

EKSISTENSI SURAT REKOMENDASI OMBUDSMAN SEBAGAI OBJEK KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

Ahmad Luthfi, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran”
Jawa Timur, e-mail : 21071010063@student.upnjatim.ac.id
Adhitya Widya Kartika, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
“Veteran” Jawa Timur, e-mail: adhityawidyakartika@ymail.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i09.p06>

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini guna menganalisis eksistensi surat rekomendasi ORI dalam ruang lingkup sistem hukum positif di Indonesia dan kedudukan serta konsekuensi yuridis surat rekomendasi ORI sebagai objek KTUN. Tulisan ini tergolong penelitian hukum normatif yang dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan konseptual serta peraturan perundang-undangan. Penelitian ini memberi kesimpulan bahwa SRO secara hukum positif diatur dalam UU No. 37 Tahun 2008 dan PO. Dalam dasar hukum positif tersebut ditemukan kesesuaian sifat SRO dengan KTUN yang berdasarkan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014. Namun, konsekuensi hukum yang timbul adalah sulit untuk dilakukan pengujian atau penegakan hukum di PTUN karena terhalang Pasal 10 UU No. 37 Tahun 2008.

Kata Kunci : Keputusan Tata Usaha Negara, Ombudsman Republik Indonesia, Surat Rekomendasi Ombudsman, dan Pengadilan Tata Usaha Negara

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the existence of ORI recommendation letters within the scope of the positive legal system in Indonesia and the position and juridical consequences of ORI recommendation letters as objects of KTUN. This paper is classified as normative legal research conducted using a conceptual approach and legislation. This research concludes that the SRO in positive law is regulated in Law No. 37 of 2008 and PO. In the positive legal basis, it is found that the nature of the SRO is consistent with the KTUN based on Article 87 of Law No. 30 of 2014. However, the legal consequence that arises is that it is difficult to conduct testing or enforcement at the State Administrative Court because it is hindered by Article 10 of Law No. 37 of 2008.

Keywords : State Administrative Decree, Ombudsman of the Republic of Indonesia, Ombudsman Recommendation Letter, and State Administrative Court

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Ilmu hukum sebagai suatu ilmu tentu memiliki keunikan, hal tersebut tercermin dalam tujuan ilmu hukum itu sendiri. Tujuan ilmu hukum merupakan yang ingin dicapai oleh hukum itu sendiri adalah terciptanya keteraturan, ketertiban serta keadilan. Menurut Van Apeldoorn, tujuan itu tidak lain adalah agar memelihara ketertiban yang terdapat dalam masyarakat.¹ Tujuan hukum demikian tidak dapat dengan mudah untuk dicapai, sebab untuk mencapai hal tersebut hukum harus memiliki kemampuan yang seimbang dalam mengakomodir maupun mempertimbangkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Seperti yang dikemukakan Roscoe Pound dalam teorinya

¹ Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana, 2017), 97

ia membagi kepentingan yang ada dalam masyarakat berdasarkan subjeknya, yakni kepentingan sosial, publik, dan individu.²

Kepentingan tersebut di atas bilamana terdapat salah satu yang condong dan mendominasi terhadap kepentingan yang lain akan memberikan ketidakseimbangan untuk mencapai keteraturan serta ketertiban yang ada dalam masyarakat, pada titik ini bisa dibayangkan betapa sukarnya mendudukkan kepentingan tersebut bilamana tidak adanya suatu iktikad baik dari penyelenggara negara yang diberi mandat oleh rakyat. Iktikad baik tersebut merupakan fondasi awal untuk mendudukkan berbagai kepentingan tersebut di atas demi terciptanya suatu hukum yang adil.

Hukum yang adil tersebut pada gilirannya juga tercermin seharusnya pada salah satu bidang keilmuan ilmu hukum yakni Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Keadilan dalam konteks ke-indonesiaan adalah tergapainya cita hukum yang terdapat pada alinea ke-empat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni berbentuk cara pembagian kekuasaan tata negara yang berjalan sesuai kewenangannya masing-masing serta kewenangan lembaga komisi negara yang berada di luar pemerintahan. Tidak adanya *overlapping* kewenangan dan design kelembagaan yang sudah disesuaikan dengan konsepsi negara hukum merupakan manifestasi pengaturan yang berkeadilan secara tata lembaga negara.³ Demikian adanya karena memang Hukum Tata Negara lebih memiliki karakteristik norma yang mengatur tata kelola lembaga negara secara statis dalam kondisi negara keadaan diam.

Berbeda dengan Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara mempelajari bagaimana negara dalam kondisi diam tersebut bisa mewujudkan cita hukum negara indonesia maka cara yang ditempuh adalah negara tersebut harus melakukan beragam tindakan serta perbuatan.⁴ Perbuatan tersebut secara hukum harus terlegitimasi yang sudah diatur dalam Hukum Tata Negara, Namun perbuatan itu tidak boleh merugikan warga negara dan harus berdasar kepada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Secara sederhana Hukum Administrasi Negara berisi kebijaksanaan yang mengatur negara dalam kondisi bergerak.

Produk dari Hukum Administrasi Negara merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dalam bahasa inggris dikenal *state administration decision* (selanjutnya disebut KTUN). KTUN inilah yang mengantarkan negara dalam tataran praksis hadir berdampak langsung kepada masyarakat, orang-perseorangan, dan badan hukum perdata.⁵ KTUN yang dikeluarkan oleh lembaga negara menjadi penting untuk ditelaah lebih lanjut. Sebab KTUN acap kali dijadikan objek sengketa pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Tidak lain karena KTUN tersebut dianggap tidak sesuai secara prosedur penerbitan, atau muatan isi yang telah berdampak secara hukum merugikan

² *Ibid.*, h. 96.

³ Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi* (Bandung, Nusa Media, 2019), 132

⁴ Syamsudin, Rahman. *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, Kencana, 2019), 199

⁵ Aling, Daniel Franzel. "Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik." *Lex et Societatis* 9, No. 3 (2021): 25-40.

kepentingan warga negara karena adanya tindakan maladministrasi atau tindakan melawan secara hukum yang diperbuat oleh pemerintah.⁶

Kedudukan KTUN yang merupakan produk dari Hukum Administrasi Negara memiliki banyak pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Mulai dari UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dengan perubahannya hingga UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dari beragam pengaturan tersebut, secara penafsiran terdapat perbedaan makna akan sifat final dan mengikat serta menimbulkan akibat hukum yang dimiliki KTUN. Perlu digaris bawahi bahwa KTUN memiliki tiga sifat di antaranya, konkrit, individual, dan final.⁷

Ketiga sifat tersebut tidak dapat saling terpisahkan dan bersifat kumulatif. Kaitan KTUN dengan suatu surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh lembaga komisi negara menjadi hal yang menarik juga untuk dikaji. Sebab suatu surat rekomendasi tersebut sekilas memiliki kesamaan prinsip dengan konsepsi KTUN.⁸ Misalnya surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait perbuatan pejabat pemerintah yang diduga melakukan maladministrasi sehingga merugikan warga negara. Dasar Surat Rekomendasi Ombudsman tersebut tercantum dalam UU No. 37 Tahun 2008 terkait Ombudsman Republik Indonesia dimana aturan dari Pasal 38 khususnya ayat (1) mengharuskan Surat Rekomendasi Ombudsman ditindaklanjuti oleh terlapor maupun atasan terlapor.⁹ Hal ini tentu dapat dikatakan mengikat namun tidak ada pengaturan terkait yang secara eksplisit mengatakan surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia merupakan suatu KTUN dan apabila terjadi sengketa dapat dilakukan upaya administratif hingga menjadikannya sebagai obyek sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁰

Perlu dipahami bersama bahwa surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia menurut Pasal 1 angka 7 merupakan suatu kesimpulan, saran, dan pendapat yang dihasilkan dari investigasi Ombudsman Republik Indonesia terhadap pejabat atau lembaga administrasi negara sebagai terlapor. Beranjak dari definisi tersebut dapat dikorelasikan bahwa Surat Rekomendasi Ombudsman itu juga merupakan bagian dari suatu kebijaksanaan dari suatu masalah peristiwa konkrit. Kebijakan yang diambil oleh Ombudsman Republik Indonesia tersebut mengatur ke dalam (pelapor dan terlapor) diharapkan memberikan jalan keluar atas masalah yang terjadi. Karena diambil dari investigasi khusus dan mengharuskan obyektif dalam memberikan

⁶ Abrianto, Bagus Oktafian, Nugraha, Xavier, Hartono, Julienna, dan Kosuma, Indah Permatasari. "Problematisasi Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020." *Arena Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 16, No. 3 (2023): 532-556.

⁷ Nashir, Muhammad Alvin. "Pudarnya Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Perizinan atas Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law)." *Taruna Law* 2, No. 1 (2024): 84-95.

⁸ Putra, Muhammad Amin. "Administrative Decisions With Potential Legal Consequences As Object of Dispute In The State Administrative Court." *Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 1 (2020): 1-18.

⁹ Agung, Ariyanto, Karjoko, Lego, dan Isharyanto. "Politik Hukum Asas Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan dan Penanganan Laporan Maladministrasi." *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS* 7, No. 1 (2019): 62-73.

¹⁰ Harahap, Ahmad Fauzi. "Penerapan Perluasan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya Dalam Penegakan Hukum Administrasi dan Kaitannya dengan Prinsip-Prinsip Good Governance." *Bina Mulia Hukum* 9, No. 2 (2020): 171-181

tindaklanjut kesimpulan, saran, dan dikeluarkan oleh lembaga non kekuasaan,¹¹ maka dapat dikatakan sementara dari sisi tersebut Surat Rekomendasi Ombudsman bagian dari peraturan kebijaksanaan atau *beleidregel* yang dalam ilmu hukum merupakan salah satu kajian dari Hukum Administrasi Negara.

