

Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

Daniel Franzel Aling¹, Frangky Robert Mewengkang², Wilda Assa³

¹ Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: danielaling@unsrat.ac.id

² Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: frankymewengkang@gmail.com

³ Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: wildaassa@gmail.com

Abstract: Based on the provisions stipulated in the Public Service Law, if a dispute occurs due to public services, the dispute resolution can be carried out in two ways, namely through mediation and adjudication decisions, both of which are carried out by or at the initiative of the Ombudsman. The adjudication process then produces a decision, this is a contradiction because the Ombudsman is not a judicial institution and also not an administrative quasi-judicial process (*administratief quasi rechtspraak*), because the results of the Ombudsman examination are in the form of recommendations, and this recommendation is not a judge's decision. Based on the provisions of the Public Service Law and the Ombudsman Act and their implementing regulations, the adjudication decision made by the Ombudsman is not final and binding, because the decision has value as a recommendation. With respect to the adjudication decision of the Ombudsman in the settlement of public service disputes, because it is in the form of a recommendation, in accordance with the applicable provisions, further legal action can be taken, the mechanism of which is similar to the administrative effort (*administratieve beroep*) which leads to the imposition of administrative sanctions and media publications regarding this matter.

Keywords: public services; adjudication decisions; ombudsman

Abstrak: Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pelayanan Publik, apabila terjadi sengketa akibat pelayanan publik maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui mediasi dan putusan adjudikasi yang kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman. Proses adjudikasi kemudian menghasilkan putusan, hal ini 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 ini bukan putusan hakim. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Pelayanan Publik dan Undang-undang Ombudsman serta peraturan pelaksanaannya, putusan adjudikasi yang dilakukan Ombudsman tersebut belum final dan mengikat, karena putusan tersebut memiliki nilai sebagai rekomendasi. Terhadap putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi (*administratief beroep*) yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi media akan hal ini.

Kata kunci: pelayanan publik; putusan adjudikasi; ombudsman

1. Pendahuluan

Alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 agar dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan undang-undang tentang Pelayanan Publik.

Bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.¹ Dalam implementasinya pelayanan publik merupakan suatu proses hubungan antara yang melakukan pelayanan dan yang dilayani. Proses ini merupakan suatu hubungan *“human to human”*, yang dalam prakteknya mungkin sekali terjadi perbedaan pendapat atau penafsiran, yang pada gilirannya memungkinkan terjadinya suatu persengketaan di antara para pihak yang terlibat dalam proses pelayanan publik tersebut. Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting, tidak lagi merupakan aktivitas sampingan, tanpa payung hukum, gaji dan jaminan sosial yang memadai, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang pada masa lalu. Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan. Menguatnya

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang *Pelayanan Publik* (UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik)

embusan globalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi membawa peluang sekaligus tantangan tersendiri bagi pelayanan publik. Keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain, apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik. Oleh karena itu Dennis A. Rondinelli,² pernah mengingatkan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah: kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan terampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik. Demikian juga Malcolm Walter,³ menambahkan bahwa kegagalan daripada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hierarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter. Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hierarkhis; pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hierarkhis); pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu); sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis). Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Jika nonpemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Apapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di

² Rondinelli. DA., *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, *International Review of Administrative Science*, Volume XLVII, Number 2. 1981

³ Waters, Malcolm, *Modern Sociological Theory*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. 1994, hlm. 122

dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) berkesan institusi dengan adanya proses panjang dan berbelit-belit manakala masyarakat bermaksud menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat, dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan;
2. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat);
3. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu;
4. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik daripada sebagai agen pembaharu (*agent change of*) pembangunan;
5. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency atau coherency*). Kondisi adanya beda penafsiran tentang pelayanan publik antara sudut pandang penyelenggara pelayanan publik, dalam hal ini terutama pemerintah (birokrasi) dengan masyarakat, berpotensi menyebabkan terjadinya perselisihan yang mungkin saja pada gilirannya akan mengarah kepada terjadinya sengketa pelayanan publik.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pelayanan Publik, apabila terjadi sengketa akibat pelayanan publik maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui mediasi dan putusan ajudikasi yang kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman.⁴ Menurut pasal 1

⁴ Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 1 angka 10: Mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Pelayanan Publik: Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak yang diputus oleh Ombudsman.

