

Perbedaan Teoritis Antara Lembaga Penyelesaian Kasus Maladministrasi (Ombudsman) Dengan Lembaga Peradilan Administrasi (PTUN)

Hendra Nurtjahjo

Pengantar

Keberadaan Ombudsman dalam menangani kasus maladministrasi pelayanan publik seringkali belum dapat dipahami perbedaannya dengan keberadaan Peradilan Tata Usaha negara yang menyelenggarakan peradilan administrasi. Ombudsman menangani kasus-kasus penyimpangan administratif yang dilakukan oleh penyelenggara negara sebagai penyelenggara pelayanan publik, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menangani perkara terkait dengan dikeluarkannya ketetapan penyelenggara negara yang melanggar ketentuan administrasi. Tentu saja hal ini menunjukkan perbedaan eksistensi dari kedua lembaga tersebut walaupun sama-sama ada kaitannya dengan wilayah hukum administrasi.

Tulisan ini berupaya mengidentifikasi perbedaan teoritis antara lembaga Ombudsman dan lembaga Peradilan Administrasi (PTUN). Identifikasi teoritis tentunya dilakukan sebagai langkah awal bagi kajian lebih lanjut yang akan menyentuh dunia praktis dalam operasionalisasi kedua lembaga. Perbedaan teoritis ini sangat diperlukan sebagai pegangan bagi aktualisasi kewenangan masing-masing lembaga dalam koridor hukumnya masing-masing. Tentu saja kajian ini memerlukan pengembangan lebih lanjut yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan praktis yang ada di lapangan ketika kedua lembaga ini menjalankan fungsi dan kewenangannya dalam sistem hukum dalam arti luas.

Pembahasan tentang perbedaan teoritis antara Ombudsman dan PTUN dalam tulisan ini berupaya untuk menjawab tiga hal: **pertama**, apakah perbedaan tujuan kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). **Kedua**, bagaimanakah lingkup perbedaan yurisdiksi kewenangan Ombudsman dan PTUN dalam melangsungkan tugas pengawasan terkait hukum dan etika administrasi. **Ketiga**, Bagaimanakah keterkaitan

kewenangan antara Ombudsman dan PTUN dalam perspektif perundang-undangan dari masing-masing lembaga. Tiga hal inilah yang menjadi pokok masalah yang akan dibahas di dalam tulisan yang bersifat peninjauan teoritis ini. Tabel perbedaan karakteristik dalam tulisan ini merupakan hasil identifikasi dari adanya perbedaan teoritis yang muncul dalam analisis.

Perbedaan Tujuan Keberadaan Ombudsman dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam pasal 3 UU No.37 Tahun 2008 disebutkan secara *flagrant* (jelas) bahwa Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya memiliki 8 asas. Kedelapan asas ini menjadi landasan kerja dan juga menjadi perspektif untuk menilai suatu keadaan, proses atau peristiwa yang berkaitan dengan administrasi publik (baca: administrasi negara). Kepatutan (*behoorlijkheid*) merupakan *norms* dalam arti yang luas dan menjadi ciri dari eksistensi pengawasan Ombudsman. Mengapa demikian? Karena Ombudsman tidak hanya menilai hukum sebagai sesuatu yang rigid formalistik belaka atau *legalislic* dalam pengertian *normative* yang sempit. Apa yang patut dan tidak patut itu tidak sama dengan pengertian rigid “perbuatan melawan hukum” atau “bertentangan dengan undang-undang” dalam konteks pidana dan perdata saja. “Hukum” (dalam tanda kutip) tidak bisa hanya diidentikkan semata-mata dengan kaedah pasal dalam undang-undang. Disinilah letak kepatutan yang masuk menjadi bagian penting dari ‘hukum’ sebagai kaedah atau *norm*. Sehingga hukum tidak kering oleh hanya penampakan dari pasal di dalam undang-undang saja atau dalam bahasa lain *postivistik* atau *legisme* sempit semata. Hal inilah yang membedakan objek pengawasan Ombudsman dengan mekanisme peradilan pada umumnya.

Sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional (KON) pengaduan maladministrasi pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan dan tindak lanjut yang memadai¹. Selain itu, untuk menyelesaikan pengaduan pelayan publik, selama

¹ Fungsi utama Ombudsman yang awalnya sebagai pengawas hubungan publik antara pemerintah (sektor public) dan rakyatnya kemudian berkembang dewasa ini menjadi pengawas dalam hubungan privat antara sektor swasta dan masyarakat sehingga kemudian muncul ombudsman privat, misalnya, ombudsman asuransi, ombudsman bank, dan ombudsman pers. Penyelesaian permasalahan melalui ombudsman dipandang lebih efisien karena proses tindak lanjutnya tidak seperti mekanisme di pengadilan, baik dari segi formalitas, biaya, maupun waktu penyelesaiannya. Dalam praktek, masyarakat dapat menyampaikan keluhan melalui telepon, e-mail, surat, atau lisan. Proses pengujian keluhan tersebut juga tidak serumit pengajuan bukti-bukti di pengadilan sehingga

ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan, baik lingkup perdata (PN) maupun tata usaha negara (PTUN).

Penyelesaian melalui pengadilan tersebut (Court system) terlalu rigid dengan hukum acara, memerlukan waktu cukup lama, dan biaya perkara yang tidak sedikit, dan bahkan tidak sedikit diliputi mafia peradilan yang menyebabkan arah putusan hukum bisa “jauh panggang dari api” yaitu jauh dari keadilan yang sesungguhnya. Penundaan berlarut-larut yang seringkali terjadi dalam administrasi peradilan dan juga lekuk liku hukum acara yang dimanipulasi menjadikan orang mencari lembaga alternatif atau mekanisme “alternative dispute resolution” (ADR) yang biasanya lebih cepat dan leluasa dalam menembus keseraman dunia peradilan². Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri yakni Ombudsman yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya. Ombudsman Republik Indonesia tersebut merupakan lembaga negara independen yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya³.