Kekaburan pengaturan mengenai surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia yang tidak secara tegas menerangkan bagaimana kedudukan dan konsekuensi yuridis surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sebagai objek KTUN atau peraturan kebijaksanaan yang terbentur oleh Pasal 10 dari UU No. 37 Tahun 2008 yang menguraikan bahwa Ombudsman Republik Indonesia tidak dapat untuk ditangkap hingga digugat ke pengadilan serta bagaimana sebenarnya kedudukan surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam sistem hukum positif di Indonesia. Isu hukum tersebut membuat penelitian ini menarik dikaji dan ditelaah secara mendalam sebab ada persoalan perbedaan penafsiran hingga terbenturnya dengan suatu norma peraturan perundang-undangan yang perlu untuk diketahui dan di dudukkan secara seksama agar kemudian dapat memberikan preskripsi yang ideal dan memberikan kebermanfaatan hukum dalam dunia praktik maupun teori.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis berdasarkan penelusuran secara kepustakaan, ada yang meneliti dengan judul "*Pengkualifikasian Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara*" yang ditulis oleh Qantas Rifky Muhammad pada tahun 2019.¹² Fokus penelitian yang diangkat merupakan kajian penafsiran atas pertimbangan hukum majelis hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara wilayah Bandar Lampung Nomor: 1/G/2016/PTUN-BL atas pengkualifikasian surat keputusan atau laporan Komisi Aparatur Sipil Negara perihal hasil pengaduan serta pengawasan masyarakat atas tindakan melanggar dalam pengangkatan pemberhentian PNS dalam dan dari Jabatan Struktural sebagai objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan tersebut. Namun penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan judul dan ruang lingkup. Penelitian tersebut dengan ruang lingkup lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara sedangkan penulis dengan lembaga Ombudsman Republik Indonesia dimana perbedaan kewenangan dan fungsi lembaga antara Ombudsman Republik Indonesia dan Komisi Aparatur Sipil Negara merupakan hal yang mendasar sehingga penelitian dari topik ini memiliki besar perbedaan dan hanya kesamaan dalam arti sempit yakni ruang lingkup lembaga non struktural. Objek utama yang diteliti merupakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana telah terjadi peristiwa konkrit atas digugatnya Komisi Aparatur Sipil Negara sehingga pendekatan yang digunakan cenderung kasuistik atau *case approach* sedangkan penulis dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan dimana belum pernah terjadi peristiwa konkrit maupun Putusan atas Surat Rekomendasi Ombudsman yang digugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.

¹¹ Mariani, "Kekuatan Pengaruh Ombudsman", *Ombudsman Republik Indonesia*, diakses 1 Oktober 2024, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-pengaruh-ombudsman>.

¹² Muhammad, Qantas Rifky, "Pengkualifikasian Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara" (Skripsi, Universitas Jenderal Soedirman, 2019), x.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, pengidentifikasian masalah disarikan dalam penelitian ini terbagi menjadi:

1. Bagaimana kedudukan surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam sistem hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana konsekuensi yuridis surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sebagai objek KTUN?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini yakni guna mengetahui eksistensi surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam ruang lingkup sistem hukum positif di Indonesia serta mengidentifikasi kedudukan serta konsekuensi yuridis surat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sebagai Objek KTUN yang berpegang pada pendasaran pemaknaan secara luas dari makna KTUN yang tertuang dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 terkait Administrasi Pemerintahan.

2. METODE PENELITIAN

Menguraikan serta penganalisaan terkait topik yang penulis ambil sebagai penelitian berpedoman pada metode yuridis normatif yang dalam pencarian kebenarannya didasarkan pada logika keilmuan hukum yang bersumber dari sudut pandang normatif. Metode tersebut memiliki tujuan guna mengargumentasikan dengan cara yuridis saat terjadi kekaburan, konflik norma, atau kekosongan hukum. Terdapat dua pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini antara lain pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual yang bertujuan sebagai memahami aspek hukum dengan cara penelaahan literatur serta peraturan yang sedang berlaku.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman dalam UU No. 37 Tahun 2008

Proses dasar yuridis yang berlaku untuk Ombudsman Republik Indonesia dimulai pada saat ditetapkannya Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 155 Tahun 1999 yang memuat terkait tim yang bertugas mengkaji pembentukan Ombudsman Republik Indonesia. Tim tersebut dibentuk dengan tujuan menyusun RUU tentang Ombudsman Republik Indonesia dan melakukan langkah kesiapan untuk penyebarluasan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman Republik Indonesia. Belum genap 1 tahun, karena perkembangan aspirasi sosial masyarakat yang dinilai penting untuk segera membentuk lembaga Ombudsman dalam melakukan pengawasan menerima laporan dari masyarakat pasca masa reformasi. Maka Presiden Gus Dur pada tahun 2000 mengeluarkan kembali KEPPRES No. 44 Tahun 2000 yang memuat terkait berdirinya KON sekaligus mencabut KEPPRES Nomor 155 Tahun 1999 sebagai bentuk dasar yuridis awal bagi lembaga Ombudsman sembari menyiapkan RUU yang mengatur lembaga Ombudsman Republik Indonesia secara lengkap dan menyeluruh. Dalam KEPPRES terbaru ini secara ringkas menguraikan kewenangan dalam setiap susunan

organisasi dan belum terdapat prosedur acara penerimaan dan penyelesaian suatu laporan yang diatur kecuali pada Pasal 18 dengan keputusan secara musyawarah melalui rapat paripurna. Maka pengaturan mengenai bentuk dan materi muatan Surat Rekomendasi Ombudsman pada masa itu belum memberikan kepastian hukum atau terjadi kekosongan hukum.

Adapun urgensi pembentukan lembaga Ombudsman juga ditetapkan dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang digelar di tahun 2001 yakni berupa TAP MPR No: VII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme yang secara eksplisit diuraikan dalam Pasal 2 ayat (6) TAP MPR. Kedudukan isi TAP MPR No: VII/MPR/2001 semakin memperkuat bahwa Ombudsman yang ada yakni berlandaskan KEPPRES No. 44 Tahun 2000 yang mengatur terkait KON perlu dilakukan penguatan kedepan. Karena masih sangat sederhana dan terbatas materi muatan yang diatur sekaligus menjadi fokus pembangunan sistem pengawasan penyelenggaraan negara yang independen.¹³

Keberlakuan KEPPRES Nomor 44 Tahun 2000 selama 8 (delapan) tahun telah sampai pada tujuannya untuk membentuk RUU terkait Ombudsman Republik Indonesia menjadi UU No. 37 Tahun 2008 yang tercatat dalam LNRI Tahun 2008 Nomor 139.¹⁴ Keberadaan UU No. 37 Tahun 2008 sebagai payung hukum dari berdirinya lembaga ORI di Indonesia menjadi wajah baru dari Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar peraturan yang tidak dapat dinafikkan keberlakuannya hingga kini. Dapat kita cermati bersama dalam UU No. 37 Tahun 2008 definisi terkait Ombudsman Republik Indonesia mengalami perluasan makna subyek penyelenggara pemerintah. KEPPRES Nomor 44 Tahun 2000 mengartikan bahwa Ombudsman hanya mengawasi tindakan penyelenggaraan negara oleh aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun, UU No. 37 Tahun 2008 mengartikan Ombudsman sebagai lembaga negara independen yang kewenangannya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan tidak hanya oleh pemerintahan akan tetapi badan hukum privat, dan perorangan yang memakai anggaran seluruh atau sebagiannya dari APBD maupun APBN. Wilayah yurisdiksi Ombudsman Republik Indonesia mencakup pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh:

1. Perorangan atau swasta yang sumber pembiayaannya dari APBD/APBN
2. BUMD
3. BUMN
4. BHMN
5. Pemerintahan serta penyelenggara negara

Wewenang Ombudsman Republik Indonesia yang sebagian sudah dijelaskan di atas menjadi salah satu dari sekian yang termaktub dalam Pasal 8 UU No. 37 Tahun 2008. Wewenang lain yang di amanat-kan kepada Ombudsman Republik Indonesia adalah penyampaian suatu saran kepada Pemerintah agar setiap komponen sistem

¹³ Triantono, dan Kurniasih, Yuni. *Dinamika Pengawasan Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia* (Magelang, Pustaka Rumah Cinta, 2022), 23

¹⁴ Radjab, Abi Ma'ruf. "Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik." *Veritas et Justitia* 1, No. 2 (2015): 444-472

hukum pelayanan publik terus mengalami penyempurnaan.¹⁵ Berdasarkan wewenang tersebut di atas mengenai Surat Rekomendasi Ombudsman yang menjadi salah satu kewenangannya dalam memberikan penilaian atau menyelesaikan atas dugaan maladministrasi di atur lebih rinci dalam UU No. 37 Tahun 2008 dan peraturan internal lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang telah melewati proses pengkaijian dari pada dasar yuridis pendahulu yakni KEPPRES No. 44 tahun 2000. Tatkala membahas mengenai eksistensi dari Surat Rekomendasi Ombudsman sesungguhnya kita sedang mempertanyakan bagaimana proses Surat Rekomendasi Ombudsman itu ada dan sudah barang tentu langkah awal tersebut dimulai dengan menguraikan isi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis dari UU No. 37 Tahun 2008 sebagai hakikat ontologis yang harus diketahui secara seksama dalam suatu hukum peraturan perundang-undangan