angka 13 Undang-undang Pelayanan Publik, Ombudsman adalah⁵: “... 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, maupun 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.” Ombudsman sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman), dimana dalam penjelasan umum Undang-Undang ini dinyatakan keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya mal-administrasi dan kedudukan Ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya. Dalam rangka memperlancar tugas pengawasan penyelenggaraan tugas negara di daerah, jika dipandang perlu Ketua Ombudsman Nasional dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional. Seluruh peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah. Dalam undang-undang Ombudsman ini tidak ditemukan fungsi Ombudsman sebagai lembaga yang berfungsi sebagai peradilan. Bila Ombudsman melaksanakan mediasi dalam persengketaan pelayanan publik, hal ini bukanlah sesuatu yang luar biasa, karena secara prinsip mediasi dapat dilakukan, tetapi proses adjudikasi yang kemudian menghasilkan putusan, hal ini 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 ini 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. Dari apa yang telah di paparkan di atas, maka sejauh manakah kekuatan mengikat Putusan Adjudikasi Ombudsman dalam sengketa pelayanan publik terhadap para pihak yang bersengketa? Apakah terhadap Putusan Adjudikasi Ombudsman dalam sengketa pelayanan publik masih dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut?

⁵ Ketentuan ini sama dengan bunyi pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman.

2. Metode

Adapun metode penelitian ini mencoba menggambarkan dan menjelaskan serta menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan penerapan hukum acara terhadap putusan hakim (pengadilan) dalam tindak pidana korupsi, baik di tingkat pertama maupun di tingkat lanjutan. Soerjono Soekanto mengatakan, penelitian hukum dapat menggunakan berbagai metode serta melibatkan pendekatan *naturalistic* dan interpretatif terhadap subyek persoalannya.⁶

Pendekatan pertama melalui metode yuridis dengan meneliti ketentuan-ketentuan tertentu dalam kedudukan ombudsman diperwakilan Sulawesi utara dan peraturan lainnya serta literature yang berhubungan upaya melakukan pencegahan dan penegakan hukum pada penyelenggaraan pelayanan publik pemerintahan yang bebas dari kolusi, nepotisme, dan korupsi. Dengan demikian, metode penelitian utama adalah studi dokumen/peran dan kedudukan ombudsman berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya dikaji dan dianalisis.

Selanjutnya dalam pendekatan penelitian ini, hukum tidak lagi dikonseptualisasikan dan didefinisikan sebagai aturan-aturan atau norma-norma yang abstrak tetapi juga dapat sebagai suatu kenyataan yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat (suatu *empirical reality*). Karena itu, disamping metode penelitian utama atas bahan hukum primer dan sekunder, studi dokumen atau putusan-putusan hakim dan bahan pustaka.

Pendekatan kedua dengan metode sosiologis empirik dengan menggali data primer dengan melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pihak, terutama para hakim yang memeriksa dan memutus atas perkara tindak pidana.

Serta melakukan diskusi kelompok terarah (*focus group discussions*) Untuk membahas kesimpulan-kesimpulan sementara yang dibuat oleh tim peneliti. Mempergunakan 2 (dua) metode pendekatan sekaligus, diharapkan dapat memperoleh kajian yang mendalam tentang putusan pengadilan yang bermanfaat dan profesional. Hasil kajian dan analisis ini yang diharapkan menggambarkan berbagai persepsi tentang rasa keadilan dan kebenaran, kepastian hukum dalam pendekatan keilmuan dan dinamika kehidupan sosial masyarakat, serta dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah terutama kepada lembaga yang terkait atau yang membidangnya.

Pengumpulan data primer maupun data sekunder melalui hasil pendalaman para ahli, diskusi kelompok yang terarah, seminar terbatas, dan terutama melalui kontribusi ombudsman dari upaya melakukan pencegahan terhadap pelanggaran penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan dikaji dan dianalisis, hal ini sebagai instrument penelitian sebagai pedoman dalam kerangka umum penelitian dan pokok-pokok permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian dan untuk menggali pengalaman, pengetahuannya serta pemikirannya tentang topik penelitian tersebut di atas.

Pengolahan data analisis data dapat diuraikan, pengolahan data dapat dilakukan melalui inventarisir data yang dihasilkan dari peran yang dilakukan ombudsman pada

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, 1991, hlm 35

perwakilan Sulawesi dalam mengupayakan dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat terkait dengan pelanggaran pemerintah kota kabupaten dalam memerikan pelayanan publik, dan dilakukan melalui hasil wawancara/narasumber sebagai ahli serta hasil seminar/pertemuan.