Secara konkrit dapat ditegaskan bahwa keberadaan Ombudsman ditujukan untuk menangani pengaduan tentang pelayanan aparatur negara kepada publik (masyarakat) yang mudah dan tanpa biaya. Klausul “yang mudah dan tanpa biaya” ini menunjukkan perbedaannya dengan sistem kerja pengadilan yang cenderung tidak mudah dan tidak murah (memakan biaya). Disamping itu, secara normatif Ombudsman juga memiliki tujuannya sendiri yang dibebankan oleh Undang-undang.

TUJUAN KEBERADAAN OMBUDSMAN

(Pasal 4 UU No. 37 Thn 2008)

NO	TUJUAN KEBERADAAN OMBUDSMAN	KETERANGAN
1	MEWUJUDKAN NEGARA HUKUM (Demokratis, Adil, & Sejahtera)	Ada ruang atau celah ² penegakan keadilan yang bisa diselesaikan secara persuasif/ADR oleh Ombudsman.

ada istilah cara kerja ombudsman menembus sekat-sekat formalitas hukum. Ombudsman hadir untuk menghadapi persoalan yang muncul dari kekecewaan publik atas kinerja suatu institusi.

² Hakim Agung Gayus Lumbuun mengatakan bahwa dunia peradilan atau sistem hukum itu seperti “Goa Hantu” yang sulit ditembus oleh orang-orang awam hukum. Lihat buku “Menerobos Goa Hantu...”

³ Penjelasan UU No. 37 Tahun 2008, paragraf kelima.

2	MENDORONG PENYELENGGARAAN NEGARA DAN PERMERINTAHAN : efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari KKN	Pintu masuk terjadinya KKN adl adanya tata kelola adm/birokrasi pemerintahan yg buruk (terjadinya maladministrasi)
3	MENINGKATKAN PELAYANAN NEGARA (mewujudkan keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan)	Koreksi persuasif thd tata kelola adm pemerintahan akan meningkatkan pelayanan publik.
4	PEMBERANTASAN/ PENCEGAHAN PRAKTEK-PRAKTEK MALADMINISTRASI, DISKRIMINASI, DAN KKN	Misi utama Ombudsman adl pemberantasan praktek/tindak mal-administrasi
5	MENINGKATKAN BUDAYA HUKUM, KESADARAN HUKUM, DAN SUPREMASI HUKUM	Kesadaran hukum sbg pelayan publik dari aparaturnegara/ pemerintahan adl target kerja Ombudsman.

Tujuan yang dilekatkan pada lembaga Ombudsman sangat luas dan mencakup banyak aspek.⁴ Hal ini menunjukkan signifikansi ombudsman dan korelasinya yang langsung dengan perwujudan negara hukum yang demokratis guna menegakkan keadilan dan melahirkan kesejahteraan warganya. Mendorong pelaksanaan pemerintahan yang bebas KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) dan menjadikan aparaturnegara sebagai pelayan publik guna mewujudkan kesejahteraan warga negara serta mencegah dan memperbaiki praktek-praktek maladministrasi yang kerap terjadi. Hal yang juga diemban dalam keberadaan Ombudsman ini adalah bahwa dalam setiap pemecahan kasus, *systemic review*, atau laporan pengaduan yang ditanganinya, Ombudsman harus menanamkan adanya budaya hukum yang berorientasi pada keadilan yang nyata, kesadaran hukum dari semua pihak, baik pelapor maupun terlapor, sehingga dapat diarahkan pada posisi hukum sebagai *the supreme instrument to settle cases into harmony* (Supremacy of Law). Tentu saja hal ini merupakan suatu mekanisme

⁴ Antonius Sujata dan RM. Surachman, Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia, Op.cit., hal.16. Untuk tujuan jangka pendek pembentukan Ombudsman adalah mengusahakan pembentukan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan publik, yang dilandasi supremasi hukum serta terwujud penegakan hukum yang profesional, terpercaya, termasuk institusi peradilan yang mandiri, bertanggung jawab dan menghormati hak asasi manusia, serta mempertahankan persamaan kesempatan dan keadilan bagi setiap orang. Tujuan jangka panjangnya pembentukan Ombudsman adalah mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dalam pengertian demokrasi sipil yang didasari oleh asas negara hukum. Yang dalam pelaksanaannya harus didukung oleh sistem peradilan yang baik yang menghormati asas persamaan dihadapan hukum, asas praduga tidak bersalah, serta menghormati hak untuk diperiksa secara terbuka didepan mahkamah yang bebas dan tidak memihak .

baru yang masuk menjadi bagian integral dari mekanisme hukum konvensional, yaitu mekanisme peradilan umumnya, dan pada khususnya keterkaitannya dengan keberadaan peradilan tata usaha negara.

Pada sisi yang lain, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, keberadaan Peradilan ini sebagai bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh negara bagi masyarakat akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschiking*) oleh pejabat negara, yang dinilai melanggar ketentuan administrasi. Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya sehingga dapat mengawasi secara yuridis (*judicial control*) ketetapan (*beschiking*) yang dibuat oleh penyelenggara negara⁵. Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan tetap dilakukan oleh Mahkamah Agung (Judicial Branch).⁶

Peradilan Tata Usaha Negara dalam konsideran “Menimbang” Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

⁵ Istilah ‘penyelenggara negara’ dalam hal ini bila dikaitkan dengan tugas keombudsmanan maka istilah ini akan diartikan sebagai penyelenggara pelayanan publik. Sebagai penyelenggara pelayanan publik tentu saja pelaksanaan tugas-tugasnya masuk dalam lingkup pengawasan dari Ombudsman.

⁶ Para hakim pengadilan sebagai pejabat melakukan tugas kekuasaan kehakiman dengan syarat dan tata cara pengangkatan, pemberhentian, serta pelaksanaan tugas hakim ditetapkan dalam undang-undang. Pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. **Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.** Hakim pengadilan dilindungi Peradilan Tata Usaha Negara diangkat oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung dan hakim pengadilan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung dan/ atau Komisi Yudisial melalui Ketua Mahkamah Agung. Usul pemberhentian hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial hanya dapat dilakukan apabila hakim yang bersangkutan melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Ketua dan wakil ketua pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Mahkamah Agung.

