dan hanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum (*in kracht van gewisjde*) yang dapat dilaksanakan yaitu putusan yang tidak tidak dirubah lagi melalui upaya hukum⁹⁰. Apabila hakim telah menjatuhkan putusan maka seharusnya pihak yang kalah melaksanakan secara sukarela sebagai bentuk kepatuhan terhadap hukum, akan tetapi tidak semua pejabat bersedia melaksanakan sehingga diperlukan campur tangan Presiden selaku Kepala pemerintahan bahkan publikasi bagi yang tidak patuh menjadi instrumen yang diharapkan dapat mendorong aparaturnya melaksanakan putusan pengadilan.

Penelitian para sarjana menyimpulkan bahwa putusan Peradilan Tata Usaha Negara masih mengalami hambatan dalam pelaksanaan sehingga belum efektif untuk memberikan perlindungan hak. Rozali Abdullah mengemukakan jika dilihat dari prosedur pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara akan dapat memakan waktu yang panjang kalau seandainya tidak didukung oleh kewibawaan Pengadilan Tata Usaha Negara dan kesadaran hukum pejabat tata usaha negara itu sendiri dan kalau dalam pelaksanaan putusan terlalu sering melibatkan Presiden banyak sedikitnya akan mengurangi wibawa Presiden⁹¹.

Hambatan dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berkorelasi dengan wibawa badan peradilan dan wibawa pemerintah. Menurut Bagir Manan, *good governance* merupakan prasyarat dari peradilan yang bersih dan berwibawa dan kepatuhan pejabat tata usaha negara terhadap putusan hakim

⁹⁰ Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Rajawali Pers, 1992), hlm 81

⁹¹ *Ibid*, hlm 84

merupakan salah satu aspek partisipasi dan tanggung jawab yang diperlukan dalam suatu *good governance*⁹². Sedangkan, menurut Riawan Tjandra guna mendorong perwujudan pemerintah yang bersih dan berwibawa diperlukan pengawasan yudisial oleh Peradilan Tata Usaha Negara, pengawasan politik oleh lembaga perwakilan rakyat dan pengawasan sosial (*control sosial*) oleh rakyat⁹³.

Meskipun terdapat perbedaan sudut pandang antara kedua sarjana tersebut, namun titik singgung pendapat keduanya adalah mengenai rendahnya kepatuhan aparatur terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara akan menimbulkan mengakibatkan rendahnya kewibawaan baik itu peradilan maupun pemerintah. Hal ini juga telah menjadi kajian banyak pihak yang menyimpulkan tidak efektifnya fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Atas dasar berbagai pandangan tersebut, kemudian lahir pemikiran mengenai perlunya pengawasan atau lembaga lain di luar Peradilan dan Pemerintah yang mampu mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebagaimana solusi yang dikemukakan Irfan Fahrudin yaitu ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 perlu ditambahkan setidaknya khususnya untuk Kepala Daerah dan pejabat dalam lingkungannya, kekuatan politik DPRD diharapkan mampu menekan pemerintah untuk melaksanakan hukum termasuk melaksanakan norma putusan badan peradilan administrasi⁹⁴.

⁹² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Cetakan pertama, (Yogyakarta: FH UII Yogyakarta, 2005), hlm 46-66

⁹³ Riawan Tjandra, *op. cit*, hlm 267

⁹⁴ Irfan Fahrudin, *op.cit*, hlm 380

Sejalan dengan hal tersebut, Riawan Tjandra berpandangan perlunya keseimbangan kekuasaan antara unsur-unsur kekuasaan negara dalam rangka pembagian kekuasaan negara untuk mendukung efektifitas fungsi Peradilan Tata Usaha Negara guna mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa⁹⁵.

Sementara, Enrico Simanjuntak lebih menekankan pada perlunya lembaga alternatif untuk mendorong pelaksanaan putusan mengingat adanya ambivalensi administrasi pemerintahan sebagai tergugat sekaligus eksekutor putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, oleh karena terdapat kesamaan tujuan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga menyarankan agar Ombudsman Republik Indonesia perlu diberi kewenangan untuk mendorong, mengawasi dan menjatuhkan sanksi terhadap pihak tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara⁹⁶.

C. Norma Prilaku Aparatur

Sebelum membahas mengenai norma perilaku aparatur terlebih dahulu akan diuraikan mengenai pemerintahan karena aparatur merupakan perangkat atau alat negara pemerintah⁹⁷. Menurut Indroharto, Badan atau Pejabat tata usaha negara menunjukkan kepada apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan

⁹⁵ Riawan Tjandra, *op. cit*, hlm 434

⁹⁶ Enrico Simanjuntak, *Prospek Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 03 Nomor 2 Juli 2014, hlm 174-175

⁹⁷ kkbi.web.id/aparatur diakses tanggal 25 Desember 2015 pukul 14.15

perundang-undangan yang berlaku melaksanakan suatu urusan pemerintahan⁹⁸. Pada berbagai literatur, pembahasan pemerintahan ditinjau dari dua pengertian yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.

1. Pemerintahan dan Urusan Pemerintahan

Pemerintahan dalam arti luas menurut Van Vollenhoven meliputi empat kekuasaan dalam ajaran catur praja yaitu membuat peraturan (*regel geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur/executive*), peradilan (*rechtspraak*), dan polisi (*politie*)⁹⁹. Sementara N. E. Algra et al mengemukakan pengertian pemerintahan dalam arti sempit yaitu *bestuur* yang meliputi bagian tugas pemerintah yang tidak termasuk tugas pembuatan undang-undang (legislatif) atau tugas peradilan (yudikatif)¹⁰⁰. Pemerintahan dalam arti sempit dikenal dengan istilah administrasi yang merupakan aparat penyelenggara pemerintahan yang dalam perkembangan dan implementasinya, istilah administrasi diartikan secara fungsional dan secara institusional¹⁰¹.

Administrasi dalam arti institusional menurut Prajudi Admosudirdjo merupakan keseluruhan (*aggregate, het geheel*) dari pada badan-badan (*apparatur*) yang menyelenggarakan tugas/kegiatan-kegiatan kenegaraan di bawah pimpinan pemerintah. Sedangkan administrasi dalam arti fungsional adalah kegiatan daripada administrasi (dalam arti administrasi institusional)¹⁰².

⁹⁸ Indroharto, Usaha...*op.cit*, hlm 33

⁹⁹ Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 28

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ Ridwan, *Tiga Dimensi Umum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Pres,2009), hlm 28

¹⁰² Prajudi Atmosudirdjo, *op. cit*, hlm 74-75

Pembahasan pada penelitian ini lebih menekankan administrasi dalam arti institusional dengan menggunakan istilah aparatur.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memenuhi tujuan negara, maka aparatur dibatasi dengan sejumlah norma-norma. Menurut Ridwan HR, dalam hukum administrasi negara memuat dua norma yaitu norma pemerintahan yaitu norma yang berkenaan dengan tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara di bidang hukum publik dan norma perilaku aparatur (*overheidgedrag*).

Selanjutnya tugas dan fungsi pemerintahan jika dikaitkan dengan perkembangan negara hukum modern, (*welfare state, verzorgingsstaat*) adalah menyelenggarakan (*besturen*) urusan pemerintahan atau melayani kepentingan umum (*algemeen belang*)¹⁰³. Mengenai urusan pemerintahan tersebut Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi penguasa yang tidak termasuk pembentukan undang-undang dan peradilan¹⁰⁴. Bentuk konkrit dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan melalui tindakan aparatur yang instrumen pemerintahan. Penormaan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan terbagi atas¹⁰⁵ :

1. Wet-en Rechmatigheid van Bestuur

Prinsip yang berlaku dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan adalah legalitas (*legaliteitsbeginsel*), artinya setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau

¹⁰³ *Ibid*, hlm 37

¹⁰⁴ Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar... *op. cit*, hlm 4

¹⁰⁵ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 41

berdasarkan pada kewenangan yang diberikan perundang-undangan yang berlaku (*le principe de la legalite l'administration*).

Dalam perkembangannya tidak karena semakin kompleksnya tugas fungsi pemerintahan, dan peraturan perundang-undangan tidak selalu bisa mengakomodir segala aspek perkembangan masyarakat, sehingga tindakan pemerintahan tidak semata-mata harus berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang atau peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*), tetapi juga harus memperhatikan hukum yang berlaku (*rechmatigheid van bestuur*).

2. *Onwet-en Onrechtmatigheid van Bestuur*

Tindakan pemerintahan yang tidak berdasarkan wewenang yang diberikan undang-undang atau peraturan perundang-undangan (*onwetmatigheid van bestuur*) dan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechmatigheid van bestuur*).

Di samping norma yang berkenaan dengan tindakan pemerintahan dalam hubungan dengan warga di bidang publik juga dikenal dengan norma perilaku aparat pemerintahan (*overheidsgedrag*) dan maladministrasi adalah norma perilaku aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas publik.

2. Maladministrasi

Maladministrasi berasal dari bahasa latin *malum* dan *administrare* artinya buruk, jelek, jahat, menyimpang. Sedangkan *administrare* artinya melayani dengan demikian dapat didefinisikan bahwa maladministrasi sebagai pelayanan

yang buruk, jelek atau menyimpang¹⁰⁶. Maladministrasi berdasarkan laporan tahunan 1997 Ombudsman Eropa yaitu *maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it*, artinya penyimpangan terjadi apabila institusi publik tidak berhasil melakukan kewajiban undang-undang ataupun asas-asas yang mengikat pejabat publik tersebut¹⁰⁷.

Joko Widodo menyebut maladministrasi sebagai suatu praktek menyimpang dan etika administrasi atau suatu praktek administrasi atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi¹⁰⁸. Di sisi lain, Nigro & Nigro mengemukakan 8 (delapan) bentuk maladministrasi yaitu ketidakjujuran (*dishonesty*), perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), mengabaikan hukum (*disregard of the law*), favoritisme dalam menafsirkan hukum, perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, inefisiensi bruto (*gross inefficiency*), menutup-nutupi kesalahan, gagal menunjukkan inisiatif¹⁰⁹.

Sementara Foulkes menyebutkan bahwa maladministrasi meliputi perbuatan pemerintah yang mengandung unsur-unsur; bias (mengandung prasangka tidak baik), *neglect* (mengabaikan), *inattention* (tidak memperhatikan), *delay* (menunda-nunda), *incompetence* (tidak cakap), *ineptitude* (janggal/tidak pada tempatnya), *perversity* (perbuatan yang salah), *turpitude* (jahat), *arbitrariness* (sewenang-wenang)¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ridwan, *ibid*, hlm 54

¹⁰⁷ Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm 174

¹⁰⁸ Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan otonomi Daerah*, (Jakarta: Insan Cendikia, 2001), hlm 259.

¹⁰⁹ *Ibid*

¹¹⁰ Riawan Tjandra, *ibid*, hlm 175

Jenis maladministrasi sebagaimana dikemukakan Antonius Sujata adalah keputusan yang berlarut-larut (*undue delayed*), kurang pantas (*inapropriate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), penyimpangan prosedur (*procedural deviation*), penyalahgunaan diskresi/kebijakan (*abuse of discretion*) dan penyalahgunaan wewenang (*abuse of authority*), baik yang mengarah maupun yang tidak mengarah kepada ketidakadilan (*leading or not leading to injustice*)¹¹¹.

Jika sebelumnya, definisi maladministrasi diperoleh melalui teori dan pendapat pakar atau ahli pada tahun 2008 melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi didefinisikan secara yuridis yaitu perilaku dan perbuatan melawan hukum, perilaku dan perbuatan melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang itu, kelalaian, pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan. Sementara, Hendra Nurtjahyo mengidentifikasi beberapa maladministrasi¹¹²

“ sebagai bentuk termasuk bentuk maladministrasi adalah tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya 1) *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor, 2). *Deceitful Practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. 3). Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara. 4). *Defective policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi 5). *Bureaupathologis*

¹¹¹ Antonius Sujata et.al, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), hlm 189

¹¹² Hendra Nutjahcyo et.al, *Memahami Maladministrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm 13

atau penyakit birokrasi antara lain *indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. *Red tape* yaitu birokrasi yang berkaitan dengan pelanggaran pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, mesti sebenarnya bisa”.

Berdasarkan definisi maladministrasi yang dikemukakan para sarjana dan landasan yuridis tersebut bahwa yang dapat dikwalifikasikan sebagai maladministrasi pertama, maladministrasi tidak hanya semata-mata melanggar undang-undang akan tetapi melanggar norma–norma sosial kemasyarakatan khususnya dalam hubungan antara pemerintah dengan warga negara. Kedua, penyimpangan berkaitan dengan penggunaan kewenangan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pelayanan publik oleh aparatur kepada warga negara. Ketiga, maladministrasi tidak hanya berkaitan dengan persoalan kecil tetapi dapat berujung pada persoalan besar yang mengakibatkan kerugian bagi warga negara maupun negara.