Analisis data dilakukan khususnya tindak lanjut ombudsman dalam meresponi berbagai pengaduan maupun informasi secara mendalam dan komprehensif yang menyakuti pelanggaran pemerintah dalam memberikan pelayanan publik.

Berdasarkan hasil pengolahan data dan hasil analisis, maka peneliti akan memiliki dasar-dasar argumentasi yang cukup kuat untuk memutuskan kajian dan analisisnya.

3. Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman⁸

Sengketa Pelayanan Publik lahir dari adanya pengaduan dan/laporan masyarakat penerima pelayanan yang tidak puas atau merasa dirugikan oleh tindakan atau keputusan dari penyelenggara 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.⁷ Proses penyelesaian sengketa Pelayanan Publik, berdasarkan Undang-undang Pelayanan Publik, dilakukan melalui beberapa jalan⁸: 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 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

⁷ Simpulan dari ketentuan Pasal 36 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (1) UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik

⁸ Simpulan dari ketentuan Pasal 1 angka 10 dan 11, Pasal 37, Pasal 40 s.d. Pasal 51 UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik

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. Hal ini sebenarnya tidak diatur sebagai salah satu kewenangan Ombudsman sebagaimana ketentuan Undang-Undang Ombudsman mengenai tugas dan wewenang Ombudsman, yaitu: Pasal 7 Ombudsman bertugas: a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan; c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman; d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; f. membangun jaringan kerja; g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 8; (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang: a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman; b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan; c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor; d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan; e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak; f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi. (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang: a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik; b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.”

Ketentuan pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman, adalah hal yang merupakan 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 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, khusus mengenai ajudikasi diatur dalam pasal 46 ayat (4) dan Pasal 68 ayat (2). Tetapi kedua pasal tersebut tidak merinci secara jelas bagaimana prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa pelayanan publik secara ajudikasi. Ketentuan mengenai mediasi dan konsiliasi yang justru diatur secara terperinci dalam Peraturan Ombudsman. Padahal untuk tata cara Ajudikasi Ombudsman dalam

penyelesaian sengketa pelayanan publik harus diatur dalam Peraturan Ombudsman, sebagaimana ketentuan pasal 50 ayat (7) UU Pelayanan Publik yang berbunyi: "Dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan Ombudsman". Hal ini menjadi suatu hal yang dapat menjadi pembahasan secara teoritis sambil menunggu diterbitkannya Peraturan Ombudsman mengenai ajudikasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik. 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.⁹ Ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-undang menggunakan istilah perwasitan untuk arbitrase yang diartikan sebagai suatu peradilan perdamaian, di mana para pihak bersepakat agar perselisihan mereka tentang hak pribadi yang dapat mereka kuasai sepenuhnya diperiksa dan diadili oleh hakim yang tidak memihak yang ditunjuk oleh para pihak sendiri dan putusannya mengikat bagi kedua belah pihak. Arbitrase dalam Ryan A. Garner, et.al, eds, *Black's Law Dictionary*, 9th ed., Thomson Business, United States of America, 2004, s.v, disebutkan: a method of dispute resolution involving one or more neutral third parties who are usually agreed to by the disputing parties and whose decision is binding. Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, mendefinisikan arbitrase sebagai cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. 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 dan Pasal 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

⁹ H.M.N. Purwosutjipto, dalam buku *Pokok-pokok Hukum Dagang, Perwasitan, Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Cetakan III, Djambatan, Jakarta, 1992, hlm.1.

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. Hal ini tentu berdampak pada putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik. Putusan adjudikasi ini bila dilihat sebagai hasil kerja Ombudsman, tentunya bernilai sama dengan rekomendasi, padahal secara hukum harusnya berbeda. Sehingga putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik memiliki kekuatan hukum hanya sebagai rekomendasi. Dalam memeriksa laporan terhadap dugaan pelanggaran maladministrasi atau penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan publik, Ombudsman dituntut untuk melakukan pendekatan persuasif agar instansi pemerintahan yang terkait memiliki kesadaran untuk menyelesaikan sendiri laporan maladministrasinya. Tentu saja dalam penyelenggaraan semua laporan harus diselesaikan dengan mekanisme rekomendasi. Hal inilah yang kemudian membedakan Ombudsman dengan lembaga Negara lainnya dalam menyelesaikan laporan. Dalam melaksanakan laporannya, Ombudsman akan memanggil pihak terkait yaitu, pelapor, terlapor ataupun saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila terlapor maupun saksi tidak memenuhi panggilan yang dilayangkan oleh Ombudsman sebanyak tiga kali berturut-turut, maka Ombudsman berhak memanggil para pihak dengan bantuan dari Kepolisian setempat. Kemudian tidak hanya pemanggilan secara paksa yang dapat dilakukan oleh Ombudsman maupun perwakilan di Daerah, menurut UU 37/2008 pemberian sanksi administratif dan pidana juga dapat dilayangkan Ombudsman kepada para pihak terkait. Untuk pemberian sanksi administratif dapat diberikan kepada terlapor dan atasan terlapor apabila tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh Ombudsman maupun Ombudsman perwakilan. Untuk pemberian sanksi pidana diberikan kepada para pihak yang menghalangi proses pemeriksaan yang dilakukan Ombudsman.¹⁰ Dalam Pasal 1 angka 7 UU 37/2008, rekomendasi dijelaskan sebagai berikut: *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.* Pemahaman masyarakat awam selama ini terhadap Ombudsman masih menganggap lembaga tersebut hanya dapat memberikan rekomendasi. Rekomendasi tersebut tidak mengikat karena tidak memiliki daya paksa bagi lembaga yang diberi rekomendasi untuk melaksanakannya. Namun saat ini justru sebaliknya di mana berdasarkan UU 37/2008, rekomendasi Ombudsman sudah dilengkapi dengan sanksi administratif bila tidak dilaksanakan. Hal tersebut demi mewujudkan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan.

¹⁰ Penjelasan Umum UU 37/2008

Rekomendasi Ombudsman yang diikuti dengan sanksi administratif jelas berbeda dengan praktik di beberapa Negara lain seperti, Swedia, Ethiopia dan New Zealand. Di negara tersebut rekomendasi Ombudsman hanya mengikat secara moral (*morally binding*). Hal ini dikarenakan tingginya kesadaran hukum badan publik di Negara tersebut. Berbeda dengan Indonesia dimana rekomendasi Ombudsman yang sebelumnya hanya mengikat secara moral telah diperkuat agar mengikat secara hukum (*legally binding*). Hal ini dapat dibaca dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (“Keppres 44/2000”) yang menyatakan bahwa rekomendasi Ombudsman bersifat tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*). Adapun hubungan *morally binding* dan *legally binding* dengan rekomendasi Ombudsman terdapat pada sifat dari rekomendasi Ombudsman itu sendiri. Secara universal pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral (*morally binding*). Ombudsman tidak memberi sanksi hukum. Jadi sifat rekomendasi Ombudsman pada hakikatnya mengikat secara moral, suatu instansi dapat melaksanakan rekomendasi tersebut ataupun tidak melaksanakannya. Namun setelah berlakunya UU 37/2008, kedudukan Ombudsman menjadi kuat dalam sistem ketatanegaraan. Dengan menguatnya kedudukan Ombudsman, maka rekomendasi Ombudsman yang bermula hanya sebagai saran dan nasehat kepada penyelenggara negara yang melakukan pelanggaran (maladministrasi) dan tidak wajib ditindaklanjuti (*non legally binding*) menjadi wajib ditindaklanjuti (*legally binding*).

Rekomendasi Ombudsman dan putusan Pengadilan merupakan dua hal yang berbeda, rekomendasi Ombudsman dikeluarkan oleh Ombudsman melalui proses pelaporan hingga dikeluarkan rekomendasi yang dilakukan sendiri oleh Ombudsman, sedangkan putusan Pengadilan adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim yang melewati proses pemeriksaan secara *pro justitia*.¹¹ Dalam penyelesaian suatu perkara sebenarnya antara Ombudsman dan Pengadilan hampir sama. Bila di Pengadilan diawali dengan gugatan/permohonan, kemudian jawab-menjawab, adanya proses pembuktian, kesimpulan dan penutupan. Sama halnya dengan rekomendasi Ombudsman yang diawali dengan laporan masyarakat/pemeriksaan inisiatif,¹² klarifikasi dan tanggapan (sama halnya dengan jawab-menjawab dalam tahapan litigasi),¹³ pemeriksaan substantif,¹⁴ pemeriksaan bukti-bukti,¹⁵ diputuskan dalam pleno anggota Ombudsman mengenai anjuran, saran, perintah/larangan, ditambah penjatuhan sanksi administratif/ganti rugi pelapor yang dirugikan.¹⁶ Keduanya sama-sama diselenggarakan dengan asas keadilan, bedanya Pengadilan menggunakan asas sederhana, cepat, biaya ringan. Sedangkan Ombudsman penyelesaian yang sederhana, cepat dan bebas dari biaya. Dalam hal isi putusan atau rekomendasi juga ada kemiripan yaitu asas putusan harus memuat dasar yang jelas dan rinci dalam pertimbangannya. Sifat putusan kedua