Setidaknya terdapat tiga poin yang menjadi latar belakang peraturan tersebut yang dapat diketahui melalui konsideran UU No. 37 Tahun 2008. *Pertama*, pelayanan publik yang menjadi tonggak pemerintah dalam melayani rakyatnya harus bersih, baik, dan efisien. Tujuannya mencapai kesejahteraan dan kepastian hukum. *Kedua*, pelayanan publik tidak bisa begitu saja mencapai tujuannya tanpa ada terlebih dahulu sistem upaya pengawasan yang menjaga atau melindungi serta meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri yang notabene berfungsi pencegahan dan menghapuskan maladministrasi yang dilakukan oleh aparatur penyelenggara negara. *Ketiga*, kebutuhan akan aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang bersih dalam masyarakat perlu ditingkatkan atau masih cukup sedikit yang terlibat aktif dalam upaya anti KKN (Kolusi Korupsi Nepotisme). Jika melihat dalam ketiga poin tersebut, poin pertama lebih menekankan kepada landasan filosofis dan ideologis yang hendak ditekankan atau pedoman yang bersifat abstrak. Sedangkan poin kedua dan ketiga mencerminkan landasan sosiologis. Landasan yuridis yang tidak secara eksplisit dibunyikan mengindikasikan bahwa belum ada peraturan yang mengatur sama terkait Ombudsman Republik Indonesia alias kekosongan hukum. Namun, dasar yuridis yang disebutkan dalam UU No. 37 Tahun 2008 hanya menyebutkan Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI 1945 sebagai dasar yuridis tidak dapat begitu dikatakan cukup sesungguhnya bilamana tidak mencantumkan juga terkait dengan Pasal 34 ayat (3) yang menguraikan bahwa “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Pasal tersebut masih relevan untuk menjadi dasar yuridis karena tafsir makna “*fasilitas*” dalam KBBI berarti sarana guna memudahkan melaksanakan fungsi, dan sarana sendiri adalah segala sesuatu yang bisa digunakan alat dalam meraih sesuatu tujuan.¹⁶ Beranjak dari pengertian tersebut maka dikaitkan dengan pembentukan suatu lembaga Ombudsman Republik Indonesia yang melingkupi kegiatan pengawasan dugaan penyalahgunaan wewenang pejabat administrasi yang melakukan maladministrasi maka diibaratkan Ombudsman Republik Indonesia yang notabene lembaga negara yang berusaha menjaga tidak adanya maladministrasi yang terjadi dalam pelayanan publik atau penyelenggaraan negara memenuhi definisi fasilitas yang menjadi unsur rumusan Pasal 34 ayat (3) sehingga adanya UU No. 37 Tahun 2008 berkorelasi mewujudkan amanat konstitusi untuk membangun fasilitas pelayanan umum yang layak bagi masyarakat. Seharusnya makna

¹⁵ Triantono, dan Kurniasih, Yuni, *Op.Cit.*, 60.

¹⁶ Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia, “KBBI”, diakses pada 5 Februari 2025, <https://kbbi.kemendikdasmen.go.id/entri/fasilitas>

ini dapat ditangkap oleh pembentuk UU pada masa itu melalui penafsiran terhadap konstitusi.

Keberadaan landasan tersebut yang telah disajikan dimuka memberikan makna pengantar arah pengaturan terhadap setiap konstelasi rumusan norma yang ada pada batang tubuh pasal tiap pasal UU No. 37 Tahun 2008. Hal ini tak terkecuali mengenai eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman yang diatur antara lain dalam Pasal 1 Angka 7 yang mengandung tiga kata kunci yakni kesimpulan, pendapat, dan saran.¹⁷ Serta Bab VII tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan yang secara eksplisit dalam Pasal 37 ayat (2) menyebutkan secara runtut apa saja substansi yang terkandung dalam Surat Rekomendasi Ombudsman sebagai berikut:

- a. uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman
- b. penjabaran hasil investigasi pemeriksaan;
- c. uraian bentuk dari maladministrasi yang sudah terjadi; dan
- d. kesimpulan dan pendapat Ombudsman Republik Indonesia

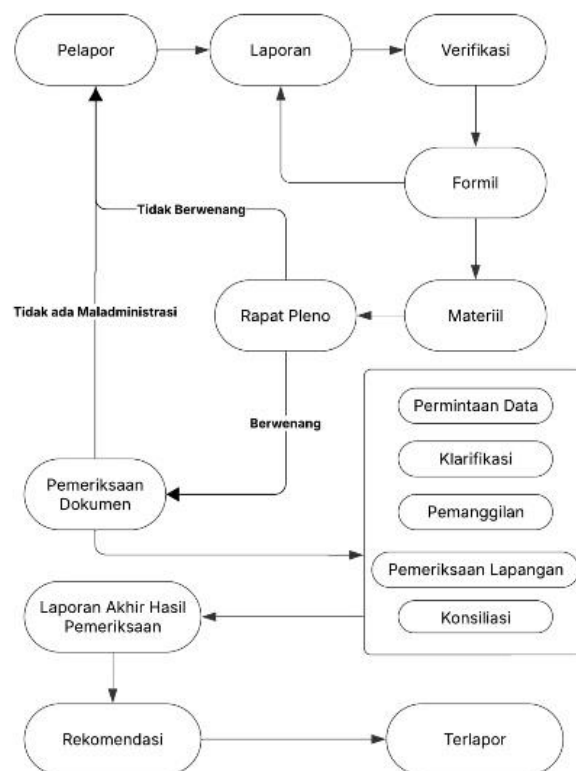
Bentuk-bentuk maladministrasi yang dimaksud dalam huruf d lebih spesifik diatur dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 pada Pasal 11 yang menguraikan antara lain:

- a. penundaan berlarut
- b. tidak memberikan pelayanan
- c. memberikan pelayanan yang bukan sesuai dengan kompetensi keahliannya
- d. penyalahgunaan wewenang
- e. penyimpangan prosedur layanan
- f. permintaan imbalan uang, jasa, atau barang tanpa dasar yuridis yang jelas
- g. tidak patut dalam memberikan layanan
- h. berpihak dalam pemberian layanan publik
- i. diskriminasi dalam memberikan pelayanan

Ombudsman Republik Indonesia dan anggotanya tentu terikat dan tunduk pada aturan ini dalam membuat Surat Rekomendasi Ombudsman kepada instansi atau pejabat yang menjadi terlapor. Disamping hal tersebut, penyimpangan terhadap nama subjek yang menjadi substansi sekalipun seperti menyebutkan pihak terlapor dan pelapor dalam Surat Rekomendasi Ombudsman serta tidak memberikan sensor kemudian dipublikasi ke dalam internet sebagai tanggung jawab keterbukaan informasi yang dijadikan rekomendasi tidak dapat dibenarkan sebab Ombudsman Republik Indonesia menganut prinsip kerahasiaan yang diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008.

¹⁷ Radjab, Abi Ma'ruf, *Op.Cit.*, 467.

Bagan 1 : Keberadaan SRO dari Perspektif Penerimaan dan Penyelesaian Laporan



Sumber: Bahan kelolaan penulis

Adanya Surat Rekomendasi Ombudsman berkaitan erat dari proses awal penerimaan dan pemeriksaan laporan dari masyarakat yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai cikal bakal penerbitan hasil kesimpulan rekomendasi.¹⁸ Terkait penerimaan laporan setidaknya masyarakat siapapun berhak untuk membuat laporan meski bunyi Pasal 23 ayat (1) menyebut “Setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan Laporan...” ini berarti bukan hanya warga negara Indonesia saja yang dapat membuat laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia tapi menurut Pasal 1 Angka 2 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013 mengartikan kata “Penduduk” adalah warga negara Indonesia serta orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Maka tidak menutup kemungkinan orang asing dapat membuat laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia terkait dugaan maladministrasi yang terjadi, serta badan hukum asing yang berdiri menjalankan usahanya di Indonesia dapat berhak melakukan hal demikian meskipun dalam Pasal 23 ayat (1) dan penjelasan pasal tidak menyebutkan secara tegas dan tidak ada aturan yang melarang hal tersebut. Setelah dapat dinyatakan memenuhi hak tersebut selanjutnya masih sama berkenaan dengan syarat suatu laporan yang baik menurut aturan adalah harus memenuhi prasyarat yang termuat dalam Pasal 24 ayat (1) pada UU No. 37 Tahun 2008. Namun

¹⁸ Triantono, dan Kurniasih, Yuni, *Op.Cit.*, 84.

lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 dibagi menjadi dua syarat yakni formil berkaitan dengan hal administratif laporan dan materiil berkenaan dengan kewenangan substantif Ombudsman Republik Indonesia agar dapat ditindaklanjuti. Contoh beberapa syarat formil yang termuat dalam Pasal 4 yakni:

- a. Ketentuan identitas yang lengkap pada kartu kewarganegaraan ataupun kartu lainnya yang menguraikan identitas.
- b. Penjabaran terkait peristiwa atau perbuatan hukum administrasi yang dilaporkan.
- c. Selesai menyampaikan laporan kepada pihak instansi terlapor yang tak terselesaikan dengan baik.

Semua syarat formil tersebut tidak dapat dikurangi sedikitpun karena sebagai salah satu dasar penilaian Ombudsman Republik Indonesia untuk dapat melanjutkan ke tahap verifikasi syarat materiil yang berisi antara lain dalam Pasal 5. Intinya bahwa Laporan tersebut masuk kedalam wewenang Ombudsman Republik Indonesia, tidak masuk dalam wewenang lembaga lain untuk diselesaikan secara bersamaan.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 membantu memberikan kepastian hukum sebagai turunan pengaturan dari Pasal 24 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008 yang masih bersifat umum. Tatkala suatu laporan yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia berimplikasi harus bersifat kasuistik non fiktif. Jika yang dilaporkan merupakan hal yang fiktif hingga bukti-bukti yang diatur dalam Pasal 12 ayat (2) dan diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia maka bisa jadi hasil kesimpulan, saran, dan rekomendasi yang tertuang dalam Surat Rekomendasi Ombudsman berakibat cacat prosedur. Guna menghindari hal itu maka penting untuk tetap berpedoman terhadap pengaturan yang lebih tinggi yakni tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yang diatur dalam Bab VII UU No. 37 Tahun 2008 sebagai *lex superior*.