D. Pengawasan

1. Definisi dan tujuan Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata awas berarti antara lain penjagaan¹¹³. Istilah pengawasan juga disamakan dengan kontrol karena dalam ilmu manajemen yang berkembang di negara barat hanya terdapat satu istilah untuk pengawasan yaitu *controlling* yang diartikan sebagai pengawasan atau pengendalian¹¹⁴. George R. Terry, J. R. Beishline, Siagian, Muchsan, Paulus Efendi Lotulung mengemukakan pandangan tentang pengawasan atau kontrol.

¹¹³ Anton M. Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm 68

¹¹⁴ Muchsan, *op. cit*, hlm 38

Menurut J. R. Beishline kontrol adalah “... suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana¹¹⁵. Sedangkan Siagian mendefinisikan pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan¹¹⁶.

Muchsan memandang pengawasan sebagai kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan)¹¹⁷.

Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan pemerintah menurut Paulus Efendi Lotulung bertujuan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau sebagai suatu usaha represif¹¹⁸. Sejalan dengan Paulus Efendi Lotulung menurut Muchsan sistem pengawasan (*control sytem*) terhadap perbuatan aparat pemerintah bertujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat setidak-tidaknya seminal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.¹¹⁹

Suatu tindakan pengawasan memerlukan unsur-unsur sebagai berikut :

¹¹⁵Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 89

¹¹⁶Muchsan, *op.cit*. hlm 37

¹¹⁷ *Ibid*, hlm 38

¹¹⁸ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1986), hlm XV

¹¹⁹ Muchsan, *op. cit*, hlm 36

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai kegiatan tersebut;
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis¹²⁰.

Tujuan pengawasan tersebut dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk pengawasan, Pelle & Schundelen membedakan pengawasan ke dalam 3 (tiga) tipe yaitu ¹²¹, tipe pertama adalah pengendalian atasan terhadap bawahan dalam hubungan komando atau instruksi. Tipe kedua adalah pengendalian dalam hubungan kepentingan kontrak dan kebergantungan. Tipe ketiga adalah bersifat korektif dan preventif, mengoreksi dan mencegah pengulangan kesalahan di masa depan, dan agaknya lebih sesuai dengan bentuk pengawasan peradilan, khususnya peradilan administrasi.

¹²⁰ Muchsan, *op.cit*, hlm 38-39

¹²¹ Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 92

2. Bentuk-bentuk Pengawasan

Paulus Efendi Lotulung membagi pengawasan ke dalam beberapa bentuk sebagai berikut¹²², ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis. Bentuk kontrol semacam ini digolongkan kontrol teknis administratif atau dikenal dengan *built-in control*.

Sementara, kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers/mass media, kontrol politis pada umumnya dilakukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat. kontrol melalui badan-badan peradilan. Kontrol eksternal lainnya atau disebut juga dengan kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional¹²³.

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakan suatu pengawasan dibedakan menjadi 2 jenis kontrol yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* yaitu pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau

¹²² Paulus Efendi Lotulung, Beberapa..., *op. cit*, hlm XV-XVII

¹²³ Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 92

atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Tujuan kontrol ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan atau bersifat preventif. Sedangkan kontrol *a-posteriori* yaitu bilamana pengawasan baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Tujuan kontrol ini adalah bersifat korektif atau memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Ditinjau dari sifat kontrol terhadap objek yang diawasi dibagi atas kontrol segi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol segi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) adalah kontrol dimaksudkan untuk menilai perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatan.

Hertogh membagi pengawasan dari sisi cara pengawasan yaitu pengawasan unilateral (*unilateral control*) dan pengawasan refleksif (*reflexive control*). pengawasan unilateral (*unilateral control*) adalah pengawasan yang dilakukan secara sepihak oleh pengawas. Sedangkan pengawasan refleksif (*reflexive control*) adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.¹²⁴

¹²⁴ *Ibid*, hlm 94

Tipe pengawasan menurut van den Heuvel sebagaimana dikutip Irfan Fachruddin¹²⁵ terbagi menjadi dua. Pertama pengawasan represif dan pengawasan reflektif. Sejalan dengan pendapat Hertog yang menyebut pengawasan reflektif sebagai *reflexieve controle* dengan bertitik tolak pada anggapan bahwa lembaga-lembaga pemerintah dapat dipengaruhi oleh *reflexiviteit* yaitu cara memandang suatu hal dengan cara pandang orang lain. Berbedda dengan *repressieve controle* cara ini tidak menggunakan paksaan untuk mempengaruhi tindakan pemerintah, tetapi dengan dialog dan negosiasi.

Di lain pihak, Muchsan membagi pengawasan menjadi dua jenis yaitu;¹²⁶

a. Pengawasan administratif

Pengawasan administratif ini terbagi menjadi dua bentuk pengawasan yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat adalah pengawasan oleh atasan langsung (PAL) di tambah dengan sistem pengendalian manajemen (SPM). Pengawasan oleh atasan langsung selalu melekat pada setiap jabatan pimpinan, sedangkan sistem pengendalian manajemen selalu melekat pada setiap organisasi dan manajemen. Itulah sebabnya istilah pengawasan melekat sering disebut "*built in control*".

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (menejer) dalam melaksanakan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Apabila pengawas maupun yang diawasi

¹²⁵ *Ibid*, hlm 191

¹²⁶ Muchsan, *op.cit*, hlm 39-49

berada dalam satu tubuh eksekutif (pemerintah dalam arti sempit), maka pengawasan fungsionalnya disebut dengan pengawasan fungsional intern. Dalam hal pemerintah diawasi oleh lembaga negara lain yang berada di luar lembaga eksekutif, maka pengawasannya disebut dengan pengawasan fungsional ekstern.

b. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk mengadili. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman akan selalu berbentuk pengawasan yang bersifat represif karena pengawasan dilakukan setelah ada perbuatan konkrit dari aparat pemerintah yang dianggap merugikan pihak lawan berbuat.

Bentuk pengawasan lain jika ditinjau dari dari sisi hasil pengawasan, pengawasan yang mempunyai akibat hukum, politis, administratif (ketatausahaan, organisasional, menajerial, operasional) dan teknis fungsional.

Berdasarkan bentuk–bentuk pengawasan tersebut di atas, maka pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara termasuk pengawasan eksternal yang bersifat represif karena pengawasan dilakukan setelah perbuatan pelanggaran terjadi. Philipus M. Hadjon menyebut pengawasan peradilan administrasi sebagai sebagai suatu *judicial control* dengan ciri-ciri antara lain bersifat external control dan pengawasannya lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut

control a-posteriori, serta pengawasan bertitik tolak pada segi legalitas dari tindakan pemerintah yang dikontrol, bersifat rechmatig atau tidak ¹²⁷.

Apabila dikaitkan dengan keberadaan lembaga Ombudsman sebagai institusi pengawasan, Galang Asmara mengkategorikan pengawasan Ombudsman¹²⁸ termasuk ke dalam bentuk pengawasan yang bersifat preventif dan represif. Sebagai sarana pengawasan preventif, Ombudsman dapat difungsikan memberikan penerangan kepada aparatur penyelenggara negara tentang sikap tindak yang benar menurut hukum maupun kepatutan. Sedangkan sebagai pengawasan represif, Ombudsman diberikan tugas untuk menerima keluhan-keluhan masyarakat sehubungan dengan sikap tindaknya yang dianggap melanggar hukum dan asas kepatutan berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

3. Publisitas Putusan atau Rekomendasi Pengawas

Sebagai institusi pengawas aparatur terdapat kesamaan antara Ombudsman Republik Indonesia dengan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kesamaan tersebut dalam hal asas yang dianut yaitu sama-sama menganut asas *imparsiality* atau tidak memihak. Kesamaan juga terlihat pada publikasi dan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bagi Pengadilan Tata Usaha Negara laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan dalam hal terdapat aparatur yang tidak melaksanakan putusan bahkan Pengadilan Tata Usaha Negara juga berwenang

¹²⁷ Paulus Efendi Lotulung, *Hukum...*, *op. cit.* hlm 8

¹²⁸ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta:LaksBang PRESSindo, 2005), hlm 97-98.

melakukan publikasi melalui media cetak setempat sebagaimana tertera pada Pasal 116 Undang-Undang 51 Tahun 2009.

Sementara, Ombudsman Republik Indonesia juga berwenang untuk mempublikasikan terlapor dan atasan terlapor yang tidak bersedia melaksanakan Rekomendasi Ombudsman serta menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (sebagaimana tertera pada Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008).

Publikasi putusan atau rekomendasi suatu lembaga pengawa merupakan sesuatu yang penting guna efektifitas pelaksanaan hasil pengawasan. Sebagaimana dikemukakan Niemeijer & Timmer dikutip Irfan dalam teori publisitas bahwa pentingnya publikasi sebagai pembentukan *public opinion* atau opini publik. Opini publik tersebut yang dapat menekan pemerintah untuk berpegang pada putusan pengawas untuk menerima dan melaksanakan putusan pengawas¹²⁹.

Ten Berge memandang publisitas sebagai pendukung keterbukaan dan dengan mengambil perumpamaan Ombudsman Nasional Belanda, Ten Berg menyatakan bahwa kekuatan Ombudsman terletak dalam publisitas dengan mana, menjadi mungkin badan-badan yang mewakili lembaga-lembaga pemerintah yang bersangkutan harus bertanggung jawab¹³⁰. Melalui publisitas ini diharapkan dorongan publik untuk mendesak aparatur melaksanakan putusan atau rekomendasi pengawasan sehingga efektifitas pengawasan akan dirasakan masyarakat.

¹²⁹ Irfan Fachruddin, *op. cit*, hlm 208

¹³⁰ *Ibid*

E. Ombudsman

1. Gambaran Umum Konsep Ombudsman

Ombudsman populer di dunia, diawali ketika Parlemen Swedia mengeluarkan suatu dekrit konstitusional tahun 1809 yang menunjuk seorang Ombudsman menampung keluhan-keluhan masyarakat umum tentang kesalahan-kesalahan birokrasi, selain itu juga dapat bertindak sebagai oditur atau penuntut umum. Pada awalnya pembentukan Ombudsman memang tidak hanya sekedar bermaksud melindungi hak-hak asasi rakyat, tetapi terutama juga untuk maksud parlemen (*Riksdag*) yang ingin melakukan kontrol yang lebih efisien terhadap wewenang dan tugas kerajaan¹³¹.

Adanya Ombudsman merupakan suatu fenomena tersendiri dibidang hukum, terutama hukum administrasi negara dalam beberapa dekade lalu.¹³² Berkembangnya Ombudsman di dunia tidak terlepas dari kondisi yang terjadi Skandinavia. Meskipun terjadi pasang surut kepercayaan terhadap Ombudsman, akan tetapi sejak awal abad ke XX lembaga ini dianggap memiliki kekhasan tersendiri dalam membantu memecahkan keresahan masyarakat¹³³.

Prosedur tata kerja yang tidak begitu formal meskipun di satu pihak tidak ada cukup jaminan ataupun wewenang yang kuat, tetapi di lain pihak hal tersebut justru menunjukkan sifat yang tidak kaku-formalistis (supel) dan lebih mudah dari

¹³¹ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa...op.cit*, hlm 74. Lihat juga M. Soewaryo, *De Ombudsman Republik Indonesia (van de klassieke tot en met de quasi-Ombudsman Republik Indonesia)*, Juridisch Studiecentrum "Hugo de Groot", Faculteit Der Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Te Leiden, 1977, hlm.17.

¹³² M. Soewaryo, *De Ombudsman (van de klassieke tot en met de quasi-Ombudsman Republik Indonesia)*, Juridisch Studiecentrum "Hugo de Groot", Faculteit Der Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Te Leiden, 1977, hlm. 9.

¹³³ Sobirin Melian, "Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah", dalam Eko Prasetyo et.al, *Ombudsman Republik Indonesia Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2003), hlm 4

pada prosedur dalam dunia peradilan yang memudahkan rakyat untuk berhubungan langsung dengan Ombudsman untuk menyampaikan keluhan¹³⁴.

Kekhasan ini yang kemudian mendorong konsep Ombudsman meluas ke negara-negara lain di luar Swedia. Hal ini dapat dilihat pada abad ke XXI tercatat lebih dari 100 negara termasuk Indonesia telah mendirikan institusi Ombudsman Republik Indonesia¹³⁵.

Berdirinya Ombudsman Republik Indonesia di setiap negara berbeda-beda meskipun sama-sama diilhami oleh Ombudsman di Swedia 1809 karena sesuai dengan kondisi, idiologi dan kebutuhan, istilah yang digunakan juga bermacam-macam. Berdasarkan data International Ombudsman Institute sebuah perkumpulan Ombudsman seluruh dunia, terdapat 100 nama lembaga Ombudsman, antara lain *Public Protector* (Afrika Selatan), *Control Yuan* (Taiwan), *Ombudsman New Zealand* (New Zealand), Ombudsman Nasional (Belanda), *Mediateur de la Republique* (Perancis)¹³⁶.

Di samping soal nama lembaga, jenis kelembagaan antara satu Ombudsman di suatu negara berbeda dengan jenis kelembagaan Ombudsman di negara lain. Dilihat dari mandat dan mekanisme pertanggungjawabannya, institusi Ombudsman dibedakan menjadi dua; 1) Ombudsman parlementer yaitu Ombudsman yang dipilih parlemen dan bertanggung jawab kepada parlemen. 2) Ombudsman eksekutif yaitu Ombudsman yang dipilih oleh Presiden, Perdana

¹³⁴ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa...op.cit*, hlm 79

¹³⁵ Antonius Sujata & RM Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: idcc, 2011), hlm 13

¹³⁶ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT.Pradnya Paramita, 2005), hlm 38-40

Menteri atau Kepala Daerah dan bertanggung jawab kepada Presiden, Perdana Menteri atau Kepala Daerah¹³⁷.