Maladministrasi Sebagai Yurisdiksi Ombudsman Dan Perbedaannya Dengan Yurisdiksi Peradilan Administrasi (PTUN)

Sebagai sebuah lembaga negara independen, Ombudsman Republik Indonesia memiliki domain kerja untuk menyelesaikan, mencegah, dan mengawasi maladministrasi pelayanan publik (Pasal 1 ayat 3 UU No.37 Tahun 2008). Domain kerja ini menjadi yurisdiksi khusus yang menjadi esensi keberadaan Ombudsman. Sebagaimana KPK yang memiliki domain kerja untuk menyelesaikan, mencegah, menindak, dan mengawasi terjadinya korupsi, khususnya tindak pidana korupsi yang nilainya diatas satu milyar. Jadi jelas dapat dipahami bahwa Ombudsman memiliki wilayah kerja yang berkenaan dengan terjadinya maladministrasi (penyimpangan administrasi) dalam pelayanan yang dilakukan sektor publik (public services sectors), dan tidak berkenaan dengan korupsi (pidana khusus) yang ditangani oleh KPK⁷.

Namun demikian, ada *intersection* (irisan) dalam memaknai terjadi sebuah tindak pidana korupsi yang pada hakikatnya merupakan tindakan mengambil tanpa hak (pencurian) dengan aspek-aspek yang berkenaan dengan jabatan atau kewenangan tertentu. Pungli (pungutan liar) dan suap menyuap yang kerap terjadi dalam birokrasi pemerintahan atau administrasi pelayanan publik pada hakikatnya juga merupakan tindakan mengambil tanpa hak yang dapat dipandang sebagai korupsi dalam perspektif hukum pidana. Namun demikian, Ombudsman memandang hal tersebut dalam perspektif etika dan

7 Namun demikian patut dipahami bahwa KPK sangat perhatian pada korupsi-korupsi kecil yang banyak terjadi di lingkungan pelayanan publik pemerintah. Hal ini mempengaruhi Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia menjadi tidak dianggap membaik. Oleh karena itu KPK bersama-sama Ombudsman memiliki kepentingan untuk mengurangi atau memberantas habis korupsi birokrasi pelayanan publik di seluruh sektor publik. Lihat <http://metro.sindonews.com/read/2012/12/11/31/696535/survei-kpk-pelayanan-pemkot-depok-terburuk-se-indonesia> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengeluarkan hasil survei integritas sektor publik tahun 2012 dan menyatakan, institusi pemerintah dengan pelayanan publik terburuk se-Indonesia adalah Pemerintah Kota (Pemkot) Depok. Wakil Ketua KPK Busyro Muqoddas mengungkapkan, survei dilakukan dalam rangka optimalisasi pencegahan korupsi. Survei itu dilakukan untuk menelusuri akar permasalahan korupsi di sektor pelayanan publik. Selain itu, untuk mendorong dan membantu lembaga publik, mempersiapkan upaya-upaya pencegahan korupsi yang efektif pada wilayah dan layanan yang rentan terjadinya korupsi. Survei berlangsung pada Juni-Oktober 2012, dilaksanakan terhadap 498 unit layanan yang tersebar di 20 instansi pusat, lima instansi vertikal, dan 60 pemerintah daerah,” kata Busyro, di Gedung KPK, Jakarta, Selasa (11/12/2012). Dia menambahkan, survei melibatkan responden yang merupakan pengguna layanan sebanyak 15.000 orang yang terdiri dari 1.200 orang responden di tingkat pusat, 8.160 orang respoDari survei itu ditemukan, Indeks Integritas Nasional (IIN) Indonesia adalah 6,37. Nilai itu dengan perincian rata-rata integritas di tingkat pusat sebesar 6,86, di tingkat instansi vertikal sebesar 6,34, dan di tingkat daerah 6,32.

hukum administrasi, sehingga tindakan permintaan imbalan berupa pungli (pungutan liar) dan suap menyuap itu merupakan tindakan yang melanggar asas profesionalitas, melanggar etika administrasi dan hukum administrasi yang mengagungkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Ombudsman memandang tindakan pungli dan permintaan imbalan yang tidak sah itu sebagai maladministrasi atau penyimpangan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yang semestinya melakukan administrasi pelayanan yang baik bagi publik sebagai warga negara. Penyelenggara negara sebagai pelayan publik sudah seharusnya memperhatikan kode etik sebagai pegangan bagi perilaku administrator atau aparatur negara (*code of good administration behavior*).

Yurisdiksi atau *jurisdiction* dalam bahasa Inggris menunjukkan pada adanya *legal power* atau kewenangan yuridis yang dimiliki oleh suatu lembaga. Dalam bahasa Indonesia dapat secara bebas dimengerti sebagai lingkup kewenangan sebuah lembaga atau domain kerja suatu institusi. Jika mengacu pada UU No. 37 Tahun 2008 yang menjadi dasar hukum Ombudsman, dapat disimpulkan kewenangan atau yurisdiksi Ombudsman adalah maladministrasi.

Untuk memahami pengertian maladministrasi sebagai domain kerja yang menjadi yurisdiksi Ombudsman Republik Indonesia, maka dalam uraian berikut akan diuraikan pengertian normatif maladministrasi menurut hukum Indonesia, dan klasifikasi yang menggambarkan jenis-jenis maladministrasi yang sering terjadi dalam konteks laporan pengaduan yang ditangani Ombudsman selama ini.

KC. Wheare, seorang ahli konstitusi kenamaan yang berasal dari Inggris pernah menulis buku yang sangat komprehensif membahas tentang pengertian ‘maladministration.’ Dalam buku ini pula KC. Wheare menggambarkan peran kelembagaan Ombudsman yang sangat penting dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari terkait adanya tindakan maladministrasi sebagai bagian dari penyakit suatu pemerintahan. Perilaku disfungsional para pejabat pimpinan dalam birokrasi pemerintahan, yang paling sering terjadi dan oleh karenanya mendapat sorotan masyarakat, adalah penyalahgunaan kekuasaan dan jabatannya. Bahkan dapat dikatakan bahwa perilaku disfungsional demikianlah yang menjadi ‘sumber’ dari berbagai perilaku lainnya. Perilaku disfungsional inilah yang dikatakan sebagai *malfunction in*

administrative action (maladministrasi)⁸.