Setelah kedua syarat tersebut terpenuhi secara akumulatif, tahap berikutnya yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia merupakan pemeriksaan laporan. Pemeriksaan disini hal utamanya berkenaan dengan maladministrasi yang dilaporkan. Pemeriksaan melalui beberapa tahap mulai dari pemeriksaan dokumen, lapangan, dan memanggil untuk mengklarifikasi termasuk pembuktian.¹⁹ Pembuktian dilakukan dengan mengumpulkan bukti formil dan/atau materiil yang diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 dimana hanya dikatakan memenuhi unsur bila terdapat kesesuaian antara peristiwa atau kejadian dengan alat bukti serta petunjuk yang terkumpul, tidak dikenal syarat minimal alat bukti dalam peraturan tersebut. Tentu peranan para insani Ombudsman Republik Indonesia untuk bebas menafsirkan pilihan alat bukti yang paling sesuai membuat semakin mudahnya pembuktian. Namun buruknya kebebasan ini dapat

¹⁹ *Ibid.*, 74.

membuat hasil Surat Rekomendasi Ombudsman dicap sebagai “kriminalisasi” terhadap seseorang atau terlapor dan atasan terlapor tanpa ada alat bukti yang kuat atau cukup.

Semua hasil pemeriksaan tersebut menurut Pasal 25 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 terikhtisar dalam suatu Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP). Pada ayat (2) huruf e Pasal tersebut antara lain menyebut bahwa isi LAHP bagian kesimpulan ialah ditemukan atau tidak ditemukan bentuk maladministrasi. Demikian saat ditemukannya bentuk maladministrasi secara mutatis mutandis berlaku Pasal 37 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008 dan Peraturan Ombudsman tersebut di atas pada Pasal 36 yakni mengeluarkan Surat Rekomendasi Ombudsman dalam hal ditemukannya maladministrasi.

Penekanan terhadap keberadaan fungsi Surat Rekomendasi Ombudsman sekali lagi menjadi hal yang tidak dapat dikesampingkan dimana fungsi Surat Rekomendasi Ombudsman tersebut merupakan sebagai sarana kontrol pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan dalam arti luas.²⁰ Fungsi tersebut terikat oleh tujuan Ombudsman Republik Indonesia pada Pasal 4 UU No. 37 Tahun 2008 yang antara lain menguraikan bahwa Ombudsman Republik Indonesia ingin mencapai keadilan, demokratis, kemakmuran, dan kebenaran dalam negara hukum yang notabene melekat sifat supremasi hukum. Selain tujuan tersebut yang tidak dapat dilepaskan dalam eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman juga dalam pembentukannya berpedoman dari rumusan AAUPB sebagaimana termuat pada Pasal 5 dan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 seperti (a) asas legalitas; (b) kemanfaatan; (c) akuntabilitas; dan (d) imparsial.

Tanpa di pahami secara ontologis terkait keberadaan Surat Rekomendasi Ombudsman akan memberikan pemaknaan sempit mekanistik terkait eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman. Hal senada sesungguhnya berlaku bagi setiap kajian eksistensial hukum positif apapun yang hendaknya dilihat secara substantif norma primer yang dikandungnya sehingga tidak terbatas pada norma sekunder semata dalam suatu UU. Cara ini memang nampak sekilas berbeda dan tidak masuk ke dalam cabang ilmu hukum, sehingga barangkali sebagian besar para akademisi khususnya mahasiswa melupakan cara tersebut untuk digunakan memahami hukum dengan benar-benar. Jalan yang mereka tempuh justru berhenti pada pemaknaan tekstual dalam setiap frasa-frasa yang telah di definisikan dan tercantum pada setiap penjelasan Pasal. Hal tersebut yang menyebabkan hukum terkungkung dalam dogmatika, maka penting untuk mengelaborasi dengan cabang ilmu lain seperti ilmu empiris tentang hukum atau filsafat ilmu sebagai induk untuk membantu penjelasan terkait hukum.²¹

Fungsi penyelesaian laporan dari pelaksanaan wewenang Ombudsman Republik Indonesia atas suatu perkara, Surat Rekomendasi Ombudsman bukan tidak mungkin kedepan mengalami pergeseran bentuk maupun substansi, sehingga memahami ulang konstelasinya dalam hukum positif dan berpijak pada kemungkinan pandangan yang akan berlaku kemudian hari. *Ius Constituendum* yang dibahas oleh DPR dan Pemerintah mengenai RUU terkait Perubahan UU No. 37 Tahun 2008 menjadi salah satu kajian yang

²⁰ Podungge, Abdul Madjid, *Ombudsman Kewenangan dan Kekuatan Putusan Ajudikasi dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik* (Malang, Literasi Nusantara Abadi, 2024), 10

²¹ Shidarta, *Ilmu-Ilmu Empiris tentang Hukum : Penerapannya pada Kajian Sosio-Legal* (Jakarta, Kencana, 2024), 19

patut diberi perhatian manakala peraturan Surat Rekomendasi Ombudsman yang diatur dalam hukum positif dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan format peraturan yang baru. Hal ini memberikan makna bahwa karakteristik kajian hukum terus juga berkembang sebagai suatu ilmu seiring perkembangan perubahan yang terdapat dalam masyarakat manakala hukum dijadikan sebagai otoritas tertinggi dalam berjalannya sebuah kehidupan bangsa melalui pemerintahan.

Dasar hukum positif yang berlaku terhadap Ombudsman Republik Indonesia yakni UU No. 37 Tahun 2008, PO, dan KEPPRES No. 44 Tahun 2000 jika disandingkan dengan satu dan lainnya menunjukkan bahwa Surat Rekomendasi Ombudsman eksis pada setiap jenis dan bentuk peraturan. Meski mengalami perubahan kelembagaan dari Komisi Ombudsman Nasional menjadi Ombudsman Republik Indonesia, tidak mempengaruhi terhadap eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman.

Tabel 1. Dasar Hukum SRO (Surat Rekomendasi Ombudsman)

Dasar Hukum	Penjelasan	Eksistensi Pengaturan SRO
UU No. 37 Tahun 2008	Dasar hukum paling utama yang bersifat umum terkait SRO dan merupakan acuan dalam pembentukan PO	- Definisi (Pasal 1 Angka 7) - Wewenang (Pasal 8 ayat (1) huruf f) - Muatan (Pasal 37 ayat (2)) - Tenggat Waktu Penyampaian (Pasal 37 ayat (3)) - Kewajiban Pelaksanaan (Pasal 38)
KEPPRES No. 44 Tahun 2000	Dasar hukum paling awal terkait SRO yang masih berlaku. meskipun eksistensi SRO belum menyeluruh diatur dari segi substansi maupun prosedur. Hanya termaktub sebagai kewenangan kelembagaan	- Pasal 11 huruf b
Peraturan Ombudsman 26/2017 sebagaimana telah diubah 48/2020	Bentuk dasar hukum paling konkrit terkait SRO sebagai tindak lanjut dari UU No. 37 Tahun 2008.	- Definisi (Pasal 1 angka 19) - Kondisi Penerbitan (Pasal 36) - Muatan (Pasal 37 ayat (1)) - Format (Pasal 37 ayat (2)) - Monitoring Pelaksanaan (Pasal 41)

Sumber: Bahan Kelolaan Penulis

3.2 Keterkaitan Surat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dengan Keputusan Tata Usaha Negara

Guna menjelaskan dan menganalisa kesesuaian atau tidaknya antara Surat Rekomendasi Ombudsman dengan KTUN diperlukan sumber hukum yang menguraikan indikator KTUN baik dari pendapat ahli hukum dan peraturan perundang-undangan. Indikator tersebut tidak terlepas dari sejarah hukum KTUN yang mengalami pergeseran makna dari waktu ke waktu. Namun sebelum masuk terhadap pembahasan tersebut ada baiknya untuk menguraikan arti terminologi *beschikking*

Sejarah bangsa Indonesia dalam mengenal istilah *beschikking* pada mulanya dipopulerkan oleh Prins kemudian diikuti beberapa sarjana hukum lainnya seperti Utrecht, dan Sjachran Basah. Prins memberi definisi *beschikking* sebagai “ketetapan”.²² Bagi Utrecht *beschikking* dimaknai sebagai tindakan yang di landaskan pada hukum publik bersegi satu, tindakan tersebut melekat secara khusus pada alat-alat negara dalam hal ini pemerintah berdasarkan perolehan kekuasaan yang istimewa.²³ Sjachran Basah memiliki definisi terkait *beschikking* yakni keputusan yang tertulis dari organ administrasi negara yang memiliki konsekuensi hukum guna melaksanakan fungsi pemerintahan pada masyarakat.²⁴

Hal senada dilukiskan oleh Van Poelje yang mengartikan *beschikking* yakni suatu pernyataan yang tertulis memuat kehendak dari organ administrasi pemerintahan pusat yang bersifat sepihak dan berlaku keluar, dimana pernyataan tersebut di landaskan oleh kewenangan yang diatur dalam peraturan hukum tata pemerintahan maupun tata negara serta tujuannya yakni merubah atau membatalkan suatu hubungan hukum yang sudah eksis maupun penetapan suatu hubungan hukum baru.²⁵ Pengertian tersebut dapat dikatakan memiliki kesamaan dengan pengertian para ahli sarjana hukum lainnya, dari sini dapat kita lihat bahwa perbedaan itu hanya terletak pada redaksional bahasa yang digunakan.