Dean Gottherer¹³⁸ membagi tiga pola Ombudsman yakni 1) *Strong Central Ombudsman*, atau Ombudsman nasional yang kuat, hanya ada satu Ombudsman yang bersifat nasional dan kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara. 2). *Local Option Ombudsman* yaitu Ombudsman dibentuk ditingkat daerah atau lokal, 3). *Nationally Structured Ombudsman*. Gabungan dua tipe yaitu selain Ombudsman daerah dibentuk oleh Badan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat lembaga Ombudsman pusat di daerah yang merupakan cabang Ombudsman Nasional seperti Inggris.

Meskipun terdapat perbedaan nama dan perbedaan jenis kelembagaan Ombudsman, menurut Dean Gottehrer, seorang pakar Ombudsman dari California Amerika Serikat, alasan atau tujuan pembentukan Ombudsman oleh suatu negara adalah untuk mencegah terjadinya ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap perorangan¹³⁹.

2. Sejarah Lahirnya Ombudsman di Indonesia

Pemikiran tentang perlunya sebuah lembaga bernama Ombudsman di Indonesia telah ada sejak tahun 1967 dikemukakan para sarjana antara lain P. K. Ojong, Mr.T.H. Lim, Satjipto Raharjo, Muchsan, Junaidi Suwartojo dan Markus

¹³⁷ Budhi Masthuri, *ibid*, hlm7

¹³⁸ *Ibid*, hlm 103

¹³⁹ Antonius Sujata et.al. *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Depan*, (Jakarta : Komisi Ombudsman Indonesia Nasional,2002), hlm 53.

Lukman¹⁴⁰. Kondisi rezim pada saat ini mengakibatkan pemikiran ini tidak terealisasi dalam wujud yang konkrit.

Ketika pada tahun 1998 krisis moneter terjadi di bawah kepemimpinan rezim otoriter Soeharto, berbagai aksi protes muncul kepermukaan, birokrasi dan korupsi, kolusi, nepotisme menjadi hal yang dituntut untuk diperbaiki. Ketidakpercayaan publik terhadap institusi pemerintah turut mendorong lahirnya Ombudsman sebagai institusi alternatif untuk melakukan pengawasan atas keadaan yang dirasakan tidak terkendali.

Pada tahun 1999 di bawah Pemerintahan BJ. Habibie, pembentukan Ombudsman sudah mulai dirintis dengan menugaskan Prof. C.F.G Sunaryati Hartono untuk melakukan studi perbandingan tentang Ombudsman ke kantor-kantor Ombudsman di Eropa yaitu di Stockholm (Swedia), Den Haag (Belanda), dan Madrid (Spanyol).

Upaya ini dilanjutkan oleh Abdurrahman Wahid ketika menjabat sebagai Presiden, tepat pada awal November 1999, Presiden, Abdurrahman Wahid berinisiatif memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman dan Antonius Sujata untuk mendiskusikan tentang konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara negara. Hasil diskusi tersebut merekomendasikan agar Presiden membentuk Ombudsman sebagai lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara dalam rangka memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Pada tanggal 10 Maret 2000, Ombudsman di Indonesia berdiri dengan nama Komisi Ombudsman Nasional setelah Presiden KH. Abdurrahman Wahid

¹⁴⁰ Galang Asmara, *op.cit*, hlm 9

mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Dilanjutkan dengan pengangkatan Antonius Sujata sebagai Ketua, Prof. C.F.G. Sunaryati Hartono sebagai Wakil Ketua, Teten Masduki sebagai Anggota, RM Surachman sebagai Anggota, KH. Masdar F Masudi sebagai Anggota, Bagir Manan sebagai Anggota, Pradjoto sebagai Anggota dan Sri Urip sebagai Anggota.

Pada tanggal 20 Maret 2000, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional dilantik KH. Abdurrahman Wahid di Istana Negara. Pada pertengahan tahun 2000 Pradjoto mengundurkan diri karena kesibukan di luar Ombudsman Republik Indonesia dan diikuti Bagir Manan karena diangkat sebagai Hakim Agung¹⁴¹.

Keberadaan lembaga pengawasan di luar lembaga pengawasan internal yang sudah ada merupakan babak baru di Indonesia. Jika sebelum kehadiran Ombudsman, pengawasan terhadap penyelenggaraan negara yang selama ini dilakukan mereka sendiri, maka pembentukan Komisi Ombudsman Nasional dimaksudkan sebagai salah satu (bukan satu-satunya) upaya untuk mengatasi ketidakmampuan pengawasan yang selama ini dirasakan tidak efektif¹⁴².

Menurut Antonius Sujata Filosofi dasar pembentukan Komisi Ombudsman Nasional yaitu¹⁴³:

- a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme,

¹⁴¹ Antonius Sujata et.al, Ombudsman Republik Indonesia ...*op.cit*, hlm 7

¹⁴² *Ibid*, hlm 4

¹⁴³ Antonius Sujata, "Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional", Makalah pada Seminar tentang Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Baik, Jakarta, Surabaya, 3,4,6, Juli 2000, hlm 3

- b. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi.
- c. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintah memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Komisi Ombudsman Nasional menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 merupakan lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Komisi Ombudsman Nasional dilengkapi dengan tugas yaitu 1). Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman Republik Indonesia; 2). Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain; 3). Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum; 4). Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Berkaitan dengan pengawasan Ombudsman terhadap penyelenggaraan negara dan di tengah kuatnya tuntutan atas perbaikan birokrasi guna mencegah korupsi, kolusi dan nepotisme, maka pada tahun 2001 MPR melalui Ketetapan MPR

VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Ketetapan MPR di atas mengamanatkan pembentukan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan untuk pencegahan korupsi yang muatannya berisi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perlindungan Saksi dan Korban, Kejahatan Terorganisasi, Kebebasan mendapatkan informasi, etika pemerintahan, kejahatan pencucian uang, dan Ombudsman.

Melalui Tap MPR tersebut sesungguhnya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersama-sama dengan Komisi Ombudsman Nasional dilihat sebagai dua lembaga yang sama-sama berperan dalam pemberantasan dan penegahan KKN, tetapi masing-masing diberi tugas untuk memberantas dan mencegah KKN dari sudut dan jalur yang berbeda¹⁴⁴.

Tindak lanjut dari mandat Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dan Ketetapan MPR VIII/MPR/2001 untuk mempersiapkan rancangan Undang-Undang Ombudsman. Kemudian Ketua dan Anggota Ombudsman yang telah diangkat mulai mempersiapkan rancangan undang-undang Ombudsman. Enam bulan pasca dilantik di Istana Negara, Ombudsman telah berhasil menyelesaikan rancangan Undang-Undang tersebut¹⁴⁵.

Meskipun telah diselesaikan sejak tahun 2000, dan telah mulai dilakukan pembahasan di DPR sejak tahun 2005, namun DPR baru berhasil mengesahkan rancangan Undang-Undang. Pengesahan baru berhasil dilakukan pada forum

¹⁴⁴ Sunaryati Hartono, "Pemberantasan, dan Pencegahan Korupsi Secara Sistemik", dalam *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional; 2005), hlm 179

¹⁴⁵ Antonius Sujata & RM Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, Cetakan pertama, (Jakarta: idcc, 2011), hlm 15

rapat paripurna tertanggal 9 September 2008 dan UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia mendapat pengesahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 7 Oktober 2008.

Pengesahan undang-undang menandai pergantian nama Ombudsman yang sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional berganti nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Sekaligus menegaskan keberadaan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Sasaran yang berada di bawah pengawasan Ombudsman tidak hanya pemerintah tetapi termasuk penyelenggaran negara, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan badan hukum milik negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah¹⁴⁶.

Guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya, Ombudsman Republik Indonesia secara kelembagaan dimandatkan membentuk kantor perwakilan di Provinsi/Kabupaten/Kota yang memiliki hubungan struktural dan hirarkis dengan Ombudsman Republik Indonesia.

3. Kelembagaan Ombudsman sebagai Institusi Pengawas

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa Ombudsman lahir pasca reformasi bersamaan dengan kondisi lahirnya beberapa lembaga negara lainnya di Indonesia. Dasar pembentukannya juga tidak sama, ada yang dibentuk atas dasar

¹⁴⁶ Pasal 1 angka 1 UU Nomor . 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

mandat langsung dalam konstitusi dan adapula yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan tidak sedikit yang pembentukannya berdasarkan Keputusan Presiden. Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 memposisikan Ombudsman Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga negara yang ada di Indonesia. Terdapat beberapa lembaga negara, menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara terbagi ke dalam empat tingkatan, yaitu¹⁴⁷;

- a. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden;
- c. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan pejabat di bawah Menteri.

Berdasarkan pembedaan tingkatan lembaga negara tersebut dapat diketahui bahwa pada tahun 2000, dasar pembentukan Ombudsman adalah Keputusan Presiden sehingga kelembagaannya termasuk pada tingkatan ketiga yaitu lembaga yang dibentuk dengan Keputusan Presiden. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 merubah tingkatan lembaga Ombudsman ketingkat yang ketiga karena dibentuk dengan Undang-Undang.

¹⁴⁷Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : UII Press, 2007), hlm 89-90

Undang- Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bertugas melaksanakan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Lebih lanjut disebutkan bahwa sifat kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan pihak lain.

Sifat kelembagaan yang independen, menjadikan Ombudsman sebagai penjelmaan dari institusi pengawasan masyarakat¹⁴⁸. Materi yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia adalah pelayanan publik dan menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 menempatkan Ombudsman sebagai pengawas eksternal, bersama dengan pengawasan eksternal lainnya yang dilakukan masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota¹⁴⁹. Meskipun pengawasan eksternal telah dibentuk, namun pengawasan internal tetap

Disadari bahwa pelayanan publik tidak hanya menjadi domain pemerintah pusat akan tetapi justru menjadi tugas yang dominan diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Hal ini tentu saja berkorelasi dengan terbukanya peluang penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Guna mempermudah akses pelayanan masyarakat untuk menyampaikan

¹⁴⁸ Sunaryati Hartono dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Republik Indonesia Indonesia*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional,2003), hlm 1

¹⁴⁹ Pasal 35 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

keluhan kepada Ombudsman Republik Indonesia serta dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan¹⁵⁰, maka Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 mengamatkan pembentukan kantor perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah. Pada akhir tahun 2013 telah terbentuk 32 Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia¹⁵¹.

4. Fungsi, Tugas dan Kewenangan Ombudsman

Sejalan dengan esensi keberadaan Ombudsman sebagai sarana kontrol atau tindakan pemerintah dan perlindungan hak asasi manusia bagi masyarakat. Hal ini berkorelasi dengan sifat kelembagaan Ombudsman yang dituntut dapat menjadi pihak yang dipercaya oleh warga negara disatu sisi dan pemerintah di sisi lain. Dengan demikian, independensi dan akuntabilitas menjadi bagian terpenting untuk sebuah institusi Ombudsman.

Sejalan dengan posisi Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik yang bekerja atas mandat Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, hal pertama yang perlu ditelusuri adalah fungsi kelembagaan, mengingat pasca reformasi begitu banyak lembaga yang telah didirikan untuk menjalankan pengawasan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Informasi Publik dan lain-lain. Sementara disisi lain masyarakat juga secara mandiri telah membuat lembaga pengawasan berbentuk LSM atau NGO.

¹⁵⁰ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia di Derah

¹⁵¹ Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 menegaskan bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan, Ombudsman Republik Indonesia bertugas sebagai berikut¹⁵² :

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

Sebagai pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang, wewenang Ombudsman Republik Indonesia makin luas dan kuat, antara lain dengan pengesahan sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan Ombudsman yaitu¹⁵³:

¹⁵² Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia

¹⁵³ Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia tahun 2014

- a. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, memperluas wewenang Ombudsman Republik Indonesia ke sektor pengawasan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Aturan ini memperkuat kewenangan Ombudsman Republik Indonesia khususnya kewenangan rekomendasi. Pasal 351 menegaskan bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman Republik sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Wewenang Ombudsman Republik Indonesia diatur pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman Republik Indonesia berwenang :

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman Republik Indonesia;
- 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.

Di samping itu, Ombudsman Republik Indonesia juga diberi wewenang :

- 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.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut diketahui bahwa urusan yang menjadi objek pengawasan Ombudsman Republik Indonesia adalah penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan

kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik¹⁵⁴.

Institusi penyelenggara pelayanan publik yaitu setiap institusi yaitu penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang- undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan, penyelenggara negara merupakan Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁵⁵.

