

KEWENANGAN AJUDIKASI OLEH OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PROSES PENYELESAIAN SENGKETA PELAYANAN PUBLIK

Zsa Zsa Bangun Pratama

Universitas Riau, Indonesia, zsabangun@gmail.com

ABSTRACT

In the Ombudsman Act Ombudsman function not found as the judiciary. But in the Act public service in article 1 paragraph (11) explains that the dispute resolution process is adjudikasi the public service between the Parties decided by the Ombudsman. This type of research is types of normative. From the results of the research can be concluded. That authority adjudikasi the Ombudsman is only regulated in Article 50 of the Act the public service but there is no law on the Ombudsman. The provisions of article 25 of the regulation the Ombudsman of the Republic of Indonesia Number 31 year 2019 On mechanisms and procedures for Special Ajudikasi, indicating the existence of a legal vacuum.

Keywords: *Ajudikasi – Ombudsman – Public Service*

ABSTRAK

Dalam Undang-Undang Ombudsman tidak ditemukan fungsi Ombudsman sebagai lembaga peradilan. Tetapi dalam Undang-Undang Pelayanan Publik pada Pasal 1 ayat (11) menerangkan bahwa adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak yang diputuskan oleh Ombudsman. Jenis Penelitian adalah penelitian normatif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan. Bahwa kewenangan adjudikasi Ombudsman hanya diatur di dalam Pasal 50 Undang-Undang Pelayanan Publik namun tidak terdapat pada Undang-Undang Ombudsman. Ketentuan Pasal 25 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2019 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, menunjukkan masih adanya kekosongan hukum.

Kata Kunci: *Ajudikasi – Ombudsman – Pelayanan Publik*

PENDAHULUAN

Sejalan dengan semangat reformasi yang bertujuan menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah telah melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan dengan membentuk lembaga-lembaga negara dan pemerintahan baru. Konsep *empowering societystate* berarti lebih luas dari konsep *welfarestate* dan untuk tepatlah ketika Pemerintah membentuk Ombudsman sebagai pengawas atas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional serta diperkokoh dasar hukum keberadaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik maka dipandang untuk diatur dalam suatu Undang-Undang yang antara lain mengatur tugas, fungsi dan wewenangnya secara jelas dan kuat. Maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut Undang-Undang Ombudsman), sebelumnya dalam Keppres Nomor 44 Tahun 2000 namanya adalah Komisi Ombudsman Nasional dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 namanya telah berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia.

Pasal 2 Undang-Undang Ombudsman menegaskan bahwa “Ombudsman merupakan lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga Negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya” dan dalam Pasal 6 disebutkan fungsi Ombudsman yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Miliki Negara serta badan swasta atau perseroan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayan publik tertentu.¹

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut Undang-Undang Pelayanan Publik) menegaskan bahwa: pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan-kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

¹ Antonius Sujata dan Surahman. 2002. *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, h. 88.

Berdasarkan definisi tersebut maka ruang lingkup pelayanan publik adalah sangat luas, yang kesemuanya itu menjadi kewajiban penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

Ombudsman memiliki peranan yang sentral dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Hubungan antara Ombudsman dan pelayanan publik tergambarkan secara eksplisit dalam fungsi Ombudsman yang digariskan oleh Pasal 6 Undang-Undang Ombudsman yaitu “mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintah baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perserorangan yang diberikan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Undang-Undang Pelayanan Publik juga melibatkan Ombudsman dalam skema kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik secara umum, dalam hal ini penyelesaian sengketa pelayanan publik. Pasal 46 Undang-Undang Pelayanan Publik menentukan: (1) Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang ini; (2) Ombudsman wajib menyelesaikan

pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara; (3) Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak. Sementara mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman diatur lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman.