Fungsi *beschikking* dalam sebuah negara demikian dibutuhkan untuk terlaksananya tugas negara dengan baik dari tingkat pusat hingga daerah.²⁶ Sehingga dalam hukum positif yang berlaku yakni UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya menyebut *beschikking* secara tidak langsung dengan menggunakan redaksi KTUN.²⁷ Hal tersebut di definisikan pada Pasal 1 angka 9 yang menguraikan bahwa KTUN tidak lain suatu penetapan yang tertulis berisikan tindakan TUN dan memiliki sifat individual, final, dan konkrit.

Sejarah sekaligus definisi yang sudah dipaparkan dari ahli hukum terkait *beschikking* yang kemudian di adopsi dalam peraturan perundang-undangan dapat kita

²² Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta, Sinar Grafika, 2022), 73

²³ *Ibid.*, 74.

²⁴ *Ibid.*, 75.

²⁵ *Ibid*

²⁶ Al-Fatih, Sholahuddin, dan Muluk, Mujibur Rahman Khairul. “*Understanding Beschikking, Regeling, and Beleidsregel In Indonesian Legal System.*” *Audito Comparative Law Journal* 4, No. 2 (2023): 87-95

²⁷ Somantri, Dikdik. “Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Hukum Peratun* 4, No. 2 (2021): 123-140

jadikan pijakan awal bahwa definisi pada masa tersebut KTUN yang berlaku adalah dengan dipenuhinya syarat sebagaimana tertera pada Pasal 1 angka 9 yakni konkret, individual, dan final.²⁸ Syarat-syarat tersebut tidak bertahan rupa justru mengalami perubahan lebih luas setelah terbit UU No. 30 Tahun 2014. Jika indikator sebelum adanya perubahan perluasan terkait KTUN yang kita gunakan untuk menilai Surat Rekomendasi Ombudsman maka kurang relevan. Kiranya untuk memberikan kesimpulan yang baik diperlukan pula bahan hukum yang relevan sebagai komoditas melakukan penalaran hukum.

UU No. 30 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai dasar hukum atau wajah baru yang merubah hukum materiil dari pada Pengadilan Tata Usaha Negara.²⁹ Bagaimana tidak, paradigma perluasan KTUN yang termaktub pada aturan terbaru Pasal 87 memberikan makna baru bahwa setiap orang manapun seperti para pengemban profesi hukum terutama seorang hakim yang hendak menafsirkan KTUN (*lex dura sed tamen scripta*), dia harus memaknai paling minimal syarat yang tercantum pada aturan *a quo*.

Perubahan perluasan makna KTUN mengantarkan pada pelbagai persoalan hukum baru yang timbul seperti perlunya menyesuaikan pengaturan turunan sebagai akibat berubahnya hukum materiil baru pada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menghindari adanya kekosongan hukum (*legal gaps*). Maka dari itu Mahkamah Agung menghadapi perkembangan hukum setelah diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014 melalui SEMA No. 4 Tahun 2016 memperjelas kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam kompetensi absolut yang berwenang memeriksa, memutus, dan mengadili:

1. Perbuatan OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)
2. Perkara gugatan baik bersifat *parte* ataupun *ex-parte* yang termasuk melingkupi gugatan *contentiosa*
3. KTUN yang telah diperiksa serta diadili dalam upaya keberatan atau banding administrasi dari suatu badan instansi yang menyelenggarakan pelayanan asal KTUN tersebut.

Masih dalam kebijakan Mahkamah Agung, lebih lanjut rumusan penjabaran Objek gugatan atau permohonan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan paut dengan perluasan KTUN menurut SEMA tersebut dapat disarikan yakni:

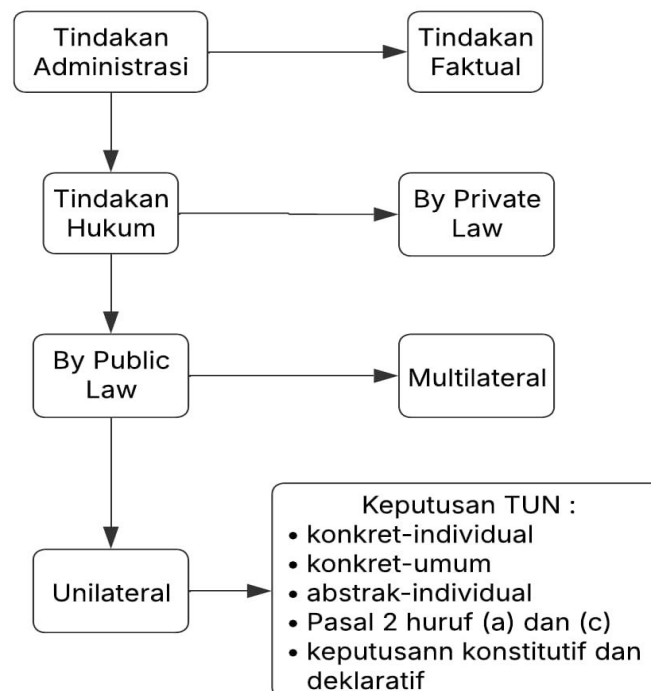
- a. Objek gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara yang meliputi:
 1. Ketetapan yang tergolong tertulis maupun tindakan faktual
 2. Diterbitkan dengan mengacu prinsip AAUPB (tindakan dan/atau KTUN yang berasal melalui kewenangan bebas maupun mengikat)
 3. Dikeluarkan dari Badan ataupun Pejabat Pemerintahan

²⁸ Riza, Dola. "Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Soumatera Law Review* 2, No. 2 (2019): 207-220

²⁹ Riza, Dola. "Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, No. 1 (2018): 85-102

4. Dengan sifat:
 - a. Abstrak hingga Individual (contoh: penetapan terkait syarat-syarat pemberian perizinan)
 - b. Konkret hingga Umum (contoh: penetapan terkait upah minimum suatu wilayah)
 - c. Konret-Individual (contoh: penetapan izin pendirian suatu bangunan)
 5. KTUN dan/atau tindakan yang memiliki potensi timbul akibat hukum (contoh: LHP dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan)
 6. KTUN maupun tindakan yang melingkupi sifat final dalam makna yang lebih luas yakni KTUN yang telah timbul darinya akibat hukum sekalipun masih membutuhkan pengesahan dari instansi yang lebih tinggi (vertikal) atau instansi lain (horizontal). Contohnya, penetapan terkait perizinan fasilitas penanaman modal dari Badan Koordinasi Penanaman Modal.
- b. Penetapan sebagaimana termaktub dalam Pasal 21 rangkaian norma aturan UU No. 30 Tahun 2014
 - c. KTUN dan/atau tindakan yang bersifat fiktif positif

Bagan 2. Kewenangan PTUN setelah adanya UU No. 30 Tahun 2014 sebagai hukum materiil sistem Peradilan TUN



Sumber: Enrico Simanjuntak terkait kewenangan PTUN

Berdasarkan uraian tersebut, dinamika kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara pasca perluasan KTUN dari UU No. 30 Tahun 2014 memiliki keterkaitan dengan penegakan KTUN sebagai objek sengketa. Oleh karena itu untuk mempermudah penjabaran, penulis meminjam skema dari Enrico Simanjuntak yang merupakan seorang hakim yustisial Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk menunjukkan konstelasi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya UU No. 30 Tahun 2014.³⁰

Setelah adanya norma aturan UU No. 30 Tahun 2014 membawa ledakan kencang dalam pemberian makna keputusan sebagai objek sengketa Pengadilan Tata Usaha Negara.³¹ Enrico Simanjuntak menyatakan bahwa perubahan perluasan ini telah membalikkan konsep KTUN yang selama ini berpedoman pada Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1986 beserta aturan perubahannya yang dikenal dengan konsep KTUN yang bercirikan konkret-individual. Pada akhirnya suatu keputusan memiliki banyak karakter yakni abstrak-individual serta konkret-umum.³²

Efek dari perluasan ini sekali lagi berdampak pada sistem peradilan TUN yang pada mulanya merupakan peradilan lebih khusus menjadi peradilan yang khusus dalam arti dapat memeriksa, memutus, serta mengadili segala tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang bercirikan tindakan faktual. Pengujian tersebut juga berlaku terhadap multi karakter keputusan dalam sistem peradilan TUN yang terikat dalam Pasal 87.

Setelah mengetahui penjabaran sebagaimana dimaksud di atas bahwa terjadi pergeseran perluasan makna dan perubahan terhadap KTUN yang berdampak pada sistem peradilan TUN. Dalam kondisi ini tentu agar mendapatkan hasil yang relevan dikaitkan dengan topik Surat Rekomendasi Ombudsman, maka berikut akan diuraikan analisa Surat Rekomendasi Ombudsman yang dibedah melalui setiap elemen (yang bersifat kumulatif) KTUN sesuai pedoman dalam Pasal 87 serta merujuk sifat awal KTUN dalam norma aturan UU No. 5 Tahun 1986.

1. Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di Luar Lingkungan Eksekutif

Merujuk definisi yang digunakan dalam norma Pasal 1 angka 8 pada UU No. 5 Tahun 1986, maksud Badan atau Pejabat TUN diartikan secara fungsional yakni badan maupun pejabat yang mengemban penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penjelasan pasal tidak diuraikan lebih lanjut yang dimaksud pemerintahan apakah bersifat luas atau sempit. Namun bila merujuk judul di atas dari UU No. 30 Tahun 2014 sudah dapat kita tentukan bahwa yang digunakan adalah pemerintah dalam arti yang lebih luas.

Pemerintah dalam arti yang lebih luas (*broad sense*) pada hakikatnya menurut Enrico Simanjuntak memiliki jangkauan setiap alat kelengkapan negara yang dalam tugasnya bertindak atas nama negara. Memang benar jika dalam sistem hukum *Anglo Saxon* (yang juga dianut oleh Indonesia) menggunakan definisi

³⁰ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, 85.

³¹ Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, PT Kansius, 2023), 76.

³² Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, 83.

pemerintah dalam arti luas adalah yang hanya melingkupi bidang-bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ajaran seperti ini dinamakan *trias politica* yang dibawakan oleh Montesquieu. Namun, perkembangan hukum ketatanegaraan modern dan kebutuhan akan pemerintahan yang bersih dari KKN dan praktik curang (*good governance*) menuntut berubahnya struktur ketatanegaraan yakni dengan lahirnya lembaga independen non kekuasaan yang juga melaksanakan fungsi-fungsi atas nama negara.³³ Atas dasar tersebut, pengertian dari Montesquieu perlu pengembangan pula dan tidak bisa berhenti secara doktriner.

Berdasarkan hal tersebut di atas jika di kaitkan dengan Ombudsman Republik Indonesia memiliki unsur kesesuaian karena dalam aturan Pasal 2 pada rangkaian norma UU No. 37 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga imparial independen yang tak terikat sedikitpun dengan kekuasaan manapun. Maka produk dari Ombudsman Republik Indonesia yakni Surat Rekomendasi Ombudsman juga turut tergolong sebagai produk yang berkarakter keputusan dan dikeluarkan oleh badan penyelenggara tugas negara yang diluar lingkungan eksekutif, pendekatan ini dapat disebut sebagai pendekatan organ atau struktural.

Hal berbeda dengan pandangan sebelumnya yakni pendekatan fungsional sebagai antitesis ditunjukkan oleh Enrico Simanjuntak yang berpendapat bahwa sebenarnya yang di maksud Keputusan Lembaga maupun Pejabat TUN di Luar Lingkungan Eksekutif tidak dilihat secara parsial dari siapa sosok lembaga yang membuat keputusan tersebut melainkan dalam hal bidang hukum apa yang dimuat oleh substansi keputusan tersebut. Suatu keputusan baru dikatakan merupakan objek sengketa TUN bila dalam substansi keputusannya berorientasi hukum administrasi.³⁴ Maka kedudukan Surat Rekomendasi Ombudsman dalam substansinya yang memuat dugaan maladministrasi jika menggunakan pandangan di atas sudah barang tentu masuk orientasi hukum administrasi.

Melalui pendekatan struktural organ, Surat Rekomendasi Ombudsman tergolong sebagai KTUN yang dikeluarkan oleh lembaga independen. Namun, dengan pendekatan fungsional pula Surat Rekomendasi Ombudsman sudah cukup dikatakan memenuhi unsur sebagai objek sengketa TUN.

2. Keputusan yang Melingkupi Keberlakuan Untuk Warga Masyarakat

Maksud aturan Pasal 87 dalam rangkaian norma UU No. 30 Tahun 2014 yang menyebut keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat tidaklah secara sederhana dapat kita artikan bahwa keputusan itu berarti memiliki kekuatan hukum mengikat (*binding*) terhadap masyarakat secara luas layaknya *regelling*. Penafsiran secara gramatikal yang terdapat pada Pasal 1 angka 15 peraturan *a quo* mengartikan bahwa frasa “warga masyarakat” merupakan seseorang baik secara pribadi maupun badan hukum perdata yang terkait atas suatu keputusan dan/atau tindakan konkrit. Meskipun demikian untuk frasa “keputusan” masih tetap mengacu pada Pasal 1 angka 7 dan tidak dapat dinafikkan kaitannya

³³ Triwulan, Titik, dan Widodo, Ismu Gunadi. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Kencana, 2011), 125.

³⁴ Enrico Simanjuntak, *Op.Cit.*, 91.

dengan pengertian yang diatur oleh Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya.

Pemaknaan demikian mengkarakteristikan bahwa KTUN memang khas dengan sifat individualnya yang ditujukan terhadap hal tertentu secara spesifik berdefinitif. Hal spesifik ini pada hukum peraturan perundang-undangan seperti norma primer yang jelas kepada siapa ditujukan norma itu dibuat (*adressat*).³⁵ Maka dari itu dalam suatu keputusan *adressat* yang dimiliki harus jelas dan dapat di definitifkan baik perorangan, badan hukum perdata, atau berbentuk persyaratan-persyaratan norma yang abstrak-individual, hingga konkret-umum.

Bahwa suatu keputusan pada intinya harus memiliki *adressat* yang jelas berdefinitif, Surat Rekomendasi Ombudsman memiliki *adressat* yang tercermin pada Pasal 38 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008. Aturan tersebut memberikan beban kewajiban terhadap siapa yang menjadi pihak Terlapor serta atasan Terlapor untuk melaksanakan setiap rekomendasi dari Ombudsman Republik Indonesia.³⁶ Lebih lanjut definisi terkait pihak Terlapor dan atasan Terlapor diatur secara spesifik dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020.

Peraturan Ombudsman tersebut di atas menentukan dalam Pasal 1 angka 10 untuk mendefinisikan Terlapor sebagai pihak yang memiliki dugaan melakukan maladministrasi dan dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia, pihak itu datang baik dari pemerintah, penyelenggara negara, maupun perorangan serta badan swasta. Hal senada berlaku dalam Pasal 1 angka 11 untuk atasan Terlapor yang menjadi pimpinan dari pemerintah, penyelenggara negara, maupun perorangan serta badan swasta.

Pihak tersebut di atas merupakan *adressat* yang berdefinitif dari Surat Rekomendasi Ombudsman. Sudah barang tentu tanpa adanya *adressat* yang jelas, Surat Rekomendasi Ombudsman tidak dapat disebut sebagai keputusan sesuai ketentuan yang berlaku. Ini artinya *adressat* Surat Rekomendasi Ombudsman berkesesuaian dengan masuk ke dalam ruang lingkup frasa "warga masyarakat" yang diatur dalam aturan Pasal 87 pada rangkaian norma UU No. 30 Tahun 2014.

3. Ketetapan Tertulis yang Melingkupi Tindakan Faktual

Fokus utama dari bagian ini adalah terkait bentuk. Norma UU No. 30 Tahun 2014 memandang jika KTUN tidak hanya penetapan yang diatas selembar kertas namun lebih dari pada itu. Suatu penetapan yang ditulis dengan media elektronik dapat dipersamakan dengan KTUN karena ia memiliki bentuk tertulis sesuai Pasal 1 angka 11. Penetapan yang berwujud tertulis ini dimaksudkan agar

³⁵ Shidarta, *Op.Cit.*, 64.

³⁶ Tarigan, Yoses, N. Palilingan, Toar, dan A. Gerungan, Carlo, "Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pengalihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi" *Lex Administratum* 10, No. 4 (2022): 19-37

mudah dalam kebutuhan proses pembuktian. Bentuk lainnya dari objek sengketa TUN yang diatur dalam norma Pasal 87 adalah tindakan faktual yang merupakan bentuk dari tindakan administrasi untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Membuktikan terkait bentuk, pada pembahasan skripsi ini akan menggunakan tolak ukur Pasal 1 angka 11 yang sebagaimana telah diketahui, dibuat, serta digunakan secara umum dalam standar pelayanan penyelenggaraan negara untuk dikaitkan dengan Surat Rekomendasi Ombudsman. Menurut Pasal 37 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 terkait format dan substansi Surat Rekomendasi Ombudsman mengatur serta mensyaratkan berbagai uraian seperti salah satunya bentuk dugaan maladministrasi dan Surat Rekomendasi Ombudsman harus disertai syarat nomor serta tanggal rekomendasi. Hal demikian tentu dilaksanakan tanpa lepas dari media elektronik.

4. Bersifat Final dalam Arti Luas

Sifat ini memiliki makna bahwa suatu KTUN bila telah melewati prosedural pembentukan baik secara formil dan materiil maka penerbitannya (atas prakarsa sendiri melalui kewenangan yang dimiliki) tanpa memerlukan persetujuan lagi terhadap lembaga atau pejabat lain, keputusannya dianggap sudah berlaku.³⁷ Bila mana KTUN masih memerlukan persetujuan kepada lembaga atau pejabat lain maka dia belum dapat dikatakan bersifat final. Syarat ini begitu penting melekat pada suatu KTUN sebab dengannya kita menjadi tahu seberapa jauh KTUN tersebut dapat dipersoalkan di muka hukum. Tidak ada KTUN yang belum bersifat final dapat digugat di muka hukum.

Final dalam arti lebih luas merupakan pemaknaan baru dari UU No. 30 Tahun 2014. Pandangan awal merupakan bentuk sifat final yang lebih menekankan pada ada tidaknya persetujuan, sedangkan dalam hal ini bila dihadapkan dengan kondisi tertentu sehingga menuntut atasan pejabat yang bersangkutan dengan kewenangan diskresinya patut untuk melakukan pengambil alihan keputusan merupakan salah satu contoh final yang bermakna lebih luas. Pengambilan keputusan oleh atasan pejabat dianggap oleh hukum sebagai kategori final, namun menurut penulis pengambil alihan keputusan dilakukan memang karena sebab yang mendesak sehingga pejabat semula menerbitkan keputusan dapat atas prakarsa sendiri menjadi beralih kepada atasan pejabat yang berwenang (Penjelasan Pasal 87 huruf d).

Menurut analisa penulis dalam Surat Rekomendasi Ombudsman sifat final ini diawali dengan tidak adanya lembaga lain yang berada pada struktur vertikal artinya dia tidak dibawah komando ataupun arahan, sekaligus horizontal yang bermakna dia tidak diserupai oleh lembaga yang memiliki fungsi wewenang dan kedudukan yang sama. Atas dasar tersebut lembaga ini berjalan independen dan mandiri (Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008). Karenanya dalam membuat Surat

³⁷ Teguh, Harrys Pratama, dan Ritonga, Ojarudin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, Andi, 2022), 118.