5. Pembatasan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia

Meskipun Ombudsman Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik, namun demikian, terdapat beberapa pembatasan dalam melaksanakan tugasnya yaitu:

- a. Larangan bagi Ombudsman untuk mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan¹⁵⁶.
- b. Ombudsman tidak dapat menindaklanjuti laporan yang dikeluhkan terhadap tindakan pihak swasta yang tidak diberi tugas untuk

¹⁵⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

¹⁵⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme,

¹⁵⁶ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia

menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dan menjalankan misi negara serta sebagian atau seluruh dananya tidak bersumber dari mendapat anggaran dari APBN/APBD¹⁵⁷.

c. Berkenaan dengan penyelesaian laporan pelayanan publik terdapat beberapa pembatasan sebagai berikut ;

- Ombudsman hanya dapat menindaklanjuti laporan apabila peristiwa, tindakan atau keputusan yang dikeluhkan atau dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi¹⁵⁸.
- Substansi laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
- Laporan tersebut sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut.
- Permasalahan yang dilaporkan ke Ombudsman telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan.
- Substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan kesepakatan para pihak.

¹⁵⁷ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹⁵⁸ Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia

6. Kekuatan Ombudsman Republik Indonesia dalam Menjalankan Pengawasan

Lahirnya Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 menjadi jawaban atas keraguan sejumlah kalangan terhadap kekuatan Ombudsman di bawah payung hukum Keputusan Presiden. Terbukti dari muatan sejumlah regulasi menunjukkan penambahan atau penegasan kewenangan Ombudsman yang diharapkan dapat guna mengoptimalkan peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga institusi pengawas sekaligus sebagai tempat bagi masyarakat memperjuangkan hak atas pelayanan publik.

Terdapat beberapa hal yang menjadi kekuatan Ombudsman Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 sebagai berikut :

- a. Hak imunitas yaitu hak bagi Ombudsman dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewenangan untuk tidak ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan (Pasal 10).
- b. Penghadiran paksa dengan bantuan Kepolisian Negara RI, apabila terlapor dan saksi telah dipanggil 3 kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan Ombudsman dengan alasan yang sah (Pasal 31).
- c. Rekomendasi yang wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor (Pasal 38).
- d. Pemeriksaan tanpa pemberitahuan ke objek pelayanan publik (Pasal 34).
- e. Meminta dokumen asli dan salinan dokumen yang berkaitan dengan pemeriksaan. (Pasal 28 ayat (2)).

f. Ancaman pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,-(satu milyar rupiah) bagi setiap orang yang menghalang Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan (Pasal 44).

Kekuatan Ombudsman Republik Indonesia lainnya diatur pada Undang-Undang 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan dalam hal penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada salah satu klausul menyebutkan Kepala Daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat, Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman tersebut akan dikenai sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk. daerah atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana diatur pada Pasal 351.

BAB III

PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Adagium justice delayed is justice denied barangkali masih relevan bagi kondisi pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini. Sejak rancangan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara diajukan ke DPR untuk pertama kalinya pada tanggal 13 Mei 1982, kekhawatiran akan munculnya tindakan aparaturnya yang tidak bersedia melaksanakan putusan sudah menjadi bahan pembicaraan antara pemerintah dan wakil rakyat.

Pada saat itu, Pemerintah mengusulkan suatu sistem yang memungkinkan jurusita untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan putusan, sementara Golkar mengusulkan untuk menyusun ketentuan tentang hukuman disiplin bagi pejabat yang membandel¹⁵⁹. Kemudian pembahasan terhenti tanpa kejelasan.

Pada tahun 1986, Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara diajukan kembali dengan rancangan baru yang berbeda dari rancangan tahun 1982. Pada rancangan baru tersebut tidak memuat peran jurusita dan tidak ada keterangan tentang hukuman disiplin yang diberikan kepada pejabat yang menolak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara¹⁶⁰.

Adanya perbedaan materi pada kedua rancangan undang-undang tersebut dan belum tuntasnya pengaturan mengenai persoalan kemungkinan ketidakpatuhan

¹⁵⁹ Adriaan W. Bedner. Terjemahan Huma, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta. *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, cetakan pertama (Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, 2010), hlm 48

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm 63

aparatur dalam melaksanakan putusan pengadilan sehingga Adriaan W. Bedner menilai para anggota DPR mengakui bahwa undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara ini tidak akan dapat menyelesaikan sengketa di kalangan penguasa dan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan pada akhirnya selalu cenderung pada kemauan politik pemerintah¹⁶¹.

Kekhawatiran yang mengemuka sekitar 32 tahun yang lalu tersebut ternyata saat ini menjadi kenyataan terbukti adanya berbagai kendala dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan kendala yang paling dirasakan adalah kepatuhan aparatur. Hal ini dapat diketahui dari hasil penelitian yang dilakukan para sarjana diantaranya Adriaan W. Bedner yang melakukan penelitian tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tahun 1992-1995 untuk tesis Ph.d. Penelitian disertasi Irfan Fachruddin pada tahun 2003, dan penelitian disertasi Riawan Tjandra pada tahun 2009.

Berdasarkan data putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung tahun 1995-1999 yang memenangkan tergugat, Irfan Fachrudin menyimpulkan bahwa lebih dari separoh yaitu 13 (tiga belas) putusan dari 25 (dua puluh lima) putusan atau 52,00 % tidak ditindaklanjuti, 1 (satu) perkara diantaranya dapat selesai dengan eksekusi otomatis, dan 1 (satu) menunggu perintah dari pengadilan, 4 (empat) putusan atau 16,00 (enam belas persen) terhalang tindaklanjutnya karena upaya hukum perlawanan, dan 8 putusan atau 32,00 % (tiga puluh dua persen) dilaksanakan dengan baik.

¹⁶¹ *Ibid*

Hasil penelitian dari para sarjana tersebut telah merekomendasikan berbagai alternatif solusi atas permasalahan mengenai tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Salah satu solusi yang dikemukakan dalam mendorong optimalisasi pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara melalui peranan Ombudsman baik Nasional maupun daerah guna menjembatani kemungkinan adanya kesenjangan/*gap* antara putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya mempertimbangkan aspek hukum (*rechtsmatigheid*) dalam pengujian yang bersifat *ex tunc* terhadap suatu keputusan tata usaha negara dengan segi empiris pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara oleh pemerintah, yang dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan aspek hukum (*rechtsmatigheid*) pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan aspek pertimbangan kebijaksanaan (*doelmatigheid*) pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara)¹⁶².

Solusi tersebut tidak berlebihan karena memang dalam prakteknya, Ombudsman Republik Indonesia menindaklanjuti laporan masyarakat mengenai tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh aparat. Perubahan kelembagaan turut mempengaruhi laporan masyarakat kepada Ombudsman. Pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia tersebut perlu dianalisis dari aspek kewenangan dan pelaksanaannya.

¹⁶² Riawan Tjandra, *op. cit.*, hlm 431-432

A. Tinjauan Atas Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Pembahasan mengenai kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan hal penting yang terlebih dahulu perlu dilakukan karena sebagaimana diuraikan pada bab terdahulu bahwa Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengatur secara spesifik tentang peran serta Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penulis menganalisis permasalahan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia tersebut menggunakan metode penemuan hukum khususnya melalui metode berfikir analogi (*argumentum per analogiam*). Menurut Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo¹⁶³

“Analogi (*argumentum per analogiam*) yaitu peristiwa yang serupa, sejenis atau mirip yang diatur dalam undang-undang diperlakukan sama. Analogi terjadi dengan mencari peraturan umumnya dari peraturan khusus dan akhirnya menggali asas yang terdapat di dalamnya. Peraturan perundang-undangan yang khusus dijadikan peraturan yang bersifat umum yang tidak tertulis dalam undang-undang diterapkan pada peristiwa khusus tertentu, sedangkan peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya tidak meliputi peristiwa khusus tertentu itu tetapi peristiwa khusus tertentu itu hanyalah mirip dengan peristiwa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tadi.”

Metode ini juga mengacu pada pandangan Shidarta bahwa *argumentum per analogiam* merupakan pengkonstruksian dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan” seolah-olah

¹⁶³ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Cetakan Kedua, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013), hlm 21-23

memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa konkret yang belum ada pengaturannya¹⁶⁴.

Tinjauan kewenangan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dianalisis dari berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok pembahasan yaitu Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia.

Pembahasan diawali dengan tinjauan atas pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Hal ini penting untuk dibahas terlebih dahulu karena mekanisme pelaksanaan putusan telah diatur secara detail melalui Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, di samping itu, hal ini juga diperlukan karena kaitannya dengan ketentuan Pasal 36 ayat (1) huruf b yang mengatur bahwa Ombudsman menolak laporan dalam hal substansi laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.

Pada setiap perkara akan berujung pada putusan hakim begitupun dengan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Terdapat 4 (empat) jenis putusan hakim

¹⁶⁴ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm 173

atas gugatan yaitu 1). gugatan ditolak, 2). gugatan dikabulkan. 3). gugatan tidak diterima, 4). gugatan gugur.

Bagi putusan yang mengabulkan gugatan penggugat maka pihak tergugat atau aparatur akan dikenai kewajiban sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang terdiri dari :

- a. Kewajiban mencabut Keputusan Tata Usaha Negara;
- b. Kewajiban mencabut Keputusan Tata Usaha Negara dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru;
- c. Kewajiban menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3 yaitu gugatan terhadap Badan atau Pejabat Keputusan Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan sampai batas waktu berakhir dan selanjutnya dinyatakan menolak mengeluarkan keputusan.

Kewajiban yang tertera pada huruf a sampai dengan c tersebut dapat disertai dengan kewajiban pembebanan ganti rugi.

Kewajiban aparatur untuk perkara kepegawaian lebih kompleks karena selain kewajiban yang tertera pada huruf a sampai dengan c, dan kewajiban pembebanan ganti rugi, seorang aparatur yang tidak melaksanakan putusan juga dapat dibebani kewajiban pemberian rehabilitasi.

Upaya yang dapat ditempuh penggugat untuk mendorong aparatur melaksanakan kewajiban Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c adalah dengan mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara.

Permohonan tersebut diajukan apabila aparaturnya tidak melaksanakan putusan setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja.

Atas permohonan tersebut, Ketua Pengadilan akan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan. Jika setelah diperintahkan, aparaturnya tersebut tetap tidak bersedia melaksanakan putusan, konsekuensi bagi yang bersangkutan adalah dikenai upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif.

Akan tetapi, pembebanan uang paksa (*dwangsom*) tersebut harus tertera pada amar putusan (sebagaimana penjelasan pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009). Dengan demikian, penggugat sejak awal mengajukan gugatan harus mencantumkan permohonan untuk dikenai uang paksa apabila tergugat tidak melaksanakan putusan.

Di samping kewajiban pembayaran uang paksa, konsekuensi lainnya bagi aparaturnya yang tidak mematuhi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah diumumkan di media massa setempat dan dilaporkan oleh Ketua Pengadilan kepada Presiden dan kepada lembaga perwakilan rakyat. Pengaturan mekanisme pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut tertera pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Mekanisme pelaksanaan putusan untuk perkara kepegawaian berbeda dengan perkara lainnya dapat diketahui dari ketentuan yang tertera pada Pasal 117 Undang-Undang 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal ini mengatur apabila tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan

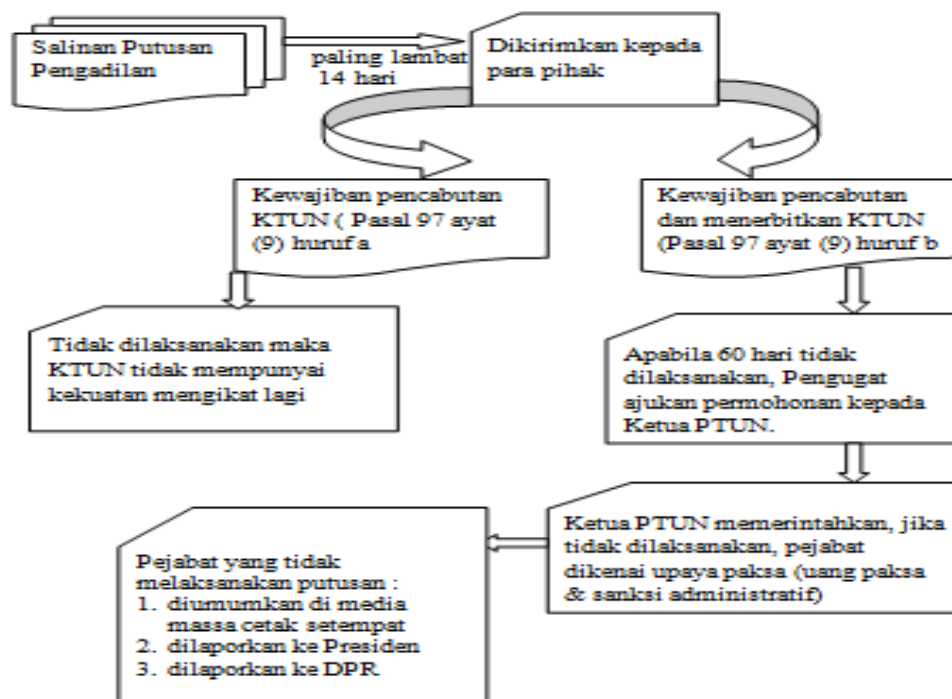
putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuhkan dan/atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukan hal itu kepada Ketua Pengadilan dan penggugat.