¹¹ Asshiddiqie, Jimly.. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta. 2012, hal 47

¹² Pasal 23 UU 37/2008

¹³ Pasal 25 UU 37/2008

¹⁴ Pasal 26 UU 37/2008

¹⁵ Pasal 28 UU 37/2008

¹⁶ Pasal 37 jo. Pasal 8 huruf f UU 37/2008

lembaga bersifat mengikat para pihak dan pihak terkait. Dalam keudukannya putusan Pengadilan memiliki tiga macam kekuatan, yaitu:

1. Kekuatan Mengikat

Mengenai putusan Pengadilan, jika empat belas hari setelah dibacakan dan tidak dilakukan upaya hukum oleh para pihak maka putusan pengadilan tersebut memiliki kekuatan hukum yang tetap yang harus dijalankan oleh para pihak dan memuat sanksi. Sedangkan rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan mengikat sebagai anjuran, saran, atau teguran.

2. Memiliki Kekuatan Pembuktian

Putusan dalam bentuk tertulis yang merupakan akta otentik yang tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak. Meskipun putusan Pengadilan tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga, namun mempunyai kekuatan pembuktian terhadap pihak ketiga.

3. Kekuatan *Executorial*

Kekuatan eksekutorial adalah putusan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa atau menetapkan hak atau hukumnya saja, melainkan juga realisasi atau pelaksanaannya (seksekusinya) secara paksa. Kekuatan eksekutorial para hakim tidak dapat dilumpuhkan. Berbeda halnya dengan rekomendasi Ombudsman tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang kuat seperti halnya putusan Pengadilan, sanksi yang diberikan apabila tidak menjalankan rekomendasi Ombudsman hanya sanksi moral yaitu dipublikasikannya terlapor atau atasan terlapor dan yang paling tinggi kekuatan eksekutorialnya adalah berupa sanksi administrasi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Kekuatan mengikat rekomendasi Ombudsman tidaklah sama dengan putusan Pengadilan. Walaupun tata-cara mulai dari adanya laporan hingga dikeluarkan rekomendasi Ombudsman tersebut hampir sama dengan putusan pengadilan, tetapi rekomendasi Ombudsman tidak dapat memuat sanksi tetapi hanya memuat saran (*suggestion*). Sedangkan putusan Pengadilan dapat memuat sanksi dan dapat dieksekusi. Ombudsman tidak memiliki kewenangan menuntut maupun menjatuhkan sanksi kepada instansi yang dilaporkan, namun memberikan rekomendasi kepada instansi terlapor untuk melakukan koreksi terhadap diri sendiri (*self correction*).¹⁷ Kekuatan mengikat rekomendasi Ombudsman dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 38 UU 37/2008, menyatakan bahwa: *Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman. Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan ke Ombudsman terkait tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya rekomendasi. Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi. Dalam hal terlapor dan Atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat*

¹⁷ Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Gama Media. Yogyakarta. 2008, hal 61

diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Selanjutnya pada Pasal 39 UU 37/2008 dinyatakan bahwa: Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, secara eksplisit memang pada dasarnya dalam undang-undang dinyatakan bahwa kewenangan Ombudsman bukanlah sebagai lembaga yang dapat memberikan sanksi secara mutlak (execution), tetapi hanya sebatas memberikan saran agar penyelenggara negara yang mendapatkan rekomendasi tersebut untuk memperbaiki kinerjanya. Ombudsman tidak dapat memberikan suatu bentuk sanksi kepada penyelenggara negara yang telah mendapatkan rekomendasinya namun hanya menyampaikan kepada atasan atau Presiden serta DPR untuk menindaklanjuti apabila terjadi dalam hal rekomendasi Ombudsman tidak dilaksanakan.

Bahwa sampai saat ini, dari sisi kesiapan pelaksanaan Ajudikasi Khusus di Ombudsman RI sendiri belum ada persiapan yang berarti dan yang seharusnya dilakukan saat ini dalam mengantisipasi terbitnya Peraturan Presiden tersebut, Ombudsman sebaiknya melakukan persiapan dengan mengadakan pelatihan-pelatihan teknis persidangan, Standar Operasional Prosedur (SOP) pelaksanaan Ajudikasi Khusus, kesiapan sarana dan prasarana (ruang sidang) dan sumber daya manusia. Sehingga jika Peraturan Presiden terbit, maka Ombudsman RI telah memiliki persiapan dalam melaksanakannya. Ajudikasi Khusus ini penting, karena menyangkut hajat hidup serta keadilan bagi orang banyak ditengah massifnya masalah pertanahan dalam pembangunan nasional sehingga Ajudikasi Khusus dapat menjadi penyelesaian ganti kerugian di masyarakat apalagi mekanisme Ajudikasi Khusus tanpa dipungut biaya. Terkait kesiapan Ajudikasi Khusus, Perwakilan Sulawesi Utara siap sepanjang diberi kewenangan untuk melaksanakan, karena Ombudsman RI adalah lembaga vertikal tentunya tunduk pada aturan yang berlaku, namun melihat kewenangan yang ada saat ini seperti Konsiliasi, Mediasi dan Rekomendasi telah cukup dalam menindaklanjuti laporan masyarakat.¹⁸ Adapun mengenai sarana dan prasarana yang ada saat ini secara umum dalam melakukan persidangan belum memadai". Sebagaimana hasil wawancara diatas, penulis sependapat dengan keterangan tersebut, dimana dalam pelaksanaan Ajudikasi Khusus membutuhkan ruang sidang yang memadai, dari pertimbangan sumber daya manusia, sarana dan prasarana yang ada saat ini serta memperhatikan fungsi, tugas dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tentunya dengan tambahan kewenangan Ajudikasi Khusus menurut hemat penulis, masih diperlukan tambahan sumber daya manusia untuk menunjang pelaksanaan kewenangan Ajudikasi Khusus sehingga proses penyelesaian laporan yang telah berjalan selama ini tidak terganggu.

4. Upaya Hukum Terhadap Putusan Ajudikasi Ombudsman

Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Berdasarkan pembahasan sebelumnya, dinyatakan bahwa, kekuatan mengikat putusan ajudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik memiliki kekuatan hukum hanya sebagai

¹⁸ Wawancara dengan Bapak, Yusuf Cacra Arimatea Perwakilan Ombudsman Sulawesi Utara

rekomendasi, maka sudah tentu terhadap putusan tersebut dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut. Upaya hukum itu dapat dilaksanakan dengan beberapa kemungkinan, yaitu:

1. Mekanisme dalam Undang-undang Pelayanan Publik, karena proses penyelesaian sengketa pelayanan publik adalah bagian dari pengaduan dan 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 adjudikasi 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 jabatan¹⁹dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan adjudikasi Ombudsman. Upaya hukum ini serupa dengan bentuk administratif beroep. Bila ternyata pada pihak yang mengabaikan putusan adjudikasi itu ditemukan adanya perbuatan melawan hukum atau tindak pidana, maka pihak tersebut dapat diajukan ke muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum.²⁰
2. Mekanisme dalam undang-undang Ombudsman dan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan, dalam hal terlapor mengabaikan rekomendasi Ombudsman, berlaku ketentuan pasal 38 ayat (4) undang-undang Ombudsman, yang berbunyi : “Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.”

Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam pasal 44 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan yang berbunyi : (1) Ombudsman memantau pelaksanaan rekomendasi (2) Pemantauan pelaksanaan rekomendasi dilaksanakan sebelum tenggang waktu 60 hari untuk melaksanakan rekomendasi berakhir (3) Ombudsman melakukan pendekatan persuasif agar Terlapor melaksanakan rekomendasi Ombudsman. (4) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari rekomendasi tidak ditindaklanjuti, Ombudsman menyampaikan rekomendasi kepada atasan Terlapor mengenai sikap terlapor yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman (5) Apabila dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari Atasan Terlapor tidak menindaklanjuti rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan laporan kepada DPR/DPRD dan Presiden/Kepala Daerah. (6) Ombudsman dapat melakukan publikasi atas sikap Terlapor dan Atasannya yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman.

Terhadap pihak yang mengabaikan rekomendasi ini, dapat dikenai sanksi administrasi sebagaimana ketentuan pasal 39 UU Ombudsman. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka, dapat disimpulkan terhadap rekomendasi Ombudsman upaya hukum lebih

¹⁹ Simpulan dari ketentuan Pasal 54 Undang-Undang Pelayanan Publik

²⁰ Simpulan dari ketentuan Pasal 52, Pasal 53, Pasal 55 s.d. Pasal 58 Undang-Undang Pelayanan Publik

lanjutnya adalah mekanisme upaya administratif yang berujung dengan penjatuhan sanksi administrasi, dan berdasarkan pembahasan di atas, hal tersebut menguatkan asumsi bahwa penyelesaian sengketa pelayanan publik melalui mekanisme ajudikasi di Ombudsman masih harus dikaji lebih lanjut.

5. Kesimpulan

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman serta peraturan pelaksanaannya, mengenai putusan ajudikasi yang dilakukan Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, kekuatan mengikat putusan tersebut belum final dan mengikat, karena putusan tersebut memiliki nilai sebagai rekomendasi. Hal ini sejalan dengan ketentuan peraturan perundangan mengenai hal tersebut, dalam hal ini undang-undang Ombudsman, yang mengatur bahwa hasil pemeriksaan Ombudsman terhadap laporan dan pengaduan masyarakat atas pelayanan publik (sengketa pelayanan publik adalah bagian dari hal ini) adalah rekomendasi. Bahwa terhadap putusan ajudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi (administratief beroep) yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi media akan hal ini. Bila ditemukan adanya perbuatan melawan hukum dan unsur tindak pidana maka, dapat dilakukan proses pemeriksaan sampai putusan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum.

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka untuk mengatasi beberapa faktor yang menjadi penghambat kekuatan mengikat penerapan Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman terhadap penyelenggara negara yang maladministrasi, maka berikut beberapa saran, yaitu agar pembuat undang-undang (*legislative*) sebagai pengawas melakukan evaluasi dan mendorong pihak yang tidak mentaati perintah yang telah diamanatkan undang-undang untuk melaksanakan perintah tersebut sehingga pemberlakuan undang-undang dapat efektif; agar pembuat undang-undang dalam proses pembentukan dan pemberian kewenangan pada suatu lembaga atau badan pemerintah dapat melihat secara objektif pemberlakuan serta melakukan pengawasan secara berkala dalam pemberian kewenangan tersebut serta mempertimbangkan pemberlakuan undang-undang dari aspek filosofis, aspek yuridis, aspek sosiologis, aspek politis, dan aspek yang sifatnya administratif sehingga pemberlakuan norma hukum dapat dilaksanakan.

Referensi

Adji Indriyanto Seno, *Sekilas Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi* : Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum "Prof. Oemar Seno Adji, SH & Rekan", Jakarta, 2003.

Antonius Sujata dan RM Surachman, *Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional: Komisi Ombudsman Nasional*, Jakarta, 2002

Alatas Syed Hussein, *Corruption and the Destiny of Asia* (Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., 1999).

Bambang Sutiyo, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Gama Media. Yogyakarta. 2008.

Connellan, Thomas. K and Ron Zemke, *Sustaining Knock Your Socks Off Service*, Amacom (American Management Association), 1993.

Heady, Ferrel and Sybil I. Stokes ed, *Papers in Comparative Public Administration*, The University of Michigan, Institute of Public Administration, Ann Arbor, Michigan, 1962.

Asshiddiqie, Jimly.. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta. 2012

Lintang Siahaan. O., *Pembaharuan Hukum Melalui Putusan Pengadilan*, Buletin Komisi Yudisial, Jakarta. 2006.

McKevitt, David, *Managing Core Public Services*, Blackwell Publisher, 1998.

Miftah Thoha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Widya Mandala, Yogyakarta, 1991

Pope Jeremy, *Strategi memberantas Korupsi*, terj. Masri Maris: Transparency International Indonesia & Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.

Waters, Malcolm, *Modern Sociological Theory*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. 1994

Soerjono Soekanto, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, 1991.

Sujata Antonius dan Surachman RM, *Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional: Komisi Ombudsman Nasional*, Jakarta, 2002.

Peraturan Perundang-undangan, Jurnal, Internet

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang *Ombudsman Republik Indonesia*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*

Rondinelli. DA., *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, *International Review of Administrative Science*, Volume XLVII, Number 2. 1981

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php> , diakses 1 Setember 2019.

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php> , diakses 1 Setember 2019.