Rekomendasi Ombudsman tak diperlukan lagi untuk mendapatkan persetujuan atasan lembaga atau pejabat lain yang berwenang, sehingga atas prakarsa sendiri menerbitkan Surat Rekomendasi Ombudsman terhadap dugaan maladministrasi yang masuk dalam laporan dari warga masyarakat (Pasal 8 ayat (1) huruf f).

5. Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum

Akibat hukum dalam konteks KTUN merupakan konsekuensi yuridis atas diterbitkannya keputusan yang telah bersifat final.³⁸ Menurut analisa penulis dalam dasar hukum UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya memandang bahwa akibat hukum yang dimiliki KTUN dianggap telah ada semenjak diterbitkannya KTUN tersebut. Berbeda dengan logika UU No. 30 Tahun 2014 dimana dikenal ada dua jenis keputusan menurut Pasal 54 yakni deklaratif dan konstitutif. Lebih rinci dalam penjelasan pasal menguraikan makna keputusan konstitutif yakni bahwa keputusan tersebut ditetapkan secara mandiri oleh pejabat yang berwenang, sedangkan keputusan deklaratif merupakan keputusan yang bersifat mengesahkan dari berbagai proses pembahasan yang telah dilalui pada level pejabat TUN dimana keputusan yang bersifat konstitutif ditetapkan

Mengacu definisi tersebut jika dihubungkan dengan Pasal 87 bahwa potensi akibat hukum tersebut meski belum bersifat deklaratif, hukum menentukan bahwa KTUN yang akan disahkan tersebut bila berpotensi merugikan dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Keputusan konstitutif tentu dengan penetapan mandiri yang kemudian baru menimbulkan akibat hukum dapat pula digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Perbedaan tersebut antara potensi dan sejak berlakunya dan menimbulkan akibat hukum, semua dalam rentang kategori Pasal 87. Hanya saja perlu membedakan antara keputusan yang bersifat konstitutif dengan deklaratif untuk menghitung akibat hukum dan potensinya.

Bahwa Surat Rekomendasi Ombudsman mengacu penjelasan di atas terkategori sebagai keputusan konstitutif. Maka dari itu akibat hukum yang timbul dihitung sejak Surat Rekomendasi Ombudsman tersebut diterbitkan ditandatangani oleh ketua Ombudsman Republik Indonesia dan diterima oleh para pihak terutama terlapor dan atasan terlapor (Pasal 37 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2008). Maksud dari pada akibat hukum yang sudah timbul dari Surat Rekomendasi Ombudsman disini yakni terdapat hak dan kewajiban yang mesti dilaksanakan.

Sifat kewajiban tersebut antara lain di atur dalam Pasal 38 yang berkedudukan sebagai norma primer. Tidak berhenti pada kewajiban terlapor dan atasan terlapor, konsekuensi yuridis atas tidak dilaksanakannya Surat Rekomendasi Ombudsman secara patut menurut Pasal 39 adalah dengan diberikan sanksi administratif. Pasal ini berkedudukan sebagai norma sekunder yang berfungsi menegakkan norma primer.

³⁸ *Ibid.*, 237.

Melalui penjabaran analisa kesesuaian Surat Rekomendasi Ombudsman dengan KTUN sebagai objek sengketa TUN diperoleh bahwa setiap syarat-syarat KTUN setelah mendapat perluasan makna (sekali pun tidak diperluas) terdapat kesesuaian dan ditemukan setiap sifat maupun syaratnya dalam Surat Rekomendasi Ombudsman yang berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 serta Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020. Hal ini tentu membawa konsekuensi hukum baru manakala Surat Rekomendasi Ombudsman dijadikan obyek sengketa TUN dalam Pengadilan Tata Usaha Negara. Konsekuensi hukum tersebut tidak dapat dihindari dan melekat menjadi satu berkausalitas.

3.4 Konsekuensi Hukum Surat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Objek Keputusan Tata Usaha Negara

Konsekuensi hukum yang timbul dari Surat Rekomendasi Ombudsman yang di kategorikan sebagai KTUN antara lain apakah pejabat pemerintahan yang dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia kemudian dibebani kewajiban sesuai substansi Surat Rekomendasi Ombudsman yang ia terima agar dapat segera mungkin dilaksanakan dapat menjadi pihak penggugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara. Bukankah sengketa TUN yakni sengketa berada pada bidang Hukum Administrasi Negara dimana orang ataupun badan hukum privat berhadapan dengan pejabat yang memiliki wewenang dalam hal ini telah diduga melanggar hak-hak masyarakat melalui produk KTUN atau tindakan faktualnya.³⁹ Sekilas sangat membingungkan jika penggugat disini juga merupakan seorang pejabat yang menjadi terlapor dalam Surat Rekomendasi Ombudsman, lantas seperti apa *legal standing* yang dimiliki nantinya saat beracara dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.

Persoalan tersebut di atas agaknya dapat dijawab melalui Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya yang menjelaskan bahwa memang benar seseorang individu yang merasa kepentingannya dirugikan oleh KTUN dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Maka di sini pejabat yang menjadi terlapor Surat Rekomendasi Ombudsman dapat dimungkinkan bertindak atas nama individu bila merasa dirugikan atas keberlakuan Surat Rekomendasi Ombudsman yang mengikatnya untuk melayangkan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara yang notabene sebagai pelindung hak warga negara yang bersumber dari hak individu.⁴⁰ Hal ini terjadi karena Pasal 1 angka 10 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 mendefinisikan subjek terlapor dalam Surat Rekomendasi Ombudsman dapat menjadi beberapa bentuk: (a) penyelenggara negara, (b) pemerintah, (c) badan swasta, dan (d) perseorangan. Menurut penulis secara mutatis mutandis memungkinkan pejabat tersebut bertindak secara perseorangan, karenanya ketentuan ini dapat menjadi dasar kedudukan hukum penggugat pada Pengadilan Tata Usaha Negara dan selaras dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1).

Dasar lainnya yang mendukung kemungkinan seorang pejabat dapat menjadi penggugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah dengan dianutnya asas *point*

³⁹ Triwulan, Titik, dan Widodo, Ismu Gunadi, *Loc.Cit.*

⁴⁰ Tjandra, W. Riawan, *Loc.Cit.*

d'interest point d'action pada Hukum Acara TUN.⁴¹ Asas ini bermakna bahwa bila terdapat kepentingan, disitu juga terdapat gugatan. Perlu digarisbawahi bahwa kata kuncinya terletak pada ada atau tidaknya kepentingan yang dimiliki oleh seorang pejabat tersebut. Jika pejabat tersebut memiliki kepentingan karena ia sebagai pihak yang berada dalam Surat Rekomendasi Ombudsman, maka atas kepentingan hukum tersebut dapat bertindak menjadi penggugat.

Konsekuensi hukum lainnya yang timbul adalah adanya peraturan dari UU No. 37 Tahun 2008 yang membuat Surat Rekomendasi Ombudsman tidak dapat menjadi obyek sengketa TUN. Pasal 10 menyebutkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan tugas, serta wewenangnya tidak dapat dilakukan upaya paksa yakni penangkapan, penginterogasian, penahanan, serta penuntutan maupun digugat di muka hukum. Dengan adanya aturan tersebut Ombudsman Republik Indonesia menjadi lembaga yang “kebal hukum”. Sangat amat disayangkan menurut penulis jika terdapat potensi penyalahgunaan wewenang oleh oknum insani Ombudsman Republik Indonesia dalam lembaga yang “kebal hukum”.

Efek dari Pasal 10 ini tentu bersinggungan erat dengan eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman yang telah dibuktikan secara yuridis normatif tergolong sebagai obyek sengketa KTUN.⁴² Hal ini membuat Surat Rekomendasi Ombudsman tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara sekalipun secara substansi hukumnya merupakan KTUN dan dalam ruang lingkup bidang hukum administrasi. Penegakan hukum demikian menjadi perdebatan yang sulit manakala hakim dalam pemeriksaan pendahuluannya harus memberikan penilaian terhadap perbenturan norma dari sumber hukum yang tengah dihadapi jika Surat Rekomendasi Ombudsman digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Serta pada saat yang sama hakim juga dituntut untuk menggali nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

Di sisi lain, dalam Hukum Acara TUN mengenal adanya proses *dismissal procedure* sebagai bentuk penilaian awal gugatan yang diajukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara sebelum masuk kedalam pokok perkara yang di sengkatakan. Hal ini yang perlu diperhatikan manakala Surat Rekomendasi Ombudsman menjadi obyek sengketa TUN. Karenanya keberlakuan Pasal 10 UU No. 37 Tahun 2008 memungkinkan sebagai dasar alasan untuk membuat Surat Rekomendasi Ombudsman sebagai obyek sengketa dalam gugatan dinilai oleh majelis hakim tidak terpenuhinya syarat-syarat gugatan dengan baik sebagai mana termaktub Pasal 56 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya. Maka atas kewenangan yang diberikan dalam Pasal 62 peraturan *a quo*, majelis hakim berwenang menjatuhkan putusan gugatan tidak diterima atau *Niet Ontoankelijke Verklaard*.⁴³

Tentu akan berbeda jika Pasal 10 tersebut sudah tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui proses *judicial review*. hakim dalam pertimbangan hukumnya berkemungkinan akan mendapatkan suatu petunjuk untuk memberi penilaian Surat Rekomendasi Ombudsman sebagai KTUN. Jika dapat dibayangkan demikian

⁴¹ Fachrudin, Irfan. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer: Kepentingan Menggugat Pada Badan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta, Genta Press, 2014), 165.