Dalam Undang-Undang Ombudsman tidak ditemukan fungsi Ombudsman sebagai lembaga peradilan. Bila Ombudsman melaksanakan mediasi dalam persengketaan pelayanan publik, hal ini bukanlah sesuatu yang luar biasa karena secara prinsip mediasi dapat dilakukan. Tetapi dalam Undang-Undang Pelayanan Publik pada Pasal 1 ayat (11) menerangkan bahwa adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak yang diputuskan oleh Ombudsman. Selanjutnya di Pasal 50 juga menjelaskan secara umum proses adjudikasi oleh Ombudsman yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Ombudsman. Proses adjudikasi yang kemudian menghasilkan putusan menjadi suatu kontradiksi karena Ombudsman bukanlah lembaga peradilan dan juga bukan suatu proses peradilan semu administrasi (*administratief quasi rechtspraak*), karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi dan rekomendasi tersebut bukan sebagai putusan hakim sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang

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

Sedangkan proses adjudikasi adalah proses hukum dengan seorang penengah atau hakim artinya ini adalah proses yang akan menempatkan Ombudsman sebagai hakim penengah yang akan melahirkan putusan hakim. Hal ini akan menjadi suatu kontroversi mengingat Ombudsman bukanlah bagian dari kekuasaan yudikatif. Pada tanggal 28 Juni 2018 telah terbit Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Adjudikasi Khusus (selanjutnya disebut PO Mekanisme dan Tata Cara Adjudikasi Khusus). Dengan terbitnya peraturan tersebut semakin memperkuat kewenangan Ombudsman dalam melaksanakan adjudikasi khusus sesuai dengan amanat Pelayanan Publik.

Sehubungan dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis menetapkan masalah pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Bagaimanakah kewenangan adjudikasi Ombudsman dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik ?; dan 2. Bagaimanakah kekuatan hukum putusan adjudikasi Ombudsman

dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik ?.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.²

Penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah melalui pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang membahas tentang asas-asas hukum, sistimatis hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Dalam penelitian ini penulis mengkaji perihal taraf sinkronisasi hukum mengenai kewenangan Ombudsman dalam melaksanakan adjudikasi dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik dan kekuatan hukum putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik antara

² Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 32.

Undang-Undang Ombudsman dan Undang-Undang Pelayanan Publik.

HASIL PENELITIAN

1. Kewenangan Ajudikasi Ombudsman dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

Dalam menjalankan fungsi dan tugas, menurut ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Ombudsman. Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;

- f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:

- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Berkaitan dengan mekanisme pengawasan oleh Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Ombudsman, menyatakan bahwa :

- (1) Ombudsman memeriksa Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24;

- (2) Dalam hal Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat kekurangan, Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor untuk melengkapi Laporan;
- (3) Pelapor dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Pelapor menerima pemberitahuan dari Ombudsman harus melengkapi berkas Laporan;
- (4) Dalam hal Laporan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pelapor dianggap mencabut Laporannya.

Selanjutnya ketentuan Pasal 26 menyatakan :

- (1) Dalam hal berkas Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dinyatakan lengkap, Ombudsman segera melakukan pemeriksaan substantif;
- (2) Berdasarkan hasil pemeriksaan substantif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , Ombudsman dapat menetapkan bahwa Ombudsman:
 - a. tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan; atau
 - b. berwenang melanjutkan pemeriksaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada dasarnya mekanisme pengawasan Ombudsman adalah diawali dengan

adanya laporan, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Jadi apabila tidak adanya laporan, maka pengawasan Ombudsman bersifat pasif atau melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam memeriksa laporan tersebut Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi.

Hal yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan. Dalam melakukan pemeriksaan atas laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*).

Untuk menegakkan Undang-Undang Ombudsman diatur pula mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan. Dengan demikian, kekuatan hukum atas rekomendasi Ombudsman semakin dipertegas, demi terwujudnya keadilan bagi masyarakat Indonesia. Di berbagai negara, rekomendasi Ombudsman hanya bersifat mengikat secara moral (*morally binding*), di Indonesia bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*).

Ada perbedaan paling mendasar antara UU Ombudsman dan UU Pelayanan Publik sehubungan dengan Sengketa Pelayanan Publik dan tugas Ombudsman dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman adalah:

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan

pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Sengketa Pelayanan Publik karena adanya pengaduan dan/laporan masyarakat penerima pelayanan yang tidak puas atau merasa dirugikan oleh tindakan atau keputusan dari penyelenggaraan pelayanan publik, yang ditujukan kepada penyelenggara pelayanan dan/atau pelaksana pelayanan, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.³

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Ombudsman yang dimaksud dengan Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunkan wewenang untuk tujuan lain dari yang mejadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian

³ Pasal 36 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

keajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan memberi pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan sebagai atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang, serta tidak masuk akal.⁴