Kemudian dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima pemberitahuan tersebut, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya. Setelah menerima permohonan tersebut, selanjutnya Ketua Pengadilan memerintahkan memanggil kedua belah pihak untuk mengusahakan tercapainya persetujuan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat.

Apabila setelah diusahakan untuk mencapai persetujuan tetapi tidak dapat diperoleh kata sepakat mengenai jumlah uang atau kompensasi lain tersebut, maka Ketua Pengadilan dengan penetapan yang disertai pertimbangan yang cukup menentukan jumlah uang atau kompensasi lain yang dimaksud. Penetapan Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dapat diajukan baik oleh penggugat maupun oleh tergugat kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali. Putusan Mahkamah Agung tersebut wajib ditaati kedua belah pihak.

Jika seluruh tahapan dalam mekanisme pelaksanaan putusan telah ditempuh Pengadilan Tata Usaha Negara dan pihak tergugat atau aparatur tetap tidak melaksanakan dan atas perkara tersebut, maka sejak saat itu kewenangan Ombudsman melakukan pengawasan dapat dimulai.

Guna membedakan rangkaian pelaksanaan putusan pengadilan dan dimulainya pengawasan Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diuraikan di atas, secara garis besar ketentuan Pasal 116 mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat digambarkan melalui skema:



Diolah dari Pasal 116 UU Nomor 51 Tahun 2009

Atas dasar itu, Enrico Simanjuntak membagi sistem dan mekanisme pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi tiga periodisasi yaitu

Sistem dan mekanisme pelaksanaan yaitu fase pertama periode tahun 1996 s/d tahun 2004 dengan sistem pelaksanaan eksekusi secara sukarela dan dengan pengawasan eksekusi secara hirarki jabatan yang dilakukan oleh atasan terganggu dan oleh Presiden RI. Fase kedua tahun 2004 s/d 2009 dimungkinkan upaya paksa dalam pelaksanaan eksekusi putusan berupa pengenaan uang paksa dan/atau sanksi administratif serta pengumuman di media massa. Fase ketiga, tahun 2009 s/d sekarang selain penerapan upaya paksa dan pengumuman media massa juga diikuti dengan pelaporan kepada

Presiden RI selaku pelaksana pemerintahan tertinggi dan kepada DPR dalam rangka pengawasan politik.¹⁶⁵

Perkembangannya pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya sampai pada fase keempat seperti yang dikemukakan Enrico Simanjuntak di atas, tetapi adanya pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ikut mempengaruhi mekanisme pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga Penulis menambahkan dengan fase kelima, tahun 2014 pasca pengesahan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mewajibkan aparatur mengambil keputusan atau tindakan harus sesuai dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Apabila terdapat keputusan atau tindakan yang bertentangan dengan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka tindakan tersebut akan dikenai sanksi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berkaitan erat dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa pengawasan segi hukum oleh badan peradilan (*judicial control*) terhadap administrasi pemerintahan merupakan hakikat kompetensi dan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara¹⁶⁶

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan payung hukum bagi pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya. Ditinjau dari landasan pembentukan undang-undang ini dapat diketahui bahwa misi pelayanan publik menjadi bagian terpenting yang hendak diwujudkan dalam pengaturan

¹⁶⁵ Enrico Simanjuntak, *Prospek Ombudsman Republik Indonesia dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 03 Nomor 2 Juli 2014, hlm 163

¹⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Hukum...op.cit*, hlm 45

tugas aparatur sehingga Undang-Undang Pelayanan Publik juga tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Tujuan pembentukan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diantaranya untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat. Setiap aparatur dalam menyelenggarakan pemerintahan harus berpedoman pada asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang terdiri dari asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Sunaryati Hartono merupakan tindakan maladministrasi¹⁶⁷.

Pengawas eksternal yang bertugas melakukan pengawasan terhadap tindakan maladministrasi aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah Ombudsman Republik Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang 37 tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak terlepas dari keberadaan Ombudsman Republik Indonesia.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah mengatur sanksi bagi aparatur yang mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini guna mengatasi permasalahan dalam

¹⁶⁷ Sunaryati Hartono, *Bhineka Tunggal Ika. Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: PT. Citra Adiyta Bakti, 2006), hlm 111-112

prakteknya karena selama ini, masih saja terjadi tindakan pengabaian putusan pengadilan oleh aparat. Jika sebelumnya, upaya mendorong aparat melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan dengan mengeluarkan surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur, namun karena sifatnya himbauan sehingga efektifitasnya dirasakan jauh dari harapan terlihat dari data laporan masyarakat yang diterima Ombudsman Republik Indonesia.

Kemudian, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan terhadap keputusan atau tindakan aparat yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap oleh aparat dapat dikategorikan sebagai sebagai perbuatan penyalahgunaan wewenang dan lebih spesifik digolongkan sebagai tindakan sewenang-wenang yang akan berakibat pada penjatuhan sanksi administrasi berat bagi aparat yang melakukan. Sanksi administrasi berat tersebut berupa ¹⁶⁸:

- a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa

Pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi pada aparat tersebut adalah atasan pejabat yang menetapkan keputusan, Kepala Daerah apabila keputusan

¹⁶⁸ Pasal 81 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

ditetapkan oleh pejabat daerah, Menteri/Pimpinan lembaga apabila keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya, dan Presiden apabila keputusan ditetapkan oleh para Menteri/Pimpinan lembaga, Gubernur apabila keputusan ditetapkan oleh Bupati/Walikota serta menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila keputusan ditetapkan oleh Gubernur¹⁶⁹.

Salah satu sanksi bagi aparatur yang mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap adalah publikasi sebagaimana tertera pada Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 82 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Sanksi publikasi bagi aparatur juga dikenakan apabila tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia (sebagaimana tertera pada Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat diketahui bahwa publikasi menjadi salah satu sarana untuk mendorong aparatur melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini sejalan dengan pandangan Niemeijer & Timmer bahwa pentingnya publikasi sebagai pembentukan *public opinion* atau opini publik sehingga mengoptimalkan penggunaan sarana publikasi menjadi penting pada permasalahan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, apabila di lihat dari konteks kasusnya yang menunjukkan tidak adanya kemauan aparatur melaksanakan meskipun telah ditempuh berbagai upaya mulai dari peneguran sampai dengan pelaporan kepada Presiden dan lembaga perwakilan rakyat.

¹⁶⁹ Pasal 82 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

Sebagaimana dikemukakan Bagir Manan bahwa perlu suatu prosedur eksternal untuk memaksakan kepatuhan pejabat tata usaha negara agar putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat dieksekusi atau agar keputusan yang telah menjadi objek sengketa tidak dapat dijalankan lagi, dan hal tersebut telah diatur pada Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986¹⁷⁰.

Meskipun regulasi telah membuka ruang publikasi atau transparansi publik, namun sanksi publikasi tersebut tidak akan menimbulkan dampak apapun apalagi meningkatkan kepatuhan aparatur, tanpa adanya kepedulian dan peran serta masyarakat untuk mendorong aparatur melaksanakan putusan pengadilan

Peran serta masyarakat sebagai suatu prosedur eksternal dalam pelayanan publik menurut Pasal 39 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan termasuk menyampaikan pengaduan adalah bagian dari peran serta masyarakat. Hal ini sejalan dengan peran masyarakat sebagai pengawas eksternal sebagaimana peran tersebut juga menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia.

Pada dasarnya pengawasan masyarakat dan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan karena yang menjadi tugas Ombudsman Republik Indonesia adalah menerima dan menindaklanjuti laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan

¹⁷⁰ Bagir Manan, *op. cit*, hlm 65

publik, selain itu secara historis keberadaan Ombudsman Republik Indonesia di negara asalnya Swedia dideskripsikan sebagai seorang yang ditunjuk untuk menampung keluhan-keluhan masyarakat umum tentang kesalahan-kesalahan birokrasi.

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, pertama 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.

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 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Prosedur eksternal untuk mendorong aparatur melaksanakan putusan menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 membuka peluang antara lain melalui lembaga perwakilan rakyat dan melalui mekanisme publikasi. Dorongan melalui mekanisme eksternal tersebut akan berjalan efektif melalui dukungan keterlibatan atau peran serta masyarakat.

Salah satu peran serta masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dapat dilakukan dengan cara menyampaikan pengaduan dan lembaga pengawas yang berkewajiban menindaklanjuti laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik adalah Ombudsman Republik Indonesia. Dengan demikian, pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Praktek Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Proses Pemeriksaan Laporan Masyarakat

Terdapat dua istilah berbeda yang dipergunakan dalam menunjukkan keluhan masyarakat atas pelayanan publik yaitu terminologi pengaduan dan terminologi laporan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menggunakan terminologi laporan yang didefinisikan sebagai pengaduan atau penyampaian fakta yang diselesaikan atau ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Pengaduan atau penyampaian fakta tersebut disampaikan secara tertulis atau lisan oleh setiap orang yang menjadi korban maladministrasi.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 terminologi yang digunakan adalah pengaduan tetapi tidak mendefinisikan secara detail. Meskipun terdapat perbedaan, namun pada dasarnya kedua terminologi tersebut mengandung makna yang sama yaitu memuat keluhan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik.

Setiap masyarakat berhak untuk menyampaikan pengaduan atas pelayanan publik yang dirasakan merugikan. Pengaduan dapat disampaikan secara langsung kepada instansi penyelenggara pelayanan atau dapat juga menyampaikan kepada Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 menyebutkan bahwa Pelapor merupakan warga negara Indonesia atau penduduk yang menyampaikan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia. Sementara, pihak yang dapat dilaporkan atau yang berposisi sebagai terlapor

adalah penyelenggara negara dan pemerintahan yang diduga melakukan maladministrasi¹⁷¹.

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.

Substansi mengenai administrasi peradilan yang dilaporkan bermacam-macam aspek administrasi dalam pelayanan peradilan antara lain penundaan berlarut dalam pengiriman salinan putusan, penyampaian relaas panggilan kepada para pihak, pengiriman berkas perkara banding, kasasi dan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung dan sampai dengan persoalan mengenai tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan oleh aparaturnegara.

¹⁷¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Data Pengaduan Masyarakat
Tentang Pelaksanaan Putusan PTUN Yang Tidak Dilaksanakan

No	Tahun	Total Laporan	Pelayanan Peradilan	Substansi Putusan PTUN yang tidak dilaksanakan
1	2013	5173	237	3
2	2014	6677	256	9
3	2015	6859	262	8

*Diolah dari data pada Ombudsman Republik Indonesia RI
Kantor Pusat*

Pada penelitian ini yang menjadi fokus kajian adalah mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh aparatur. 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.

Menurut catatan data laporan Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia Kantor Pusat tahun 2013 terdapat sebanyak 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) laporan tentang pelayanan publik lembaga peradilan atau 4,58 % dari total dari total laporan 5173 (lima ribu seratus tujuh puluh tiga laporan) dari jumlah

tersebut¹⁷². Sedangkan untuk tahun 2014 Ombudsman Republik Indonesia menerima laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 6677 (enam ribu enam ratus tujuh puluh tujuh) laporan. Dari total jumlah laporan tersebut, lembaga peradilan yang dilaporkan berjumlah 256 (dua ratus lima puluh enam) laporan atau 3,38 %¹⁷³.

Dari keseluruhan data tersebut, pengaduan terkait dengan belum dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk tahun 2013 berjumlah 3 (tiga) laporan, tahun 2014 berjumlah 9 (sembilan) laporan dan untuk tahun 2015 berjumlah 8 (delapan) laporan.

Data di atas menunjukkan bahwa selama ini masyarakat yang mengalami permasalahan dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah menempuh upaya di luar lembaga peradilan yaitu dengan melaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia, di samping jalur lain yang tersedia seperti media massa, lembaga perwakilan rakyat dan lain-lain.