Istilah maladministrasi ini menjadi istilah hukum publik (*public law*) yang lebih banyak dipakai dikalangan ahli hukum administrasi ketimbang di kalangan hukum tata negara (*constitutional law*). *Maladministration* dalam pandangan KC. Wheare adalah⁹ :

“Maladministration may be described as ‘administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct.’ Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are examples of improper consideration. Neglect, unjustifiable delay, failure to observe relevant rules and procedures, failure to take relevant considerations into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are examples or improper conduct.”

Bila ditelusuri dari sudut bahasa terminologi “Maladministrasi” tentu merupakan terjemahan dari kata *maladministration*, yang merupakan konsep hukum dalam lingkungan ilmu *Administrative Law* atau *Public Administration*, dan tentunya dalam berbagai undang-undang, *act*, *legislation* yang selalu berkaitan dengan kewenangan pengawasan lembaga Ombudsman¹⁰. Beberapa sarjana ada yang mempergunakan istilah ini sebagai padanan bagi istilah ‘*bureaucratic misdeeds*,’ ‘*administrative malfunction*,’ dan ‘*defective administration*,’¹¹ ada yang

⁸ Sondang P Siagian, *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994. Hal. 36-37. Dalam buku ini Sondang menguraikan beragam penyakit birokrasi, antara lain : menerima sogok, pertentangan kepentingan, kecenderungan mempertahankan status quo, Pilih kasih, sikap ingin bermewah-mewah, ketidakpedulian pada kritik dan saran, kurang komitmen, takut mengambil keputusan, tidak kompeten, ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko, sikap sombong dan lain-lain.

⁹ K.C. Wheare, *Maladministration And Its Remedies*. London : Stevens & Sons, 1973. Hal. 11. Dalam definisi maladministrasi ini sebenarnya KC Wheare mengambil ekstrak dari Laporan Tahunan Ombudsman Northern Ireland (the Northern Ireland Commissioner for Complaints, 1970). Dari pernyataan tersebut apa yang tercakup dalam pengertian maladministrasi adalah begitu banyak dan luas karena menyangkut seluruh kegiatan administrasi yang tidak dilaksanakan dengan baik, dengan seksama, dan keluar dari koridor hukum dan etika.

¹⁰ Guru Besar Ilmu Administrasi Publik FISIP UI, Eko Prasajo, cenderung mengidentikkan istilah ‘maladministrasi’ dengan istilah ‘patologi birokrasi’ (*bureau pathologies*). Kategorisasi demikian dikatakannya mengikuti definisi yang dibuat oleh pakar Administrasi Publik, Gerald E Caiden. Penamaan patologi birokrasi (penyakit birokrasi) bukanlah terminologi hukum yang kerap dipakai dalam undang-undang (*legal term*), melainkan istilah khusus dalam kajian sosial dan administrasi publik yang menunjuk pada keadaan birokrasi yang dipenuhi oleh kelemahan-kelemahan atau penyakit sistemik. Keterangan di atas dimuat dalam tulisan Eko Prasajo, *Gayus dan Patologi Birokrasi*, Kompas, 19 April 2010. Dari pandangan tersebut setidaknya dapat kita tengarai ada satu pengertian dalam dua perspektif yang berbeda, perspektif hukum, dan perspektif ilmu sosial, khususnya ilmu Administrasi Publik.

¹¹ Roger Douglas, *Douglas and Jones’s Administrative Law*, fifth edition, New South Wales, Australia,

mempergunakan istilah ‘mismanagement; misgovernment’ atau dalam bahasa Belanda ‘wanbeheer, wanbeleid, wanbestuur, verkeerd beheren.’ Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia menggunakan istilah “maladministrasi”, dengan memasukkan ruang lingkup normatif ‘perbuatan melawan hukum,’ ‘perbuatan melampaui wewenang,’ ‘kelalaian,’ ‘pelanggaran/pengabaian kewajiban hukum.’ Dalam hal ini Subekti juga menggunakan istilah *Perbuatan Melanggar Hukum* untuk menyatakan adanya perbuatan melawan hukum atau pengabaian kewajiban terhadap hukum yang berlaku¹² namun beliau membahas dalam konteks hukum perdata saja.

Pendapat lain juga ada yang menyatakan, tindakan pejabat publik yang dapat dikategorikan telah memenuhi tindakan maladministrasi, adalah:¹³

1. Meliputi semua tindakan yang dirasakan janggal (inappropriate) karena melakukan tidak sebagaimana mestinya;
2. Meliputi tindakan pejabat publik yang menyimpang (deviate);
3. Meliputi tindakan pejabat publik yang melanggar ketentuan (irregular/illegitimate);
4. Penyalahgunaan wewenang (abuse of power); dan
5. Keterlambatan yang tidak perlu karena penundaan berlarut atas suatu kewajiban pemberian pelayanan publik (undue delay).

Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar, termasuk penundaan pemberian pelayanan; tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan; penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan yang tidak baralasan (unreasonable), tidak adil (unjust), menekan (oppressive), impropor dan diskriminatif. Sadjijono mengartikan maladministrasi adalah suatu tindakan atau perilaku administrasi oleh penyelenggara administrasi negara (pejabat publik) dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau

The Federation Press.2006. Hal. 205

¹² Lihat uraian tentang padanan kata perbuatan melawan hukum yang disebut sebagai perbuatan melanggar hukum dalam Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, 1970. hal. 346

¹³ **Edi Pranoto, Maladministrasi, Akibat hukum dan Penyelesaiannya**, <<http://edipranoto.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>>, diakses 3 November 2012

norma hukum yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) yang atas tindakan tersebut menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.¹⁴

Hal yang menarik dari perspektif Ombudsman adalah bahwa penilaian mengenai apakah suatu perbuatan termasuk perbuatan melawan hukum, tidak cukup apabila hanya didasarkan pada pelanggaran terhadap kaidah hukum perdata, pidana atau administrasi, tetapi perbuatan tersebut harus juga dinilai dari sudut pandang kepatutan, hal ini masuk dalam wilayah etis (etika, dan bukan hanya hukum). Fakta bahwa seseorang telah melakukan pelanggaran terhadap suatu kaidah hukum dapat menjadi faktor pertimbangan untuk menilai apakah perbuatan yang menimbulkan kerugian tadi sesuai atau tidak dengan kepatutan yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat.¹⁵ Sehingga, dalam konteks kasus maladministrasi dapat disinyalir bahwa satu kasus mungkin saja dapat memiliki empat dimensi yang merupakan ranah logika hukum yang berbeda, yaitu : dimensi pidana, perdata, administrasi, dan etika. (Lihat **Gambar**) Namun demikian harus dipahami bahwa kasus-kasus atau laporan pengaduan yang ditangani Ombudsman hanya berkenaan dengan soal hukum administrasi dan etika administrasi. Walaupun harus diakui dimensi pidana dan perdata sebuah kasus seringkali muncul dan merupakan

ikutan dari sebuah penyimpangan administrasi (maladministrasi); atau bahkan menjadi ujungnya. Sangat sering terjadi bahwa suatu tindakan manipulasi dalam aspek administrasi dimaksudkan untuk tujuan melakukan tindak pidana korupsi pada akhirnya. Misalnya : kasus penyimpangan atau penggelapan pajak oleh suatu perusahaan dimulai dari suatu manipulasi administrasi (maladministrasi) yang dilakukan



¹⁴ Ibid.

¹⁵ Dalam disertasinya Rosa Agustina menyitir pendapat Setiawan untuk menjelaskan perkembangan konsep Perbuatan Melawan Hukum. Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melanggar Hukum dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Dalam *Varia Peradilan* No.16, Desember 1986.

atau dibantu oleh pegawai pajak itu sendiri, sehingga terjadi kerugian keuangan negara dalam bentuk berkurangnya pemasukan kas negara dari sektor pajak yang menjadi kewajiban banyak perusahaan.

Perkembangan pengertian maladministrasi yang didasarkan pada hukum tidak tertulis menjadi wilayah yang terbuka (*open texture*) untuk diisi oleh pertimbangan-pertimbangan dan rekomendasi Ombudsman yang dapat berisi penemuan tindakan atau peristiwa hukum baru yang masuk kategori ‘maladministrasi.’ Ada harapan besar dari publik, dalam hal ini—masyarakat luas—para pelapor (masyarakat yang mengadukan masalahnya ke Ombudsman), agar Ombudsman dapat ikut serta menjadi kekuatan penekan dan penyelesaian kasus-kasus yang menyangkut perilaku pejabat atau penyelenggara yang tidak ter-cover oleh undang-undang atau hukum tertulis¹⁶. Ombudsman diharapkan menghasilkan pertimbangan-pertimbangan dan mengidentifikasi penyimpangan administrasi yang dasarnya adalah hukum tidak tertulis.

Pada sisi yang lain, sengketa tata usaha negara terjadi karena kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara adalah bersifat bebas (*freies Ermessen*) atau memiliki *discretionary power* sebagai konsekuensi logis dalam konsepsi *welfare state* untuk menciptakan tujuan pembentukan negara, akan tetapi pemberian *freies Ermessen* ini kenyataannya menimbulkan sejumlah permasalahan. Sebab adanya kewenangan bebas ini berarti terbuka peluang penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) yang dapat merugikan warga negara.¹⁷

Namun tidak semua keputusan pemerintah dapat disengketakan di hadapan badan peradilan administrasi (PTUN). Keputusan pemerintah yang dikesampingkan dari wewenang peradilan administrasi oleh Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, adalah keputusan pada bidang-bidang tertentu, yaitu: (a) keputusan pemerintah yang merupakan perbuatan hukum perdata; (b) keputusan pemerintah yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; (c) keputusan pemerintah yang masih memerlukan persetujuan; (d) keputusan

¹⁶ Perilaku pejabat atau penyelenggara pelayanan publik yang tidak dapat tercakup oleh hukum tertulis itu antara lain adanya tindakan birokratis yang menunda-nunda lahirnya suatu perizinan, sertifikat, putusan administratif dan lain-lain produk hukum administrasi publik. Tidak hanya penundaan berlarut, tetapi juga sikap tidak peduli (*acuh tak acuh*), sikap tidak patut yang dilakukan oleh pejabat atau penyelenggara pelayanan publik juga dapat tercakup dalam suatu tindak maladministrasi.

¹⁷ Iskatinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, <<http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?vnomor=10&mnorutisi=11>>, diakses 31 Januari 2012.

pemerintah 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 pemerintah yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; (f) keputusan pemerintah mengenai administrasi militer; (g) keputusan panitia pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Selain itu, terdapat keputusan pemerintah yang karena keadaan tertentu tidak dapat menjadi wewenang peradilan administrasi untuk mengujinya, sebagaimana yang ditentukan Pasal 49 Undang-Undang Peradilan Administrasi, yaitu keputusan yang dikeluarkan :(a) dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keterkaitan Kewenangan Ombudsman Dengan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Sesuai dengan Pasal 9 yakni Dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan jo Pasal 36 ayat (1) UU No.37 Tahun 2008, Ombudsman akan menolak Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a dalam hal substansi laporan/pengaduan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan. Untuk mencegah terjadi benturan pelaksanaan pengawasan oleh Ombudsman sebagai pengawas eksternal (administrative control) dan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengawas judicial (judicial control) dalam melaksanakan penegakan hukum terhadap sengketa tata usaha negara yang diajukan atau didaftarkan oleh penggugat/ pelapor terkait terjadinya maladministrasi, maka semaksimal mungkin Ombudsman harus menggali informasi yang utuh dari pelapor yang ada. Hal ini untuk melihat apakah substansi maladministrasi yang telah terjadi pada kasus tersebut.