Maladministrasi adalah suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktik administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Terminologi dari maladministrasi dipahami lebih luas dari sekedar penyimpangan yang bersifat ketatabukuan. Meskipun demikian maladministrasi juga harus dipahami tidak sekedar sebagai penyimpangan

⁴ Philipus M. Hadjon, et.al. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 303.

terhadap hal tulis menulis, tata buku, dan sebagainya, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara (termasuk anggota parlemen) kepada masyarakat.⁵

Proses penyelesaian sengketa Pelayanan Publik, berdasarkan Undang-Undang Pelayanan Publik dilakukan melalui beberapa cara:⁶

1. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan di dalam dan oleh penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Dilaksanakan sesuai peraturan perundangan yang berlaku, dengan mengambil bentuk *Administratief Beroep* (upaya administratif), secara berjenjang berupa keberatan administratif dan banding administratif.
2. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman :
 - a. Mediasi
 - b. Ajudikasi
3. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan

⁵ Sitiajeng Kadarsih. Mei 2010. Tugas dan Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Pelayanan Publik Menurut UU No. 37 Tahun 2008. *Jurnal Dinamika Hukum*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Volume 10 Nomor 2, h. 179.

⁶ Pasal 1 angka 10 dan angka 11, Pasal 37, Pasal 40 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara.

Berdasarkan paparan tersebut di atas, berarti ajudikasi oleh Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik hanyalah salah satu kemungkinan dari beberapa kemungkinan penyelesaian sengketa pelayanan publik. Mengingat fungsi Ombudsman sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Ombudsman yang berbunyi:

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Hal ini berarti Ombudsman adalah lembaga Pengawas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan fungsi penyelesaian sengketa melalui ajudikasi adalah bagian dari fungsi

pengawasan itu sendiri. Jadi Ombudsman bukanlah forum pengadilan.

Seperti telah dibahas sebelumnya, ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui peradilan atau lembaga yang menyelesaikan sengketa yang bersifat peradilan. Dalam hal ini sengketa di antara para pihak akan diputus oleh pihak yang berkedudukan sebagai hakim dan penyelesaian sengketa melalui suatu putusan hakim. Artinya dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan Ombudsman, Ombudsman akan berlaku sebagai hakim dan sebagai penyelesaian terhadap sengketa yang ada akan dikeluarkan putusan yang dalam hal ini dianggap sebagai putusan hakim yang berlaku bagi kedua belah pihak yang bersengketa.

Ketentuan Pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman adalah pintu masuk bagi ketentuan Undang-Undang Pelayanan Publik untuk memberikan wewenang kepada Ombudsman untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa pelayanan publik. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus.

Secara umum ajudikasi yang akan diselenggarakan oleh Ombudsman berpotensi menimbulkan beberapa masalah, terutama bila melihat adanya putusan serupa putusan pengadilan, sebagai hasil akhir dalam penyelesaian

sengketa pelayanan publik ini. Persoalannya adalah bagaimanakah kekuatan putusan ini ? sebab Ombudsman bukanlah lembaga pengadilan atau forum pengadilan seperti halnya arbitrase. Ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Ombudsman mengatur bahwa hasil investigasi Ombudsman adalah Rekomendasi, yaitu:

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

Hal ini menunjukkan bahwa produk Ombudsman dalam penyelesaian permasalahan yang dilaporkan kepada Ombudsman (termasuk sengketa pelayanan publik) tidaklah berbentuk “putusan”, melainkan rekomendasi. Memang rekomendasi Ombudsman “bersifat wajib”, sebagaimana ketentuan Pasal 38 ayat (1) yang berbunyi:

“Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.”

Serta ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Ombudsman yang berbunyi:

“Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Adanya ketentuan penjatuhan sanksi administrasi bagi pihak yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman, menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman sekalipun bukan merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, karena Ombudsman bukanlah bagian dan lembaga eksekutif (Tata Usaha Negara), sebagaimana ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Ombudsman, yang berbunyi:

“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.”