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

¹⁷² Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia 2013

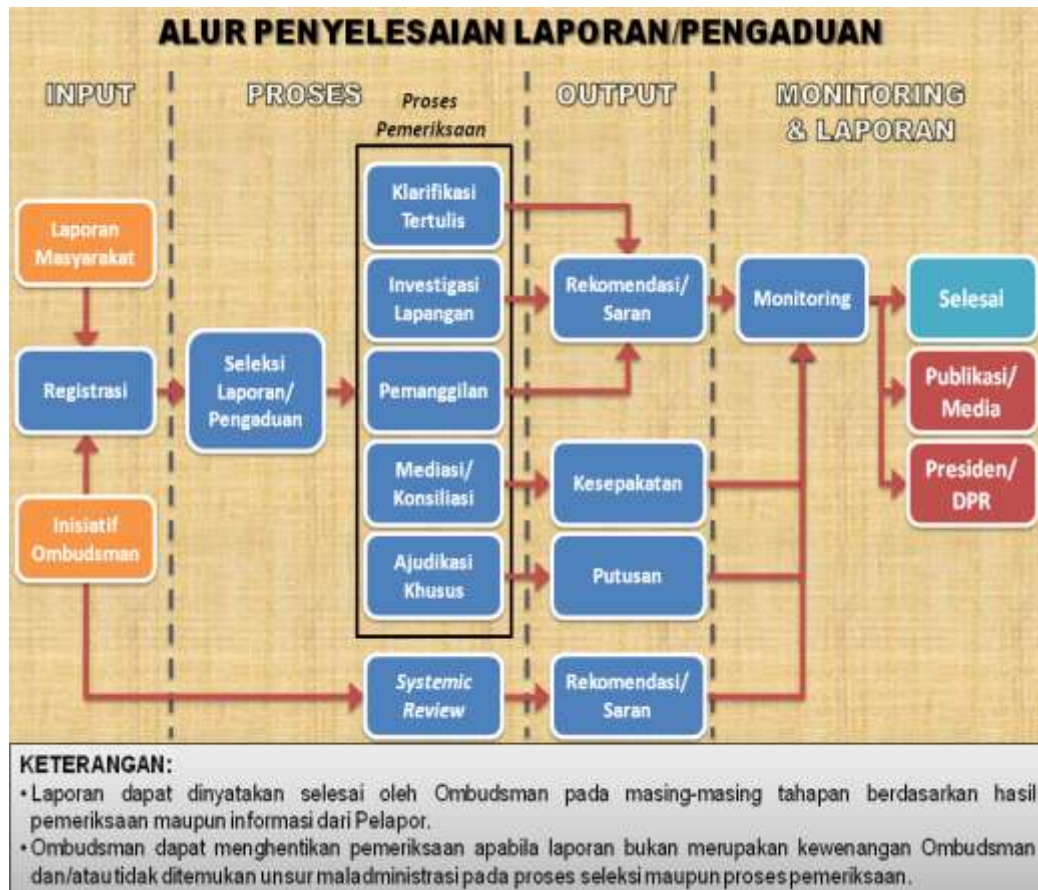
¹⁷³ Laporan Tahunan, Ombudsman Republik Indonesia 2014

ini yang kemudian mendasari Ombudsman Republik Indonesia untuk menerbitkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

Penanganan laporan oleh Ombudsman Republik Indonesia senantiasa harus berpedoman pada asas tersebut adalah prinsip independensi, non diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya¹⁷⁴. Menurut penulis, Ombudsman Republik Indonesia juga perlu mengedepankan prinsip kehati-hatian agar tidak melampaui kewenangan. Konsistensi pada asas atau prinsip tersebut sejalan dengan filosofi keberadaan Ombudsman sebagai pihak tempat masyarakat menyampaikan keluhan sehingga menjadi lembaga yang dipercaya oleh masyarakat dan aparatur. Keberadaannya ini merupakan tantangan bagi Ombudsman Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya.

Adapun alur yang penyelesaian laporan oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

¹⁷⁴ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia



Alur penyelesaian laporan menggambarkan tahapan mekanisme penyelesaian laporan masyarakat yang diterapkan di lingkungan Ombudsman Republik Indonesia. Laporan mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh aparatur akan ditangani Ombudsman Republik Indonesia dengan mengacu kepada alur penyelesaian laporan yang sudah ada karena tidak ada mekanisme khusus untuk hal ini¹⁷⁵.

Prinsip penyelesaiannya yang dilakukan adalah setiap tahapan pemeriksaan laporan oleh Ombudsman Republik Indonesia mengedepankan perlindungan hak bagi masyarakat khususnya Pelapor sehingga pilihan penyelesaian lebih

¹⁷⁵ Hasil wawancara dengan Budi Santoso, Anggota Ombudsman Republik Indonesia Bidang Penyelesaian Laporan pada tanggal 18 Desember 2015

berorientasi pada pemenuhan harapan Pelapor.¹⁷⁶ Secara garis besar tahapan-tahapan dalam pemeriksaan laporan/pengaduan yang dilakukan adalah :

a. Pemeriksaan Laporan

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.¹⁷⁷

Pada tahap awal pemeriksaan laporan yang diteliti Ombudsman Republik Indonesia adalah kelengkapan persyaratan laporan yang terdiri dari syarat formil dan syarat materil. Syarat formil menurut Pasal 4 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, terdiri dari :

1. Identitas pelapor meliputi nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, alamat lengkap pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi identitas;
2. Uraian keluhan, peristiwa, tindakan, kelalaian atau keputusan yang dilaporkan jelas dan rinci;

¹⁷⁶ Hasil wawancara dengan Petrus Beda Peduli, Anggota Ombudsman Republik Indonesia Bidang Penyelesaian Laporan pada tanggal 18 Desember 2015

¹⁷⁷ Sunaryati Hartono et all, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Republik Indonesia Indonesia*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003), hlm 14

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 tindaklanjut sebagaimana mestinya;
6. Tempat, waktu penyampaian dan tandatangan

Pada saat pemeriksaan kelengkapan laporan yang perlu dipastikan oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah mengenai kelengkapan laporan. Apabila laporan yang disampaikan tidak lengkap, maka Ombudsman Republik Indonesia akan memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor dan dalam waktu 30 hari agar melengkapi data. Selanjutnya apabila Pelapor tidak melengkapi dalam batas waktu tersebut, maka laporan dinyatakan tidak lengkap dan tidak dapat ditindaklanjuti serta selanjutnya laporan dapat dinyatakan ditutup.

Sebaliknya, apabila berdasarkan hasil pemeriksaan laporan diketahui bahwa laporan masyarakat telah memenuhi kelengkapan syarat formil, maka laporan tersebut dilanjutkan dengan tahapan pendaftaran laporan dan pemeriksaan substansif yang menyangkut persyaratan materil laporan.

Persyaratan materil menurut Pasal 5 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan adalah sebagai berikut :

1. Substansi keluhan yang dilaporkan belum melampaui waktu 2 (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 oleh 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;
7. 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 *aanmaning* (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 melampaui 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 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.

Kepastian status putusan juga berguna untuk menentukan langkah tindak lanjut Ombudsman Republik Indonesia dalam menindaklanjuti laporan masyarakat. Apabila substansi laporan tidak menjadi kewenangan Ombudsman Republik Indonesia, maka tindaklanjutnya adalah menyampaikan surat pemberitahuan tidak berwenang kepada Pelapor.

Di samping itu, hal ini penting untuk menentukan produk akhir Ombudsman Republik Indonesia. Apabila putusan masih dalam tahap upaya hukum, maka produk yang akan dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia adalah surat pemberitahuan kepada Pelapor yang menyatakan tidak berwenang. Sebaliknya jika putusan telah berkekuatan hukum tetap dan terdapat indikasi terjadinya maladministrasi, maka Ombudsman Republik Indonesia menindaklanjuti dengan meminta penjelasan kepada aparaturnya secara tertulis atau melakukan investigasi dan tindakan lainnya yang dimandatkan undang-undang.

Sebelum meminta penjelasan terlebih dahulu perlu diidentifikasi pihak yang bertanggung jawab atas keterlambatan pelaksanaan putusan. Jika keterlambatan karena pelayanan peradilan, maka yang menjadi terlapor adalah pengadilan. Sedangkan jika keterlambatan terjadi karena aparaturnya, maka yang menjadi terlapor adalah aparaturnya atau pihak tergugat.

Guna mengetahui dan memudahkan dalam penanganan laporan, Ombudsman Republik Indonesia membagi instansi terlapor menjadi 16 instansi yaitu¹⁷⁸ :

1. Pemerintah Daerah
2. Kepolisian
3. Instansi Pemerintah / Kementerian
4. Badan Pertanahan Nasional
5. BUMN/BUMD
6. Lain-lain
7. Lembaga Peradilan

¹⁷⁸ Laporan tahunan 2014 Ombudsman Republik Indonesia

8. Kejaksaan
9. Komisi Negara/Lembaga Negara Non Struktural
10. Perbankan
11. Perguruan Tinggi Negeri
12. Lembaga Pemerintah Non Kementerian
13. Lembaga Pendidikan Negeri
14. Rumah Sakit Pemerintah
15. Tentara Nasional Indonesia
16. Dewan Perwakilan Rakyat

Sejalan dengan masa keberadaan Ombudsman Republik Indonesia sejak tahun 2000, jenis maladministrasi dalam pelayanan publik yang diidentifikasi Ombudsman Republik Indonesia juga mengalami perubahan. Jenis maladministrasi yang awalnya banyak, kemudian seiring dengan dinamika laporan atau pengaduan yang diterima Ombudsman Republik Indonesia diklasifikasikan menjadi beberapa jenis maladministrasi ¹⁷⁹:

1. Berpihak
2. Diskriminasi
3. Konflik Kepentingan
4. Penundaan Berlarut
5. Penyalahgunaan Wewenang
6. Penyimpangan Prosedur
7. Permintaan Imbalan Uang, Barang dan Jasa

¹⁷⁹ Laporan Tahunan 2014 Ombudsman Republik Indonesia

8. Tidak Kompeten
9. Tidak Memberikan Pelayanan
10. Tidak Patut

Setiap laporan yang diterima akan diklasifikasikan menurut jenis maladministrasi. Hal yang sama juga dengan laporan mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada prakteknya substansi laporan ini diklasifikasikan sebagai perbuatan penundaan berlarut atau pengabaian kewajiban hukum.

b. Permintaan Klarifikasi Kepada Terlapor

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Ombudsman Republik Indonesia harus berpegang pada asas kepatutan, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan dan kerahasiaan. Asas-asas tersebut salah satunya tercermin pada proses penyelesaian laporan masyarakat dengan cara memberi kesempatan kepada terlapor untuk menyampaikan pendapat atau sanggahan. Pemberian kesempatan ini yang dikenal dengan permintaan klarifikasi Ombudsman Republik Indonesia.

Permintaan klarifikasi Ombudsman Republik Indonesia terbagi atas dua yaitu klarifikasi di lapangan (klarifikasi langsung) dan klarifikasi melalui surat resmi (klarifikasi tidak langsung)¹⁸⁰. 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

¹⁸⁰ Sunaryati Hartono et.al, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Republik Indonesia Nasional, 2003), hlm 24-25

penjelasan secara tertulis kepada Terlapor; dan/atau c). melakukan pemeriksaan lapangan. Ketiga proses tersebut menjadi satu kesatuan menurut alur 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.¹⁸¹

c. Investigasi

Tahap berikutnya dari proses pemeriksaan laporan adalah melakukan investigasi. Penggunaan istilah investigasi adalah untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan oleh petugas penyidik /penyelidik lainnya¹⁸². Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan investigasi tidak selalu harus

¹⁸¹ Hasil wawancara dengan Petrus Beda Peduli, Anggota Ombudsman Republik Indonesia Bidang Penyelesaian Laporan pada tanggal 18 Desember 2015

¹⁸² Sunaryati Hartono et al, *Panduan Investigasi....op.cit.* hlm 30

di lokasi objek sengketa yang berkaitan dengan laporan. Namun, investigasi dapat dilakukan di kantor Terlapor¹⁸³. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menggunakan istilah pemeriksaan lapangan untuk menyebut investigasi.

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. Terdapat beberapa kualifikasi atau persyaratan sebelum suatu laporan dapat dilanjutkan dengan melakukan pemeriksaan lapangan yaitu ¹⁸⁴ :

1. Hasil pemeriksaan dokumen tidak cukup mendukung untuk menyusun kesimpulan akhir.
2. Pihak terkait tidak memberikan klarifikasi atau klarifikasi yang diberikan tidak cukup menjawab substansi permintaan klarifikasi Ombudsman Republik Indonesia.
3. Ombudsman Republik Indonesia memerlukan jawaban secara langsung dari pihak-pihak yang terkait.
4. Ombudsman Republik Indonesia memerlukan melihat secara langsung objek laporan di lapangan.
5. Hasil dari pemeriksaan lapangan sebanding dengan biaya yang dikeluarkan.

¹⁸³ *ibid*

¹⁸⁴ Pasal 17 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Investigasi Ombudsman tidak hanya terbatas pada permasalahan pelayanan publik yang dilaporkan, akan tetapi Ombudsman Republik Indonesia juga dapat melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*own motion investigation*). Hal ini merupakan bentuk pro aktif Ombudsman Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik sesuai dengan mandat Pasal 34 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap dugaan maladministrasi yang terjadi di tengah masyarakat dapat berjalan tanpa adanya laporan atau pengaduan masyarakat. Menemukan adanya dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka Ombudsman Republik Indonesia dapat menindaklanjuti tanpa harus menunggu laporan dari masyarakat. Karena sejalan dengan tugas dan wewenang yang dimilikinya.

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*)¹⁸⁵.

d. Mediasi

Upaya lain yang ditempuh dan menjadi kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam menyelesaikan laporan pelayanan publik adalah melakukan mediasi antara para pihak (Pelapor dan Terlapor). Mediasi merupakan salah satu ciri khas Ombudsman di dunia termasuk di Indonesia. Penyelesaian melalui

¹⁸⁵ Sunaryati Hartono et al, Panduan ...op.cit, hlm 35

mediasi didasarkan pada kemauan pada pihak untuk bertemu dan mencari solusi bersama. sehingga upaya penyelesaian yang perlu di kedepankan adalah upaya yang memberi solusi atas persoalan Pelapor dan menjadi sarana penyelesaian konflik. Hal ini sejalan dengan pilihan penyelesaian sengketa berupa mediasi karena sifat mediasi adalah musyawarah antara para pihak yang bersengketa dan *win-win solution*.

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

Meyakinkan pihak terlapor untuk menyelesaikan permasalahan melalui mediasi oleh Ombudsman Republik Indonesia merupakan tanggung jawab yang tidak mudah bagi Ombudsman Republik Indonesia, apalagi jika sejak awal terlapor bersikap resisten atas laporan tersebut, proses menyakinkan para pihak ini yang ditempuh Ombudsman yang dikenal dengan proses pra mediasi.

Apabila para pihak sepakat untuk menyelesaikan mediasi, selanjutnya Ombudsman Republik Indonesia akan menunjuk mediator untuk bertindak sebagai penengah. Peran mediator sangat menentukan proses mediasi. Oleh karena itu pada mediasi Ombudsman Republik Indonesia seorang mediator terlebih dahulu perlu memberi penjelasan kepada para pihak. Penjelasan ini antara lain mengenai mediasi Ombudsman Republik Indonesia, peran dan netralitas

Mediator, uraian kasus¹⁸⁶. Mediator berperan untuk menggali alternatif penyelesaian akan tetapi tidak bersifat mengarahkan karena sesuai dengan posisi mediator adalah pihak yang menjadi penengah dan bersifat netral. Mediasi akan menghasilkan kesepakatan jika kedua belah pihak mampu secara arif dan bijak dalam berdialog. Dalam mediasi peran Ombudsman sebagai penengah atau mediator menjadi signifikan dalam mengatur proses perundingan.

Kesepakatan kedua belah pihak berdasarkan hasil mediasi akan menjadi bahan bagi Ombudsman Republik Indonesia untuk menutup laporan dan menyatakan laporan selesai. Hal terpenting lainnya dari sebuah proses mediasi adalah asas kerahasiaan, setiap proses mediasi sifatnya tertutup hanya untuk para pihak dan mediator. Oleh karena itu publikasi proses mediasi harus harus dihindarkan baik itu oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai mediator ataupun Pelapor dan Terlapor selaku para pihak yang bersengketa.

e. Rekomendasi

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman Republik Indonesia, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik¹⁸⁷. Sebagai produk akhir Ombudsman Republik Indonesia, maka rekomendasi dikeluarkan ketika proses pemeriksaan laporan telah diupayakan secara maksimal.

¹⁸⁶ Pasal 52 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor : 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

¹⁸⁷ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Apabila hasil pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia dapat membuktikan telah terjadi maladministrasi oleh terlapor, upaya penyelesaian melalui mediasi atau konsoliasi 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.

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.

2. Upaya Ombudsman Republik Indonesia Mempercepat Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tata Usaha Negara Pada Beberapa Kasus

Berikut ini akan dikemukakan upaya penyelesaian Ombudsman Republik Indonesia dalam beberapa laporan atau pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai berikut :

- a. Kasus gugatan atas penjatuhan hukuman pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri terhadap

Taufik Rigo, Staf Diplomatik, Kedutaan Besar Republik Indonesia Antananarivo, Afrika.

Dalam kasus ini Taufik Rigo menggugat Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri RI. Kemudian, gugatan tersebut telah memperoleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana tertera pada putusan Mahkamah Agung RI No.459 K/TUN/2012 tanggal 25 Februari 2013 jo putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No.26/B/2012/PT.TUN.JKT tanggal 12 Juni 2012 jo putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No.123/G/2011/PTUN-JKT tanggal 8 November 2011. Majelis Hakim memutus perkara tersebut dengan amar :

- 1) Mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal keputusan Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Nomor:153/KP/HD/1/2011/19/02 tahun 2011, tertanggal 28 Januari 2011, Tentang Keputusan Atas Keberatan Penjatuhan Hukuman Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil terhadap Saudara Taufik Rigo;
- 3) Mewajibkan tergugat untuk mencabut Keputusan Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia , Nomor: 153/KP/HD/I/2011/19/02 tahun 2011, tertanggal 28 Januari 2011, tentang Keputusan Atas Keberatan Penjatuhan Hukuman Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil terhadap Saudara Taufik Rigo;
- 4) Mewajibkan tergugat untuk merehabilitasi harkat dan martabat penggugat, serta mengembalikan penggugat pada kedudukan semula atau setara dengan itu.
- 5) Menghukum tergugat untuk membayar seluruh biaya perkara yang timbul pada perkara ini sejumlah Rp. 234.000,- (dua ratus tiga puluh empat ribu rupiah).

Pengaduan atas pelaksanaan putusan ini dilaporkan ke Ombudsman Republik Indonesia oleh Taufik Rigo selaku penggugat melalui kuasa hukumnya Zulkifli & Partner Advocat & Legal Consultans. Pengaduan disampaikan setelah yang bersangkutan mengupayakan secara internal agar Kementerian Luar Negeri melaksanakan putusan. Akan tetapi, Kementerian Luar Negeri dengan berbagai alasan menunjukkan ketidaksediaannya melaksanakan putusan tersebut.

Surat Kementerian Luar Negeri Nomor : 05020/ HI/03/2014/58 yang ditujukan kepada Zulkifli & Partner Advocat & Legal Consultans, tertanggal 7 Maret 2014, intinya menyebutkan putusan Mahkamah Agung tersebut telah dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri justru

disanggah Pelapor karena menurut yang bersangkutan faktual putusan Mahkamah Agung RI belum dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh Kementerian Luar Negeri.

Atas kondisi tersebut, Pelapor menyampaikan pengaduan kepada Ombudsman. Selanjutnya pada tanggal 28 Januari 2015, Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan surat Nomor: 0054/KLA/0047.2015/HN-07/Tim.2/I /2015 ditujukan kepada Sekretaris Jenderal, Kementerian Luar Negeri RI. Melalui surat tersebut, Ombudsman Republik Indonesia meminta klarifikasi terkait pelaksanaan putusan dan permintaan klarifikasi mengenai upaya yang telah dan akan dilakukan dalam merehabilitasi hak Pelapor agar memperoleh pemulihat hak dan martabatnya.

Kemudian, Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri RI memberikan tanggapan kepada Ombudsman Republik Indonesia yang pada pokoknya menyatakan bahwa putusan Pengadilan tersebut telah dilaksanakan dengan dicabutnya Keputusan Sekretaris Jenderal, Kementerian Luar Negeri RI No. 123/G/2011/PTUN-JKT tanggal 8 November 2011 tentang teguran bagi pelapor dan Taufik Rigo telah ditugaskan ke KBRI New Delhi.

Penjelasan tersebut kemudian disampaikan Ombudsman Republik Indonesia kepada Pelapor untuk memastikan kebenaran dan selanjutnya laporan dinyatakan ditutup karena telah memperoleh penyelesaian.

- b. Kasus pemberhentian perangkat Desa Karanglo yang mencalonkan diri menjadi Kepala Desa Karanglo, Kecamatan Jatibarang, Kabupaten Brebes, Jawa Tengah.

Dalam kasus ini Drajat, selaku perangkat Desa Karanglo mengajukan gugatan terhadap Kepala Desa Karanglo. Kemudian, gugatan tersebut telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No.20/G/2013/PTUN.SMG dengan amar putusan sebagai berikut :

- 1) Mengabulkann gugatan penggugat seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Keputusan Tergugat berupa Keputusan Kepala Desa Karanglo Nomor :14 1/01/I/Tahun 2013, tanggal 21 Januari 2013 tentang Pemberhentian Karena Mencalonkan Diri Menjadi Kepala Desa Perangkat Desa Karanglo. Kecamatan Jatibarang, Kabupaten Brebes , Jawa Tengah;
- 3) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Keputusan Kepala Desa Karanglo Nomor :14 1/01/I/Tahun 2013, tanggal 21 Januari 2013 tentang Pemberhentian Karena Mencalonkan Diri Menjadi Kepala Desa Perangkat Desa Karanglo. Kecamatan Jatibarang, Kabupaten Brebes atas nama Drajat;

- 4) Mengembalikan Penggugat dalam kedudukan dan jabatan semula sebagai Perangkat Desa Karanglo, Kecamatan Jatibarang, Kabupaten Brebes;
- 5) Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 394.000, (tiga ratus sembilan puluh empat ribu rupiah).

Pengaduan mengenai pelaksanaan putusan ini dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia secara langsung oleh Drajat setelah berbagai upaya yang ditempuhnya tidak berhasil mendorong tergugat melaksanakan putusan pengadilan dimaksud. Diantara upaya yang telah dilakukan adalah mengajukan permohonan eksekusi kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dan mengajukan permohonan kepada Menteri Dalam Negeri.

Atas pengaduan tersebut, pada tanggal 15 Januari 2015, Ombudsman Republik Indonesia mengeluarkan surat Nomor: 0027/KLA/1239.2014/ HN-07/Tim.2 /I/2015 yang ditujukan kepada Bupati Brebes. Melalui surat tersebut, Ombudsman Republik Indonesia meminta Bupati untuk melakukan pemeriksaan terhadap Kepala Desa Karanglo dan memberikan penjelasan tertulis terkait dengan belum dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No.20/G/2013/PTUN.SMG dan meminta kepada Desa Karanglo untuk melaksanakan putusan dimaksud.

Di samping itu, Ombudsman Republik Indonesia melakukan investigasi ke Kantor Desa Karanglo pada tanggal 22 April 2015, pada pertemuan tersebut Pemerintah Kabupaten Brebes berkomitmen untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut. Selanjutnya tanggal pada November 2015, Jajaran Pemkab Brebes menyatakan bahwa putusan tersebut telah dilaksanakan dengan bekerjanya kembali Drajat dan informasi ini juga dibenerkan Pelapor.

Kebenaran penjelasan tersebut telah dikonfirmasi kepada Pelapor dan kemudian Ombudsman Republik Indonesia menyatakan laporan selesai dan ditutup.

- c. Kasus gugatan atas pengangkatan Dekan Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA) Universitas Samratulangi Manado, Sulawesi Utara

Dalam kasus ini Dr. Ir. Julius Pontoh, MSc adalah penggugat yang melawan Rektor Universitas Samratulangi, Manado. Kemudian, gugatan tersebut telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melalui putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makasar No. 43/B.TUN/2007/PT/TUN.MKS jo

putusan No. 27/G.TUN/2006/PTUN. MDO. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado telah memutuskan dengan amar sebagai berikut:

- 1) Menerima gugatan penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Surat Keputusan Tergugat berupa: Surat Keputusan Rektor Uniiversitas Sam Ratulangi Manado No.1007/J12/KP/2006 tanggal 18 September 2006 tentang Pengangkatan Dr. Edwin de Queljoe, MSc sebagai Dekan Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA) Universitas Sam Ratulangi Manado.
- 3) Mewajibkan kepada tergugat untuk menerbitkan : Surat Keputusan Rektor Universitas Sam Ratulangi Mando tentang Pengangkatan Dr. Ir. Julius Pontoh, MSc sebagai Dekan Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA) Universitas Sam Ratulangi Manado.

Pengaduan mengenai pelaksanaan putusan ini dilaporkan ke Ombudsman Republik Indonesia oleh Dr. Ir. Julius Pontoh, MSc setelah berbagai upaya yang ditempuh gagal untuk mendorong pelaksanaan putusan. Upaya tersebut diantaranya melalui Kementerian Pendidikan Nasional yang telah memerintahkan agar Rektor melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun putusan tersebut tetap tidak terlaksana sebagaimana mestinya.

Atas pengaduan tersebut, Ombudman Republik Indonesia telah melakukan perrmintaan klarifikasi, investigasi sampai akhirnya memutuskan untuk mengeluarkan pendapat akhir melalui rekomendasi Nomor: 003/REK/0899.2009/BS.03/III/2012, pada kesimpulan akhirnya Ombudsman Republik Indonesia menyimpulkan Prof. Dr. Donald A.Rumokoy, SH.,MH dipandang tidak layak lagi menjabat sebagai Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado karena dengan sengaja telah mengabaikan putusan PTUN Manado No. 43/B.TUN/2007/PT/TUN.MKS jo putusan No. 27/G.TUN/2006/PTUN. MDO yang telah berkekuatan hukum tetap, dan mengabaikan perintah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan selaku atasan langsung dan mengabaikan perintah Presiden RI serta melanggar ketentuan PP Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS sehingga Ombudsman Republik Indonesia merekomendasikan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI agar menjatuhkan sanksi kepada Prof. Dr. Donald A.Rumokoy, SH.,MH berupa pemberhentian dari jabatan sebagai Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado.

Dalam proses monitoring rekomendasi tersebut, Ombudsman Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Pendidikan Nasional dalam prosesnya kemudian Rektor tidak bisa mencalonkan lagi sebagai Rektor. Atas hasil tersebut Dr. Ir. Julius Pontoh, MSc

menyampaikan bahwa yang bersangkutan merasa cukup dengan proses penyelesaian Ombudsman Republik Indonesia.

- d. Kasus pembatalan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas nama Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin yang terletak di Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor. Jawa Barat.

Dalam kasus ini Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor menerbitkan surat Nomor: 503/208-DTKP perihal pembekuan izian atas pembangunan gereja. Kemudian Walikota menerbitkan surat tentang pembatalan rekomendasi pembangunan gereja. Atas kejadian tersebut selanjutnya Panitia Pembangunan GKI Yasmin mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung register perkara Nomor: 241/G./2008/PTUN.BDG dan majelis hakim menyatakan batal Surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor Nomor: 503/208-DTKP perihal izin tertanggal 14 Februari 2008, memerintahkan Kepala Dinas Tata Kota Kota Bogor untuk mencabut surat tersebut.

Selanjutnya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung (sebagaimana tertera pada putusan Nomor: 241/B/2008/PT.TUN.JKT). Perkara tersebut telah diajukan Peninjauan kasasi namun diputus dengan amar tidak dapat diterima.

Walikota Bogor tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut sehingga Sdr. Yohanes Saragih mewakili GKI Yasmin menyampaikan pengaduan kepada Ombudsman Republik Indonesia.

Menindaklanjuti pengaduan tersebut, Ombudman melakukan permintaan klarifikasi, investigasi sampai akhirnya merumuskan pendapat akhir melalui rekomendasi Ombudsman Nomor: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011. pada kesimpulan akhir tersebut, Ombudsman berpendapat bahwa tindakan walikota Bogor yang tidak melaksanakan putusan merupakan maladministrasi berupa perbuatan pengabaian kewajiban hukum karena bertentangan dengan putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 127 PK/TUN/2009 tanggal 9 Desember 2010.

Selanjutnya Ombudsman Republik Indonesia merekomendasikan agar 1) 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. 2). Gubernur Jawa Barat dan Walikota Bogor untuk melaksanakan Rekomendasi inipada butir nomor 1 (satu) di atas, dengan melakukan koordinasi dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 3). Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan Rekomendasi ini.

Dalam proses pelaksanaan rekomendasi tersebut, Menteri Dalam Negeri telah menyurati Ombudsman Republik Indonesia yang intinya sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan telah berkoordinasi dengan Walikota Bogor untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut.

Guna mendorong pelaksanaan rekomendasi tersebut, Ombudsman Republik Indonesia kemudian menyampaikan laporan khusus kepada DPR dan kepada Presiden.

Berdasarkan laporan tersebut diatas, menunjukkan bahwa upaya Ombudsman Republik Indonesia dalam mempercepat pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh apartur yaitu melakukan permintaan klarifikasi kepada pihak aparatur atau atasannya, melakukan investigasi kepada pihak-pihak terkait, meminta mengeluarkan rekomendasi dan menyampaikan laporan khusus kepada Presiden.

Memperhatikan upaya Ombudsman Republik Indonesia dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat guna mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menunjukkan bahwa persoalan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak hanya menjadi pengawasan Pengadilan Tata Usaha Negara, Presiden dan DPR akan tetapi prosedur eksternal berupa pengaduan masyarakat melalui lembaga pengawas pelayanan publik telah berjalan.

Upaya Ombudsman Republik Indonesia dalam menindaklanjuti pengaduan tersebut adalah dengan meminta klarifikasi kepada aparatur yang diduga melakukan maladministrasi. Laporan yang kaitannya dengan pelaksanaan putusan

Pengadilan yang pertama kali dilakukan Ombudsman Republik Indonesia adalah memastikan putusan apakah sudah berkekuatan hukum tetap atau belum. Upaya berikutnya adalah meminta klarifikasi kepada penyelenggara atau ke pengadilan. Menurut Budi Santoso, permintaan klarifikasi kepada dua institusi tersebut merupakan bentuk nilai tambah Ombudsman Republik Indonesia dari sisi fleksibilitas karena orientasi Ombudsman Republik Indonesia itu adalah orientasi penyelesaian laporan¹⁸⁸. Sebagaimana juga dikemukakan oleh Paulus Efendi Lotulung.

Pada beberapa kasus, tahap klarifikasi Ombudsman Republik Indonesia telah mendorong aparaturnya melaksanakan putusan pengadilan seperti kasus kasus Sekretariat Jenderal Kementerian Luar Negeri, Pemerintah Kabupaten Brebes. Dorongan mempercepat pelaksanaan putusan melalui rekomendasi kepada atasan aparaturnya ikut mempengaruhi pelaksanaan putusan seperti yang dilakukan dalam kasus Universitas Samratulangi Manado dan GKI Yasmin. Meskipun demikian, terdapat rekomendasi yang tidak dilaksanakan seperti kasus GKI Yasmin. Hal ini terjadi karena Pemerintah Kota Bogor atau terlapor memiliki opsi penyelesaian yang lain berupa relokasi bahkan telah menyediakan lahan dan anggaran, akan tetapi opsi ini tidak diterima oleh Pelapor.¹⁸⁹

Berdasarkan beberapa kasus tersebut di atas terdapat hal lain yang belum optimal dilakukan yaitu laporan kepada Presiden dan DPR. Dari beberapa kasus tersebut hanya kasus GKI Yasmin yang sampai ke Presiden. Sedangkan kasus Universitas Manado tidak didorong melalui upaya laporan khusus kepada DPR

¹⁸⁸ Wawancara dengan Budi Santoso, Anggota Ombudsman Republik Indonesia Bidang Penyelesaian Laporan, tanggal 18 Desember 2015

¹⁸⁹ *ibid*

dan Presiden. Di samping itu, Ombudsman Republik Indonesia dalam menangani pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki mekanisme khusus. Akibatnya peran Ombudsman Republik Indonesia dirasakan masih belum optimal.

Hal lainnya yang belum optimal dilakukan Ombudsman Republik Indonesia adalah kewenangan publikasi. Jika memperhatikan pandangan Ten Berg bahwa kekuatan Ombudsman terletak dalam publisitas dengan mana, menjadi mungkin badan-badan yang mewakili lembaga-lembaga pemerintah yang bersangkutan harus bertanggung jawab, akan tetapi untuk Ombudsman Republik Indonesia justru hal ini yang belum optimal dilakukan. Pada beberapa kasus yang telah dikemukakan di atas, menunjukkan Ombudsman Republik Indonesia tidak melakukan dorongan upaya penyelesaian melalui publikasi.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Ombudsman Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan terhadap aparatur yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ditinjau dari empat undang-undang yaitu Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia.

Terdapat tiga hal yang menjadi dasar kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, *pertama* 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. *Kedua*, tindakan aparatur yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum merupakan tindakan yang sewenang-wenang menurut 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.

Ketiga, 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. Hal tersebut perlu diperkuat dengan peran serta masyarakat melalui penyampaian pengaduan kepada lembaga pengawas eksternal pelayanan publik yaitu Ombudsman Republik Indonesia.

2. Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam prakteknya telah berjalan karena adanya pengaduan masyarakat. Penyelesaian laporan dilakukan cara meminta klarifikasi kepada terlapor dan pihak terkait lainnya, melakukan investigasi, mediasi dan mengeluarkan rekomendasi.

Pada beberapa kasus, Ombudsman Republik Indonesia telah berhasil mendorong aparaturnya melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui tahapan permintaan klarifikasi atau investigasi, namun pada beberapa kasus lainnya Ombudsman Republik Indonesia belum menggunakan upaya laporan khusus kepada DPR, Presiden serta publikasi untuk Rekomendasi yang tidak dilaksanakan pihak terlapor.

B. SARAN

1. Pengesahan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memperluas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan mengatur kewajiban aparaturnya melaksanakan putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, Hal ini perlu diikuti dengan revisi atas Undang-

Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Ombudsman Republik Indonesia perlu melakukan upaya memperkuat implementasi kewenangan melalui koordinasi dengan lembaga terkait serta melakukan pembenahan mekanisme internal yang mampu mendorong pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara lebih optimal sehingga pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan putusan dapat memperoleh jalan keluar melalui upaya penyelesaian Ombudsman Republik Indonesia Republik Indonesia.
3. Ombudsman Republik Indonesia perlu mengoptimalkan kewenangan laporan khusus kepada Presiden, DPR dan publikasi bagi Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman mengingat permasalahan kepatuhan aparatur dalam melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan permasalahan yang senantiasa menjadi permasalahan hukum yang telah diprediksi sejak 32 tahun yang lalu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah Rozali, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta : Rajawali Pers, 1992
- Asmara Galang, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2005
- Anton M Moeliono.,et. al, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka,1995.
- Assiddiqie Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Atmosudirdjo Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keempat, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Basah Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Keempat, Bandung: Penerbit Alumni, 2010.
- Benveniste Guy, *Birokrasi, terjemahan Sahat Samamora*, Cetakan Ketiga, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 1994.
- Boestomi. T., *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara Dalam Teori & Praktek*, Cetakan Pertama, Bandung: Alumni, 1994.
- E. Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960.
- Fachruddin Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Negara Terhadap Tindakan Pemerintah*, Cetakan Pertama, Bandung: Alumni, 2004.
- Hartono Sunaryati et.al, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003.
- _____
“Pemberantasan, dan Pencegahan Korupsi Secara Sistemik”, dalam *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional; 2005.
- _____
“*Bhineka Tunggal Ika. Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*”, Bandung: PT. Citra Adiyta Bakti, 2006

- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama Yogyakarta: FH UII, 2009.
- Ibrahim Jhonny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Malang: Banyumedia Publishing, 2008.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Lotulung Paulus Efendi, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1986.
- _____, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013.
- MD Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press.
- Marbun S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Ketiga Revisi, Yogyakarta : FH.UII Press, 2011.
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan kesembilan, Jakarta: Prenadamedia Group. 2014.
- Masduki Teten, "Good Governance dan Ombudsman", Peranan Ombudsman dalam *Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Komisi Nasional, 2005.
- Manan Bagir, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII, 2005
- Masthuri Budhi, *Mengenal Ombudsman Republik Indonesia Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2005.
- Mertokusumo Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Cetakan Kedua, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013.

- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat, Yogyakarta: Liberty, 2007.
- M. Hadjon Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- _____ et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kelima Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997.
- Nutjahcyo Hendra et.al, *Memahami Maladministrasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013.
- O. Siahaan Lintong, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, Cetakan Pertama 2005, Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia.
- Palguna I Gede, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Purbopranoto Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan ke empat, Bandung: Alumni, 1985.
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013
- Soebechi Imam, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sobirin Melian, "Menimbang Perlunya Ombudsman di Daerah", dalam Eko Prasetyo et .al, *Ombudsman Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2003.
- Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Pres, 1986.
- Sujata Antonius & RM Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: idcc, 2011.
- _____ et.al, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002.

_____. et.al. *Ombudsman Indonesia Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Depan, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002.*

Tjandra, Riawan, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013.

Utama Yos Johan, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum, Semarang : Universitas Diponegoro, 2008.

Wahyono Padmo, "Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945", dalam *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

W. Bedner Adriaan. Terjemahan Huma, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta. *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, 2010.

Widodo Joko, *Good Governance Telaah Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan otonomi Daerah*, Jakarta: Insan Cendikia, 2001

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344

Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851

Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380

Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079

Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899

Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112
Tambahan Lembaran Negara Nomor 5038

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292
Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601

Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244
Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Putusan Pengadilan

Mahkamah Agung RI Nomor.459 K/TUN/2012

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor :
26/B/2012/PT.TUN.JKT

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 123/G/2011/PTUN-JKT.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor:
20/G/2013/PTUN.SMG

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado No: 43/
B.TUN/2007/PT/TUN.MKS

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor : 27/G.TUN/
2006/PTUN. MDO

Mahkamah Agung RI Nomor: 127 PK/TUN/2009

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 241/B/2008/
PT.TUN.JKT.

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor: 241/G./2008/PTUN.BDG

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor : 241/B/2008/
PT.TUN.JKT

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 127 PK/TUN/2009

Karya Ilmiah

Akhiri Muhammad, *Pengawasan terhadap Pelayanan Publik dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan oleh LOD DIY di Kota Yogyakarta)*, Tesis Program Pascasarjana FH UII, Yogyakarta : Program Pascasarjana FH UII, 2014

Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

Azhari, *Negara Hukum Indonesia Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Disertasi FH UI, Jakarta : FH UI, 1993.

Enrico Simanjuntak, *Prospek Ombudsman Republik Indonesia dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 03 Nomor 2 Juli 2014, hlm 174-175

Gunarti, Arie, *Peran Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD DIY) terhadap Pengawasan Pelayanan Publik (Studi Terhadap Pelayanan BLSM di Yogyakarta)*, Tesis Program Pascasarjana FH UII, Yogyakarta : Program Pascasarjana FH UII, 2014.

M. Soewaryo, *De Ombudsman (van de klassieke tot en met de quasi-Ombudsman)*, Juridisch Studiecentrum “Hugo de Groot”, Faculteit Der Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Te Leiden, 1977.

Sujata Antonius, “Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional”, Makalah pada *Seminar tentang Peranan Komisi Ombudsman Nasional dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Surabaya, 3,4,6, Juli 2000.

Wibawa Herry, *Pengawasan Ombudsman terhadap Penyelenggara Negara dan Pemerintahan (studi perbandingan dengan pengawasan PERATUN)*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang : Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010.

Wido Haruni Catur, *Menata Proses Seleksi Ombudsman*, Makalah pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-2 . Padang, 11-12 September 2015 oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum-Universitas Andalas