Dalam hal adanya putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, tetapi administrasi eksekusi belum dapat dijalankan, maka masyarakat dapat mengadukannya kepada Ombudsman. Hal ini dikarenakan suatu proses eksekusi

adalah peristiwa administrasi negara yang semestinya wajib untuk dilaksanakan oleh pihak eksekutif yang telah kalah dalam sidang pengadilan. Ombudsman juga dapat membantu pelaksanaan eksekusi putusan hakim pengadilan tata usaha negara atas sengketa tata usaha negara yang dimenangkan oleh penggugat individu atau badan hukum perdata dengan objek keputusan yang lahir berdasarkan maladministrasi, yaitu dengan cara meminta klarifikasi mengapa putusan tersebut belum dapat dilaksanakan. Ombudsman dapat melakukan koordinasi dengan lembaga pengawas eksternal khusus untuk bidang peradilan yang bertugas untuk menjaga keluhuran martabat hakim yakni Komisi Yudisial, sehingga rekomendasi dan saran masukan yang disampaikan Ombudsman dapat terlaksana.

Dalam melakukan pengawasan atas pelayanan administratif yang dilakukan oleh pengadilan, Ombudsman dapat pula melakukan dan bewenang untuk ikut menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik yang buruk, dalam arti berbelit, tidak efisien dan dapat merugikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik. Apabila hal tersebut menyangkut hukum acara peradilan, maka Ombudsman dapat 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 di lingkungan peradilan (lembaga yudikatif).

Peradilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang tidak diselesaikan secara administratif oleh lembaga atau badan administrasi. Sengketa ini kemudian dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara untuk diselesaikan dan mendapatkan putusan dari hakim peradilan baik dalam tingkat pertama sampai memperoleh kekuatan hukum tetap. Upaya yang dapat ditempuh dalam penyelesaian pelanggaran kaidah administrasi ini dapat ditempuh melalui dua jalur yaitu melalui banding administrasi (upaya administrasi) dan melalui peradilan administrasi.

Dalam konteks Ombudsman pelanggaran kaidah administrasi disebut sebagai maladministrasi ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum, dan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), yang berada di jalur

penyelesaian banding administrasi maupun peradilan administrasi. Ombudsman menggunakan mekanisme penyelesaian sendiri yang dikenal sebagai lembaga penyelesaian eksternal non-yudisial. Meskipun dalam konteks ganti rugi ombudsman diberikan pasal kewenangan untuk melakukan adjudikasi khusus, namun ketentuan pelaksanaan untuk pasal ini belum dapat berjalan karena kendala koordinasi antar kementerian yang belum selesai.

Sesuai dengan definisi maladministrasi yang diatur dalam Undang-Undang No.37 tahun 2008 tentang Ombudsman, maka setiap perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pejabat penyelenggara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Tugas Panitera, dan Sekretaris dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas harian peradilan tata usaha negara yang merugikan masyarakat dan individual baik materiil dan immateriil, dapat menjadi obyek pengawasan namun tidak termasuk pada tugas mengawasi Hakim baik pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara dengan kekuasaan dan kewenangan yang bersifat mandiri¹⁸.

Hakim peradilan tata usaha negara dikecualikan dari obyek pengawasan Ombudsman walaupun sebagai penyelenggara pelayanan publik karena hakim sudah menjadi obyek pengawasan dari internal Peradilan termasuk Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal yang khusus dibentuk untuk itu. Namun demikian, posisi administratif hakim kiranya masih merupakan *debatable* untuk bisa masuk dalam obyek pengawasan Ombudsman (hal ini masih bergantung pada konteksnya). Karena pada bagian-bagian tertentu dalam proses peradilan, terkadang hakim juga menjalankan tugas dan kewenangan administratif ditangannya.

Ombudsman masih memiliki wewenang, tugas, tanggung jawab, dan kewajiban melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian, melakukan

¹⁸ Namun demikian, dalam penafsiran yang lain, hakim sebagai pejabat negara yang dalam posisi mengambil keputusan administrasi yg masuk dalam lingkup pelayanan publik adalah juga dapat menjadi objek pengawasan ombudsman. Misalnya, hakim yang semestinya menandatangani salinan putusan (*extract vonnis*) yang semestinya dilakukan bersama panitera, tetapi tidak melaksanakan tugasnya adalah juga termasuk tindak maladministrasi. Demikian pula Ketua Pengadilan Tinggi yang bertugas dan semestinya mengawal keberlangsungan eksekusi tetapi tidak melaksanakan tugasnya maka hal ini dapat dikategorikan maladministrasi. Karena proses eksekusi adalah proses hukum administrasi, bukan proses pemeriksaan pengadilan. Penulis beranggapan hal ini harus dipahami demikian.

investigasi atas keluhan, laporan, pengaduan, aspirasi, kritik, dan kasus yang menimpa masyarakat terkait dengan kesulitan mendapatkan akses pelayanan publik saat laporan, kritik, keluhan tersebut diproses secara administrasi oleh pihak Peradilan Tata Usaha Negara. Namun tentu saja tidak terkait dengan substansi kasusnya. Dengan demikian Ombudsman berwenang, bertugas, berkewajiban, bertanggungjawab ganda yakni pertama memastikan, memantau, dan menilai keluhan dan laporan itu diproses secara benar, adil, transparan, bebas dari praktik maladministrasi dan perbuatan melanggar hukum lainnya yang kemungkinan dilakukan oleh pejabat atau staf peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima laporan tersebut.