Tetapi dalam pelaksanaan hasil rekomendasinya Ombudsman tergantung kepada kehendak dan kemauan baik dari Tata Usaha Negara yang menerima rekomendasi tersebut. Lebih lanjut dapat disimpulkan bahwa rekomendasi Ombudsman sekalipun “bersifat wajib” tetapi belum tentu memiliki sifat “final dan mengikat” (*final and binding*) seperti halnya putusan dari proses adjudikasi baik

di pengadilan maupun di arbitrase. Apalagi bila kita kaitkan dengan adanya ketentuan penjatuhan sanksi administrasi bagi pihak yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman, baik terlapor sendiri atau atasan dari terlapor. Artinya terhadap rekomendasi Ombudsman dapat diperlakukan upaya administrasi lebih lanjut.

Mekanisme dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, karena proses penyelesaian sengketa pelayanan publik adalah bagian dari pengaduan dan pelaporan dari masyarakat terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara dan/atau pelaksana pelayanan publik. Upaya hukum yang dapat dilakukan adalah bila hasil putusan ajudikasi Ombudsman tersebut diabaikan/tidak dilaksanakan oleh terlapor, maka terlapor dapat dilaporkan kepada instansi atasannya dan terhadap yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran, penurunan gaji, penurunan jabatan, sampai pembebasan dari jabatan dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan ajudikasi Ombudsman.⁷ Upaya hukum ini serupa dengan bentuk *administratief beroep*. Bila ternyata pada pihak yang mengabaikan putusan ajudikasi itu ditemukan adanya perbuatan melawan hukum atau tindak pidana, maka

⁷ Pasal 1 angka 10 dan angka 11, Pasal 37, Pasal 40 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

pihak tersebut dapat diajukan ke muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum.⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka, dapat disimpulkan terhadap putusan Ajudikasi Ombudsman upaya hukum lebih lanjutnya adalah mekanisme upaya administratif yang berujung dengan penjatuhan sanksi administrasi dan berdasarkan pembahasan di atas, hal tersebut menguatkan bahwa penyelesaian sengketa pelayanan publik melalui mekanisme ajudikasi di Ombudsman masih harus dikaji lebih lanjut.

2. Kekuatan Hukum Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

Pasal 2 Undang-Undang Ombudsman menegaskan bahwa kedudukan Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dari ketentuan Pasal 2 tersebut nampak bahwa Ombudsman bukan merupakan bagian dari lembaga negara

⁸ Pasal 1 angka 10 dan angka 11, Pasal 37, Pasal 40 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

(*staat organen*) lainnya juga bukan merupakan lembaga pemerintah (*bestuur organ*). Ombudsman juga tidak memiliki hubungan struktural organik baik sebagai atasan ataupun bawahan dari lembaga lain. Di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya pun bebas dari campurtangan kekuasaan lainnya. Jadi benar-benar merupakan lembaga yang independen secara struktural, fungsional maupun finansial. Apalagi di dalam Undang-Undang Ombudsman pihak terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Ombudsman dapat mempublikasikan terlapor maupun atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Ombudsman.⁹

Ombudsman merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam UUD 1945. Kelahirannya dilakukan oleh UU dalam rangka pengawasan kinerja aparatur negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. Lembaga yang menjalankan fungsi seperti ini belum diatur dalam UUD 1945. Oleh sebab itu, dalam sistem pemisahan kekuasaan Ombudsman dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah

pengaruh satu kekuasaan lain. Dengan tugas dan fungsi seperti itu, keberadaan Ombudsman sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian tujuan bernegara.

Untuk menjangkau tugas dan fungsi pengawasan, serta menampung keluhan masyarakat sampai ke daerah oleh Undang-Undang Ombudsman, Ombudsman diberi keleluasaan membentuk Perwakilan di Daerah. Ombudsman daerah atau dengan istilah lain yang ada sekarang secara bertahap harus diintegrasikan menjadi kepanjangan (perwakilan) Ombudsman. Dengan demikian pengawasan akan terstruktur dan terkoordinasi dengan baik mengenai standar, mekanisme, prosedur, dukungan fasilitasi, dan lain-lain.

Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan definisi adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh Ombudsman. Lebih lanjut Pasal 1 angka 5 PO Mekanisme dan Tata Cara Adjudikasi Khusus memberi pengertian bahwa: “Adjudikasi adalah proses penyelesaian ganti rugi atas sengketa pelayanan publik yang diputus oleh Ombudsman.” Lalu ditegaskan kembali pada Pasal 1 angka 6 PO Mekanisme dan Tata Cara Adjudikasi Khusus bahwa “Adjudikasi Khusus adalah Adjudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian

⁹ Galang Asmara. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, h. 127.

ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksud apabila tidak dapat diselesaikan dengan Mediasi dan Konsiliasi.”

Definisi ajudikasi yang diberikan UU dan PO terdapat frase “diputus” maka proses penyelesaian sengketa seperti ini tidak jauh berbeda dengan proses penyelesaian sengketa di pengadilan atau khusus yang diselenggarakan di luar pengadilan (non litigasi) lazim disebut sebagai Arbitrase. Hanya saja ajudikasi oleh Ombudsman dikhususkan untuk menetapkan besarnya ganti rugi yang harus dibayarkan oleh instansi terlapor kepada pelapor yang telah terbukti secara sah dan meyakinkan telah ditemukan maladministrasi dan harus membayar ganti rugi atas akibat langsung dari maladministrasi yang telah dilakukan oleh terlapor.

Pasal 4 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Pelapor atau yang berhak mewakili Pelapor;
2. Disampaikan secara tertulis;
3. Ditujukan kepada Ketua Ombudsman atau Kepala Perwakilan Ombudsman;
4. Permohonan Ajudikasi Khusus dapat diajukan 90 (sembilan puluh) hari Sejak Pelapor menerima surat pemberitahuan bahwa Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) telah disampaikan kepada tim resolusi

dan sebelum di terbitkannya rekomendasi;

5. Permohonan ditandatangani Pelapor dan/atau yang mewakili Pelapor;
6. Melampirkan salinan ringkasan LAHP dan uraian kerugian dan telah ditemu kannya maladministrasi;
7. Melampirkan selainan dokumen pendukung yang dianggap perlu;
8. Substansi permohonan tidak sedang atau telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, dan
9. Substansi permohonan Ajudikasi Khusus yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial secara langsung terhadap Pelapor.

Ketentuan Pasal 25 ayat (7) PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus mengatur terkait Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan yang tidak memperoleh tindaklanjut oleh terlapor maka diserahkan kepada unit resolusi dan monitoring untuk diambil langkah penyelesaian. Lalu pada Pasal 38 ayat (1) mengatur bahwa ajudikasi khusus dapat dilakukan untuk laporan terkait penyelesaian ganti rugi yang tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan/atau konsiliasi. Dalam PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus tidak mengatur lebih lanjut terkait mekanisme penerimaan permohonan ajudikasi khusus yang diterima oleh Kepala Perwakilan

Ombudsman sedangkan pada Ketentuan Peralihan Pasal 27 menerangkan bahwa “Perwakilan Ombudsman dapat melaksanakan Ajudikasi Khusus paling lambat 2 (dua) tahun sejak Peraturan Ombudsman ini diundangkan.”

Ketentuan mengenai siapa yang boleh menjadi adjudikator serta syarat-syaratnya tidak diatur secara rinci pada PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus Ajudikasi Khusus hanya pada Pasal 1 angka 7 menerangkan “Adjudikator adalah pihak yang ditunjuk untuk menyelesaikan permohonan ganti rugi dalam persidangan Ajudikasi Khusus.

Sebagaimana diatur dalam 7 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus Adjudikator berwenang:

1. Mengatur jalannya persidangan;
2. Meminta keterangan dan/atau salinan dokumen kepada Pelapor, Terlapor, Saksi dan Ahli;
3. Memerintahkan kepada Saksi, Ahli dan penerjemah mengucapkan sumpah atau janji sebelum memberikan kesaksian dan/atau menjalankan tugasnya;
4. Menjaga tata tertib persidangan;
5. Mengeluarkan para pihak yang melanggar tata tertib dari ruang persidangan;
6. Menentukan permohonan Ajudikasi Khusus;
7. Memutuskan permohonan Ajudikasi Khusus; dan

8. Menandatangani putusan Ajudikasi Khusus.

Untuk menjaga independensi, diatur ketentuan yang diatur dalam Pasal 9 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus yaitu adjudikator mengundurkan diri apabila:

1. memiliki hubungan pribadi dan kekeluargaan;
2. memiliki hubungan pekerjaan;
3. memiliki hubungan finansial;
4. memiliki prasangka dan pengetahuan atas fakta; dan
5. terdapat alasan lain yang dapat diterima.

Dalam hal kehadiran pelapor dan terlapor terdapat pada Pasal 15 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus yang mengatur antara lain

1. Dalam hal Pelapor dan/atau kuasanya tidak hadir memenuhi panggilan persidangan sebanyak 3 (tiga) kali tanpa alasan yang jelas, permohonan dinyatakan gugur.
2. Dalam hal Terlapor dan/atau kuasanya tidak hadir memenuhi panggilan persidangan sebanyak 3 (tiga) kali tanpa alasan yang jelas, adjudikator dapat memeriksa dan memutus sengketa tanpa kehadiran Terlapor.

Menurut Pasal 23 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, memberikan ketentuan norma mengenai putusan yaitu:

1. Menolak;
2. Mengabulkan; atau
3. Mengabulkan sebagian.

Selanjutnya ajudikator memutuskan permohonan ajudikasi khusus paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak sidang pertama dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Untuk kepastian pelayanan kepada pelapor maka diatur mengenai keharusan dan standar pembuatan Salinan Putusan, Pasal 24 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus mengatur salinan putusan yaitu:

1. Salinan putusan disampaikan kepada para pihak paling lama 7 (tujuh) hari sejak diputus dengan cara mengantar langsung atau melalui pos tercatat, dengan dilengkapi tanda terima.
2. Tata usaha mempublikasikan putusan Ajudikasi Khusus dalam situs resmi Ombudsman paling lama 7 (tujuh) hari sejak diputus.

Ketentuan prinsipil yang sudah menjadi karakter Ombudsman adalah Pasal 25 PO Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, diantaranya mengatur sebagai berikut:

1. Putusan Ajudikasi Khusus bersifat final, mengikat dan wajib dilaksanakan oleh Terlapor.
2. Putusan Ajudikasi Khusus dilaksanakan oleh Terlapor dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak putusan diterima oleh Terlapor;
3. Putusan Ajudikasi Khusus akan disampaikan kepada Terlapor, Atasan Terlapor, DPR dan Presiden;
4. Ombudsman melaksanakan monitoring untuk memastikan pelaksanaan putusan Ajudikasi Khusus;
5. Penyelenggara pelayanan publik yang tidak melaksanakan putusan Ajudikasi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan eksekusi terhadap putusan dan atau rekomendasi meladministrasi oleh Ombudsman baik berupa putusan, saran maupun rekomendasi menganut asas *self respect/self obidence* dan sistem *floating execution*, yaitu kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap, sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, tanpa

adanya intervensi kewenangan dari Ombudsman untuk menjatuhkan sanksi.¹⁰

Akan tetapi jika pejabat atasan terlapor tidak juga melaksanakan rekomendasi atau saran Ombudsman maka Ombudsman dapat menggunakan sistem *fixed execution*, yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh Ombudsman melalui sarana-sarana pemaksa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Dari uraian bab-bab dimuka dapat disimpulkan:

1. Bahwa kewenangan ajudikasi Ombudsman hanya diatur di dalam Pasal 50 Undang-Undang Pelayanan Publik namun tidak terdapat pada Undang-Undang Ombudsman. Ketentuan Pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman adalah pintu masuk bagi ketentuan Undang-Undang Pelayanan Publik untuk memberikan wewenang kepada Ombudsman untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa pelayanan publik. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31

¹⁰ W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta: 2009, hlm. 209.

Tahun 2017 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus.

2. Ketentuan Pasal 25 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2019 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, menunjukkan masih adanya kekosongan hukum terkait sanksi yang dapat diberikan kepada terlapor terhadap putusan ajudikasi Ombudsman yang belum dilaksanakan. Namun pada Pasal 41 Undang-Undang Pelayanan Publik memberi ruang apabila hasil putusan ajudikasi Ombudsman tersebut diabaikan/tidak dilaksanakan oleh terlapor, maka terlapor dapat dilaporkan kepada instansi atasannya dan terhadap yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran, penurunan gaji, penurunan jabatan, sampai pembebasan dari jabatan dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan ajudikasi Ombudsman.

REFERENSI

Buku-Buku

- Asmara, Galang. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara: Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.

Hadjon, Philipus M, et.al. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Sujata, Antonius dan Surahman. 2002. *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan

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 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 904.