⁴² Teguh, Harrys Pratama, dan Ritonga, Ojarudin, *Loc.Cit.*

⁴³ Winarno, Ronny. *Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* (Malang, CV Literasi Nusantara Abadi, 2023), 171.

penegakan hukum dapat dilakukan pada KTUN Surat Rekomendasi Ombudsman. Hal ini terjadi pada putusan No. 1/G/2016/PTUN-BL dimana majelis hakim menggolongkan rekomendasi Komisi ASN sebagai KTUN serta dalam peraturan perundang-undangan tidak mengatur Komisi ASN “kebal hukum”. Dengan demikian hakim mudah memberi pertimbangan hukumnya untuk suatu kasus konkrit yang diduga telah merugikan hak individu maupun masyarakat.

Menakar potensi timbulnya konsekuensi hukum apabila keberlakuan Pasal 10 UU No. 37 Tahun 2008 batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan mengikat adalah lahirnya hak untuk menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, hak tersebut baru timbul setelah melalui prosedur upaya administratif yang bersifat kewajiban sebelum diperiksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara *vide* Pasal 48 ayat (2) yang termuat dalam UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya. Sedangkan yang menjadi persoalan yakni dalam UU No. 37 Tahun 2008 tidak dikenal upaya administratif, hal tersebut sekilas membuat hak untuk menggugat Surat Rekomendasi Ombudsman di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat dilakukan. Tentu masalah ini dapat digolongkan sebagai persoalan dan pembahasan tersendiri yang berbeda dari skripsi ini. Namun, demi pelengkap penunjang pembahasan menurut analisa penulis jika seorang pejabat yang bertindak secara individu karena kepentingannya dirugikan atas keberlakuan Surat Rekomendasi Ombudsman terhadapnya maka dapat langsung mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa memperhitungkan lagi ketentuan norma Pasal 48 ayat (2) yang termuat dalam UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya. Hal ini didasarkan pada yurisprudensi Putusan MA RI Nomor 66 K/TUN/2001 yang memberi petunjuk khususnya tidak adanya upaya administratif Surat Rekomendasi Ombudsman atau lembaga lainnya yang diatur oleh hukum positif maka dapat langsung mengajukan gugatan di pengadilan yakni Pengadilan Tata Usaha Negara.

4. KESIMPULAN

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga yang bersifat independen, hal ini di tunjukkan melalui dasar hukum Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008. Dasar hukum tersebut juga sebagai dasar pembentukan Ombudsman Republik Indonesia yang semula bernama Komisi Ombudsman Nasional menurut KEPPRES No. 44 Tahun 2000. Eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman secara hukum positif diatur dalam berbagai tingkat peraturan antara lain UU No. 37 Tahun 2008 yang kemudian diatur pelaksanaan teknis nya melalui Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan, serta KEPPRES No. 44 Tahun 2000.

Dalam UU No. 37 Tahun 2008 dapat kita telaah melalui Pasal 1 angka 7 terkait definisi Surat Rekomendasi Ombudsman, Pasal 8 ayat (1) terkait wewenang Ombudsman Republik Indonesia dalam memberikan serta membuat Surat Rekomendasi Ombudsman guna menyelesaikan laporan, Pasal 37 ayat (2) terkait muatan Surat Rekomendasi Ombudsman, Pasal 37 ayat (3) terkait batas waktu penyampaian Surat Rekomendasi Ombudsman kepada para pihak, dan Pasal 38 terkait sifat mengikat pelaksanaan Surat Rekomendasi Ombudsman. Pengaturan lain yakni Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah

diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 yang lebih konkrit sebagai tindak lanjut dari UU No. 37 Tahun 2008 menjabarkan eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman melalui Pasal 1 angka 19 terkait definisi, Pasal 36 terkait keadaan diterbitkannya rekomendasi, Pasal 37 ayat (1) & (2) terkait materi muatan formil serta materiil rekomendasi, dan Pasal 41 terkait monitoring pelaksanaan rekomendasi. Berbeda dengan hal di atas, pada masa Komisi Ombudsman Nasional yang dasar hukumnya masih berlaku hingga sekarang hanya mengatur mengenai kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan surat rekomendasi terhadap lembaga terkait.

Keterkaitan Surat Rekomendasi Ombudsman dengan KTUN merupakan saling berkaitan dan berkesesuaian. Hal ini tercermin dari indikator perluasan makna KTUN melalui Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 dimana suatu hal dapat dikategorikan KTUN harus memenuhi syarat-syarat Pasal 87 dengan sifat dasarnya yang konkrit, individual, dan final menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya. Semua indikator tersebut setelah dilakukan pengkajian dengan UU No. 37 Tahun 2008 serta Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 yang menjadi obyek kajian memenuhi unsur KTUN yang terdapat pada UU No. 30 Tahun 2014.

Hal ini tentu membawa konsekuensi hukum baru manakala Surat Rekomendasi Ombudsman terkategori sebagai KTUN lantas dijadikan obyek sengketa TUN. Konsekuensi hukum yang timbul adalah seperti apa kedudukan hukum pejabat yang menjadi terlapor dalam Surat Rekomendasi Ombudsman menjadi penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Maka aturan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahannya dan Pasal 1 angka 10 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 dapat menjawab persoalan tersebut dengan menjelaskan bahwa pejabat tersebut dapat dimungkinkan bertindak secara perseorangan individu. Konsekuensi hukum lainnya yang muncul adalah adanya peraturan dari UU No. 37 Tahun 2008 dalam Pasal 10 yang membuat Surat Rekomendasi Ombudsman tidak dapat menjadi obyek sengketa TUN. Hal demikian membuat Surat Rekomendasi Ombudsman tidak dapat dilakukan penegakan hukum yakni digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara sekalipun secara substansi hukumnya merupakan KTUN dan dalam ruang lingkup bidang hukum administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fachrudin, Irfan. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer: Kepentingan Menggugat Pada Badan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta, Genta Press, 2014)
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana, 2017)
- Podungge, Abdul Madjid, *Ombudsman Kewenangan dan Kekuatan Putusan Ajudikasi dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik* (Malang, Literasi Nusantara Abadi, 2024)
- Shidarta, *Ilmu-Ilmu Empiris tentang Hukum : Penerapannya pada Kajian Sosio-Legal* (Jakarta, Kencana, 2024)

- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta, Sinar Grafika, 2022)
- Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi* (Bandung, Nusa Media, 2019)
- Syamsudin, Rahman. *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, Kencana, 2019)
- Teguh, Harrys Pratama, dan Ritonga, Ojarudin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, Andi, 2022)
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, PT Kansius, 2023),
- Triantonio, dan Kurniasih, Yuni. *Dinamika Pengawasan Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia* (Magelang, Pustaka Rumah Cinta, 2022)
- Triwulan, Titik, dan Widodo, Ismu Gunadi. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Kencana, 2011)
- Winarno, Ronny. *Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* (Malang, CV Literasi Nusantara Abadi, 2023)

Jurnal

- Abrianto, Bagus Oktafian, Nugraha, Xavier, Hartono, Julienna, dan Kosuma, Indah Permatasari. "Problematika Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020." *Arena Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 16, No. 3 (2023): 532-556.
- Agung, Ariyanto, Karjoko, Lego, dan Isharyanto. "Politik Hukum Asas *Non-Legally Binding* Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan dan Penanganan Laporan Maladministrasi." *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS* 7, No. 1 (2019): 62-73.
- Al-Fatih, Sholahuddin, dan Muluk, Mujibur Rahman Khairul. "*Understanding Beschikking, Regeling, and Beleidsregel In Indonesian Legal System.*" *Audito Comparative Law Journal* 4, No. 2 (2023): 87-95
- Aling, Daniel Franzel. "Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik." *Lex et Societastis* 9, No. 3 (2021): 25-40.
- Harahap, Ahmad Fauzi. "Penerapan Perluasan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya Dalam Penegakan Hukum Administrasi dan Kaitannya dengan Prinsip-Prinsip *Good Governance*." *Bina Mulia Hukum* 9, No. 2 (2020): 171-181
- Nashir, Muhammad Alvin. "Pudarnya Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Perizinan atas Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law)." *Taruna Law* 2, No. 1 (2024): 84-95.
- Putra, Muhammad Amin. "*Administrative Decisions With Potential Legal Consequences As Object of Dispute In The State Administrative Court.*" *Jurnal Hukum Peratun* 3, No. 1 (2020): 1-18.
- Radjab, Abi Ma'ruf. "Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik." *Veritas et Justitia* 1, No. 2 (2015): 444-472
- Riza, Dola. "Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Soumatara Law Review* 2, No. 2 (2019): 207-220
- Riza, Dola. "Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, No. 1 (2018): 85-102

Somantri, Dikdik. "Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Peratun* 4, No. 2 (2021): 123-140

Tarigan, Yoses, N. Palilingan, Toar, dan A. Gerungan, Carlo, "Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pengalihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi" *Lex Administratum* 10, No. 4 (2022): 19-37

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344);

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380);

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);

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);

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1035);

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1646);

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 1/G/2016/PTUN-BL perihal Gugatan Ellya Lusiana, Ir, Sarimun Nandar, I Kadek Sumarta, Akhmad Odany, dan H. Rosdi kepada Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, 11 Mei 2016;

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, 9 Desember 2016;

Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 66K/TUN/2001.

Website

Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia, "KBBI", diakses pada 5 Februari 2025, <https://kbbi.kemendikdasmen.go.id/entri/fasilitas>

Mariani, “Kekuatan Pengaruh Ombudsman”, *Ombudsman Republik Indonesia*, diakses 1 Oktober 2024, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-pengaruh-ombudsman>.

Skripsi

Muhammad, Qantas Rifky, “Pengkualifikasian Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara” (Skripsi, Universitas Jenderal Soedirman, 2019), x