Ombudsman sebagai pengawas eksternal yang mempunyai wewenang untuk menilai, memantau, mengawasi terjadinya praktek maladministrasi memiliki peran ganda dalam hal ini yakni **pertama** pada saat pengaduan, keluhan, laporan, dan kritik masyarakat atas keluarnya keputusan tata usaha negara belum diselesaikan dengan baik pada suatu badan tata usaha negara. Ombudsman dapat melakukan pemantauan, pengawasan, dan investigasi sehingga mengawal penyelesaian keluhan, laporan, sengketa, pengaduan atas keputusan tata usaha negara yang berindikasi maladministrasi. Jika badan tata usaha negara tersebut tidak menyelesaikan dengan baik sesuai prosedur internal, maka Ombudsman dapat masuk untuk menjadi *trigger* yang ‘memaksa’ pejabat atasan dari pejabat tata usaha negara untuk mengambil langkah pemberian sanksi atau tindakan korektif lainnya, **kedua** Ombudsman dapat masuk sebagai pengawas eksternal jika atasan dari pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang dipersengketakan tidak juga melakukan perbaikan atau memberikan sanksi administrasi pada pemeriksaan internal di lembaga tersebut. Ombudsman dapat memantau, menilai, memberikan saran, dan tindakan lainnya jika pejabat dan staf peradilan tata usaha negara juga melakukan perbuatan maladministrasi atau pelanggaran etika administrasi lainnya.

Dengan demikian, pelaksanaan pengawasan, pemeriksaan, pemantauan, penilaian yang dilakukan oleh Ombudsman di Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada mengawasi penyelenggaraan proses administrasi persuratan atas pengaduan, laporan, perilaku panitera dan juru sita (penyimpangan prosedur yang mungkin dilakukan olehnya), gugatan dari sengketa tata usaha yang dilaporkan atau didaftarkan ke Peradilan Tata Usaha Negara, proses eksekusi yang tertunda dan proses layanan administratif lain yang mungkin

terjadi. Ombudsman dapat mengawasi dan menilai proses masuknya gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara sampai pada masuknya gugatan tersebut di pemeriksaan pengadilan oleh hakim. Namun demikian, berlarut-larutnya eksekusi putusan peradilan administrasi negara dalam prakteknya juga telah menjadi objek aduan publik atau hal yang sering dilaporkan dan tentu dapat menjadi kewenangan Ombudsman.

Secara spesifik ada perbedaan antara cara penyelesaian sengketa tata usaha negara oleh pengadilan TUN dan penanganan maladministrasi oleh Ombudsman. Hal ini dapat dilihat dari Tabel yang menggambarkan karakteristik faktor-faktor pembeda tersebut (**Lihat Tabel 1**).

Tabel 1
PERBEDAAN KARAKTERISTIK
LEMBAGA PENANGANAN MALADMINISTRASI (OMBUDSMAN)
DENGAN LEMBAGA PERADILAN ADMINISTRASI (PTUN)

NO	FAKTOR PEMBEDA	PTUN <i>Court System</i>	OMBUDSMAN <i>Ombudsmanship</i>
1	Panduan/pegangan pengawasan/pemeriksaan	1. Hukum Administrasi 2. Peraturan/Legalitas	1. Hkm Administrasi 2. Asas-asas umum pemerintahan yg baik 3. Etika Administrasi 4. Peraturan/Legalitas 5. Diskresi 6. Prosedur/SOP 7. Ketentuan Disipliner
2	Yurisdiksi (Wilayah Kompetensi Kewenangan)	1. Keputusan Adminis-trasi (Keputusansbg perbuatan TUN) 2. Sengketa Kepegawaian	1. Keputusan Administrasi 2. Perilaku Administrasi 3. Sengketa Kepegawaian
3	Cara dan Sifat Penyelesaian	1. Sidang 2. Putusan 3. Kuratif (aposteriori)	1. Verifikasi 2. Klarifikasi, Investigasi, Mediasi/Konsiliasi, Rekomendasi 3. Preventif, Inspektif, Kuratif
4	Sifat Kewenangan	Pasif(Menunggu datangnya perkara)	1. Pasif 2. Aktif (Investigasi atas Inisiatif sendiri (monitoring/ survey/ observasi)

5	Arah Pengawasan	Tindakan pemerintah/ pejabat pemerintahan; Badan/Pejabat TUN	Tindakan pemerintah/pejabat pemerintahan; Seluruh penye-lenggara pelayanan admi-nistrasi publik Termasuk administrasi pengadilan
6	Metode Penanganan/ Pembahasan	Prosedur persidangan/ Biaya Perkara. Tanya jwb dlm sidang. Formal procedural (tahapan). Cendrung lama.	Registrasi/konsultasi/ Tanpa biaya . Surat menyurat/ memanggil utk klarifikasi. <i>Informal-friendly</i> . Cendrung cepat.

Dari gambar Tabel di atas, dapat dipahami adanya perbedaan karakteristik antara mekanisme peradilan (court sytem) dengan mekanisme *alternative dispute resolution* (ombudsmanship). Dari klasifikasi hasil identifikasi fungsi dan kewenangan itu, dapat kita lihat bahwa mekanisme penyelesaian kasus maladministrasi yang dilakukan oleh Ombudsman lebih luwes ketimbang mekanisme peradilan administrasi yang dijalankan oleh PTUN yang lebih rigid berpegang pada asas legisme dan prosedur peradilan. Yurisdiksi Ombudsman juga tampak lebih luas karena memasukkan juga persoalan etika atau perilaku administrasi dan kepatutan dalam objek pengawasannya atas kasus maladministrasi. Mekanisme konvensional melalui sidang peradilan yang rigid dan cenderung berdurasi lama yang dijalankan PTUN seringkali membebani warga negara yang sedang berperkara. Belum lagi dengan adanya tambahan biaya administratif dan biaya pengacara bila hal tersebut juga dibutuhkan oleh pihak penggugat.

Sebagai mekanisme *non court*, Ombudsman bahkan dapat melakukan investigasi atas inisiatifnya sendiri untuk menemukan adanya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Negara. Hal ini merupakan tindakan preventif, dan inovatif dalam merumuskan hal-hal yang perlu diperbaiki tanpa harus menunggu adanya korban tindak maladministratif. Dalam posisi kewenangan seperti ini, Ombudsman bisa lebih cepat bergerak membantu petugas dan para penegak hukum lainnya dalam meratakan jalan agar proses penegakan hukum dan keadilan menjadi nyata. Ombudsman tidak lagi menunggu pasif seperti pengadilan, melainkan dapat bergerak aktif melakukan investigasi untuk meluruskan hal-hal yang dirasakan tidak adil bagi publik (warga negara).

Lebih dari itu Ombudsman dapat mengawasi dan memeriksa penyelenggara pelayanan publik yang dilakukan oleh sektor swasta. Bukan hanya pejabat atau pegawai pemerintah yang menjadi objek pengawasan Ombudsman, melainkan pelaksana pelayanan publik swasta seperti rumah sakit dan sekolah bisa bahkan perusahaan penerbangan swasta dan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) menjadi objek pengawasan Ombudsman. Tentu saja dalam hal ini kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak mencakup pengawasan yang luas seperti ini.

Kesimpulan

Secara teoritis pengawasan Ombudsman dilaksanakan secara berbeda dengan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai cabang kekuasaan yudisial (Judicial Branch). Fungsi pengawasan terhadap keputusan-keputusan administrasi negara yang dilakukan oleh PTUN menggunakan mekanisme pengadilan (*court settlement*), sedangkan fungsi pengawasan Ombudsman melalui mekanisme *alternative dispute resolution* (*non court settlement*). Jika dibandingkan yurisdiksi atau objek kewenangan PTUN, maka dapat disimpulkan bahwa objek kewenangan Ombudsman adalah lebih luas, mencakup norma kepatutan, etika/perilaku administrasi, dapat melakukan penanganan keluhan berdasarkan pembahasan dari materi non hukum (*non legal review*) sebagai bahan bagi investigasi atas inisiatif sendiri.

Kendala yang sering dihadapi oleh PTUN antara lain prosedur hukum acara yang rigid, adanya biaya perkara, dan sulitnya eksekusi putusan. Sedangkan Ombudsman tidak mengenal hukum acara (secara rigid), tidak ada biaya perkara (cuma-cuma), dan rekomendasi dapat dimonitor secara berkala pelaksanaannya. Kelembagaan Ombudsman di seluruh dunia hampir semua memiliki karakter *user friendly*, mudah digunakan, mudah diakses, mudah dihubungi, dan tidak ‘menyeramkan’ seperti penegak hukum lainnya. Ombudsman juga meninggikan aspek moral dan menjunjung tinggi pelayanan yang siap menolong atau *helpful* setiap waktu. Penegakan hukum administrasi terkait penyelenggaraan pelayanan publik melalui mekanisme *ombudsmanship* merupakan cara *unique* dalam menanamkan kesadaran hukum untuk mewujudkan keadilan yang sesungguhnya.

Dalam konteks reformasi peradilan secara luas, perubahan paradigma fungsi yudikatif (*judicial function*) yang menjalankan mekanisme pengadilan

(court settlement) kiranya memerlukan alternatif dan pendekatan baru untuk memecahkan masalah-masalah hukum dan keadilan, khususnya hukum administrasinegara(publicadministration)danpencapaiankeadilanadministratif (administrative justice) bagi warga negara. Keberadaan Ombudsman dengan pendekatan persuasif dan tanpa menggunakan mekanisme pengadilan (non court system) dapat menjadi alternatif pencarian keadilan bagi warga negara (new access to justice). Akses atau jalan keluar untuk mendapatkan keadilan tidak lagi harus dimonopoli oleh mekanisme pengadilan dalam kekuasaan kehakiman (court system within judiciary branch).

Disamping itu, fungsi pengawasan Ombudsman juga dapat berperan penting dalam memperbaiki berjalannya fungsi yudisial, khususnya dalam proses administrasi di lingkungan peradilan yang kerap kali ikut mempengaruhi diperolehnya rasa keadilan masyarakat dalam kenyataan. Dalam hal ini pengadilan (judicial branch), khususnya PTUN sudah semestinya membuka diri dan berkoordinasi dengan Ombudsman sebagai upaya reformasi internal kelembagaan yang selama ini masih dikonotasikan buruk.

Daftar Pustaka

- Agustina, Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta : Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2003
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Douglas, Roger. *Douglas and Jones's Administrative Law*, fifth edition, New South Wales, Australia, The Federation Press.2006.
- Hamidi. Jazim, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, <http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?v_nomor=10&mnorutisi=11>, diakses 31 Januari 2012.
- Komisi Hukum Nasional, *Problematika Penegakan Hukum*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2010
- Lumbuun, Gayus., *Menerobos Goa Hantu Peradilan Indonesia*. Jakarta: Business Information Services (BIS), 2004.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2001.

- Muslimin, Amrah, *Beberapa Azas-azas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Penerbit Alumni, 1982.
- Nawawi, Ismail, *Perilaku Administrasi: Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*, Surabaya: ITSPress, 2009
- Nugraha, Safri, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Nurtjahjo, Hendra, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Nurtjahjo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2006
- Nurmandi, Achmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Sinergi Publishing, 2010
- Patrick, Keyzer, *Legal Problem Solving: A Guide for Law Students*. Sydney: Butterworths, 1994.
- Pramusinto, Agus dan Wahyudi Kumorotomo, Ed., *Governance Reform di Indonesia*, Yogyakarta: Gava Media- MAP UGM, 2009
- Pranoto, Edi. *Maladministrasi, Akibat hukum dan Penyelesaiannya*, <<http://edipranoto.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>>, diakses 3 November 2012
- Prasojo, Eko, *Gayus dan Patologi Birokrasi*, Kompas, 19 April 2010.
- Riyanto, Astim, *Filsafat Hukum*. Bandung: Penerbit Yapemdo, 2007.
- Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melanggar Hukum dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Dalam Varia Peradilan No.16, Desember 1986.
- Syafie, Inu Kencana, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2006.
- Siagian, Sondang P. *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Sujata, Antonius, dan RM. Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, 2011
- Wheare, KC. *Maladministration And Its Remedies*. London : Stevens & Sons, 1973.

Peraturan Perundang-undangan

- UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara