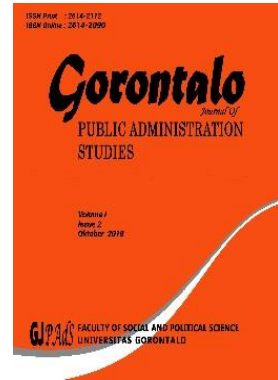


# Gorontalo

Journal of *Public Administration Studies*

Volume 3 - NO. 1 – April 2020

P-ISSN: 2614-2112 E-ISSN: 2614-2090



## **PELAKSANAAN AJUDIKASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI PENYELESAIAN SENGKETA PELAYANAN PUBLIK**

### ***IMPLEMENTATION OF OMBUDSMAN AJUDICATION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AS A DISPUTE OF PUBLIC SERVICE DISPUTES***

**Abdul Madjid Podungge**

Universitas Nahdlatul Ulama Gorontalo  
Jl. Sapta Marga (Bypass) Kota Gorontalo  
[univnugoabdulmadjid@gmail.com](mailto:univnugoabdulmadjid@gmail.com)

#### **ABSTRAK**

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kewenangan lembaga negara Ombudsman Republik Indonesia dalam bertindak sebagai pemutus sengketa pelayanan publik dan bagaimana kekuatan Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. Pendekatan sejarah, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan.

Hasil artikel menunjukkan bahwa: Pertama, dalam ketentuan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman serta peraturan pelaksanaannya, mengenai putusan adjudikasi 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. Kedua, Bentuk putusan Ombudsman merupakan 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. 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.

**Kata Kunci: Kedudukan, Ombudsman, Ajudikasi**

#### **ABSTRACT**

This article aims to find out and analyze how the authority of the Ombudsman state institutions of the Republic of Indonesia in acting as public service dispute breakers and

how the power of the Ombudsman Adjudication Decision in Settling Public Service Disputes. The research method used in this study is a normative research method. Historical approach, legislative approach and comparative approach.

The results of the article show that: First, in the provisions in the Public Service Act and the Ombudsman Act and its implementing regulations, regarding the adjudication decision made by the Ombudsman in resolving public service disputes, the binding force of the decision is not final and binding, because the decision has a value as a recommendation. This is in line with the provisions of the legislation on this matter, in this case the Ombudsman Law, which regulates that the results of the Ombudsman's examination of public reports and complaints on public services (public service disputes are part of this) are recommendations. Second, the form of the Ombudsman's decision is a recommendation, according to the applicable provisions further legal remedies can be undertaken, the mechanism of which is similar to administrative effort (administration) which results in administrative sanctions and media publications being imposed. If it is found that there is an act against the law and an element of criminal offense, then the examination process can be carried out until the decision in the State Administrative Court and / or General Court.

**Keywords: Position, Ombudsman, Adjudication**

## 1. PENDAHULUAN

Pelayanan Prima adalah kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain dalam hal pelayanan. Pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik yang diberikan kepada pelanggan, baik pelanggan internal maupun eksternal berdasarkan standard dan prosedur pelayanan. (Suwithi:1999)

Pelayanan prima (Service Excellent) adalah suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan/masyarakat. Kemudian pendapat lain mengatakan bahwa pelayanan prima adalah kepedulian terhadap pelanggan. Jadi pelayanan prima pada dasarnya adalah rasa kepedulian organisasi yang berorientasi keuntungan (profit oriented) atau organisasi yang berorientasi social (nonprofit) terhadap pelanggan yang ditunjukkan dengan adanya sikap, perhatian, dan tindakan nyata, sehingga pelanggan merasa nyaman dengan pelayanan prima yang diberikan. (Maddy: 2009)

(Maddy: 2009) juga menegaskan bahwa Service Excellence ialah: (a) Memperbaiki barang yang rusak atau using; (b) Memberikan layanan yang menyenangkan Pelayanan Prima (Service Excellent) dapat dipahami sebagai melayani sebagai melayani lebih dari yang diharapkan, dengan memberikan perhatian kepada waktu, ketepatan, keamanan, kenyamanan, kualitas, biaya, proses, dan kepuasan.

Pelayanan Publik di Indonesia hakekatnya diawasi oleh Ombudsman RI. Dalam sejarah pembentukan Ombudsman di Indonesia Upaya pembentukan dilakukan oleh pemerintah dimulai ketika Presiden B.J. Habibie berkuasa, kemudian dilanjutkan oleh penggantinya, yakni K.H. Abdurrahman Wahid. Pada masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid lah disebut sebagai tonggak sejarah pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Pemerintah pada waktu itu nampak sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean and*

*good governance*. Presiden K.H. Abdurrahman Wahid segera mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1999 tentang tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman. Menurut konsideran keputusan tersebut, latar belakang pemikiran perlunya dibentuk lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.

Pada aspek kelembagaan, pembahasan dapat dimulai dengan persoalan mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur ketatanegaraan. Menurut Asshiddiqie (1994) menegaskan bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah *derivat* dari kesadaran kolektif kita mengenai ke Mahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diwujudkan dalam gagasan *rechtstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu kita dengung-dengungkan setiap waktu. Setelah Perubahan Keempat (Tahun 2002) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dari segi kelembagaannya terdapat 8 (delapan) buah lembaga negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional. Kedelapan organisasi tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Presiden dan wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga tersebut, terdapat beberapa pula beberapa lembaga negara yang diatur kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah, dan Partai Politik.

Ombudsman merupakan sebuah lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan bentuk pengawasan eksternal yang bersifat represif. karena pengawasan tersebut dilakukan oleh lembaga diluar lembaga atau organ pemerintahan yang diawasi dan pada dasarnya pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman tersebut berbasis dari pengawasan masyarakat kemudian pengawasan lebih lanjut dilakukan oleh Ombudsman dan pengawasan tersebut dilakukan terhadap pengaduan oleh masyarakat terhadap tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat publik. Jadi Pengawasan Ombudsman disini merupakan upaya bagaimana tindak lanjut atau penegakkan hukum dari penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Asshiddiqie (2005)

Penyelenggaraan pelayanan publik saat ini menjadi titik sentral tolok ukur tertib hukum administrasi dalam rangka mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Ombudsman sebagai lembaga yang memiliki

kewenangan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik. Namun demikian, keberadaan Ombudsman tidak sepenuhnya mampu mengatasi praktik tindak pidana korupsi yang berawal dari perilaku maladministrasi oleh oknum penyelenggara pemerintahan. Berdasarkan itu maka di masa depan perlu pembaharuan hukum secara terintegral dan komprehensif yang meliputi substansi hukum yaitu pembaharuan UU No. 37 Tahun 2008 dan sekaligus membangun struktur kelembagaan hukum Ombudsman dan kultur hukum masyarakat dalam mendapatkan jasa pelayanan publik. (Edy Asdy:2016)

Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dalam Bab II Pasal 2 bahwa 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. Lembaga Negara Ombudsman ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen dengan adanya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga Negara tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga Negara tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip-prinsip penegakan hukum dan demokrasi.

Lembaga negara semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat *campursari*, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah "*independent and self regulatory bodies*" yang juga berkembang di banyak negara. Karena itu, keberadaan lembaga Negara seperti ini di Indonesia, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia modern, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang.

Pengaturan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia telah jelas di jabarkan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 1 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 angka 13 tersebut diatas untuk menjalankan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, namun tugas lain yang dimaksudkan diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Bab I ketentuan umum Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh ombudsman.

Ajudikasi 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 menyebabkan

kedudukan hukum Ombudsman Republik Indonesia menjadi *campursari* dikarenakan Ombudsman Republik Indonesia yang dalam marwahnya adalah sebagai lembaga negara pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang mandiri dan independen yang artinya menjalankan kekuasaan negara yang walaupun bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara lainnya, Ombudsman Republik Indonesia menjalankan fungsi eksekutif akan tetapi dapat juga menjalankan fungsi yudikatif dikarenakan dapat menjatuhkan putusan atas sengketa pelayanan publik. (Radjab:2015)

Lembaga negara yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus suatu perkara di Indonesia sangatlah jelas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Bab III tentang pelaku kekuasaan kehakiman pasal 18 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan badan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan mengenai kewenangan dalam adjudikasi dengan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pemutus sengketa pelayanan publik berdasarkan pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 walaupun belum terdapat aturan pelaksanaannya tetapi pengaturannya telah membuka ruang ketidakpastian dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik yang termaktub dalam pasal 1 angka 11 tersebut serta akan berujung pada tidak adanya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi pencari keadilan dalam hal adanya sengketa pelayanan publik atas putusan Ombudsman Republik Indonesia yang merangkap sebagai lembaga pemutus. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada pasal 1 angka 8 menyatakan bahwa pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, memutus perkara perkara tertentu hanya dapat dibentuk salah satu lingkungan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-Undang. Hal ini secara limitatif mengatur bahwa putusan adjudikasi yang di putus oleh Ombudsman Republik Indonesia tidak sesuai dengan fungsi dan tugasnya dikarenakan Ombudsman bukanlah lembaga negara yang berada di bawah Mahkamah Agung.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penyusunan artikel ini, antara lain:

1. Kewenangan lembaga negara Ombudsman Republik Indonesia dalam bertindak sebagai pemutus sengketa pelayanan publik
2. Kekuatan Putusan Adjudikasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

## **2. METODE**

Penulis menggunakan jenis pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), dan *pendekatan-pendekatan historis (Historical Approach)* yaitu menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya *pendekatan-pendekatan historis (Historical Approach)* yaitu dilakukan dalam kerangka sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) menurut Marzuki (2009) dalam bukunya Penelitian Hukum Normatif

adalah metode pendekatan Perundang-Undangan yakni penelitian perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan Perundang-Undangan.

Analisis data yang digunakan oleh peneliti pada penelitian ini bertumpu pada tipe penelitian, sifat penelitian, dan data yang digunakan. Penelitian yang dipilih penulis, yaitu penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan data sekunder, maka analisis penelitiannya dilakukan secara kualitatif. Metode kualitatif yaitu analisis data dengan lebih menekankan pada kualitas atau isi dari data tersebut. Keseluruhan data baik terhadap data sekunder maupun terhadap data primer yang diperoleh akan dianalisis secara mendalam dan akan dikemukakan guna menjawab suatu rumusan permasalahan dari Kedudukan Lembaga Negara Ombudsman Republik Indonesia Dalam Bertindak Sebagai Pemutus Sengketa Pelayanan Publik.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **a. Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Lembaga Negara.**

Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan dari ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 1, dapat diketahui bahwa Ombudsman Republik Indonesia dalam struktur kelembagaan negara Republik Indonesia dihayatkan atau dipersamakan memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti : Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral (Bank Indonesia). Oleh karena sistem pembagian kekuasaan negara berdasarkan UUD 1945 sampai pada perubahan ke-empat tidak lagi menganut prinsip struktural melainkan dan fungsional serta sejajar, yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya bertujuan untuk saling mengontrol. Hal ini bersesuaian dengan dengan pendapat Asshiddiqie (2005) yang menegaskan bahwa “*Setelah Indonesia mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pembagian kekuasaan dan prinsip hubungan checks and balances antara lembaga-lembaga negara*”.

Untuk mempertegas kesejajaran lembaga negara Ombudsman Republik Indonesia dengan lembaga negara lainnya dapat dilihat jelas dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 2, bahwa Ombudsman Republik Indonesia bukan merupakan lembaga negara (*staat organen*) yang memiliki hubungan dengan lembaga negara Eksekutif yang puncak kekuasaannya pada Presiden Republik Indonesia, juga bukan merupakan lembaga negara yang mewakili lembaga negara Legislatif yang puncak kekuasaannya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, serta bukan pula lembaga negara yang memiliki atau menjadi wakil dari kekuasaan yudikatif yang puncak kekuasaannya pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dari segi hirarki lembaga negara Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara *lapis kedua*, karena dilihat dari pembentukannya yakni melalui Undang-Undang, hal ini sesuai dengan pendapat Huda (2015) yang menyatakan bahwa:

*“Lembaga negara lapis kedua, yang selanjutnya disebut lembaga negara ada yang mendapat kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapat kewenangan dari UU. Lembaga yang mendapat kewenangan dari UUD, misalnya Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian*

*Negara. Sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya Undang-Undang, misalnya Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penjiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya.”*

Apabila dilihat dari segi fungsinya, bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*), sebab Ombudsman Republik Indonesia bukanlah merupakan lembaga negara yang memiliki hubungan organik dan tidak termasuk dalam menjalankan kekuasaan negara baik kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif maupun kekuasaan yudikatif yang secara eksplisit diatur dalam Konstitusi UUD 1945, walaupun dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 6 tentang fungsi Ombudsman Republik Indonesia adalah pengawas penyelenggaraan pelayanan publik akan tetapi hal ini bukan dalam pengertian bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai wakil Parlemen (legislatif) dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga negara utama (*primary constitutional organs*). Hal ini bersesuaian dengan pendapat Asshiddiqie (2005) yang menyatakan bahwa

*“Dilihat dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, dapat dikatakan bahwa lembaga tinggi negara (Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK) merupakan lembaga utama atau pokok. Sedangkan lembaga-lembaga lain merupakan lembaga penunjang atau auxiliary.*

Dengan demikian kedudukan Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara independen dan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya dengan keberadaannya yang bersifat mandiri dan tunggal dalam skala nasional. Artinya Ombudsman Republik Indonesia hanya ada satu dan berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia yang memiliki wilayah kerja seluruh wilayah Republik Indonesia.

#### **b. Sifat Dan Sumber Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Sengketa Pelayanan Publik.**

Seyogyanya Ombudsman Republik Indonesia adalah merupakan lembaga negara yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang fungsi, tugas dan kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, selain itu Ombudsman Republik Indonesia memiliki kewenangan khusus yakni sebagai lembaga penyelesaian sengketa pelayanan publik, hal tersebut jelas telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 8 ayat (1) huruf e , Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1 angka 10 dan Pasal 1 angka 11, serta Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan Pasal 46.

Penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia yang *pertama* adalah mediasi Ombudsman. Mediasi Ombudsman diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1 angka 10 merupakan bantuan dari pihak ketiga dalam suatu proses mediasi dengan dibantu oleh mediator Ombudsman yang didasarkan dari kesepakatan para pihak yang dalam hal ini pelapor dan terlapor dalam suatu sengketa pelayanan publik. Ketentuan tentang mediator Ombudsman Republik Indonesia diatur dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009

Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Pasal 48 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Mediator Ombudsman adalah anggota Ombudsman dan/atau asisten Ombudsman yang telah memenuhi kualifikasi sebagai mediator;*
- (2) *Mediator Ombudsman diangkat berdasarkan surat keputusan ketua Ombudsman;*
- (3) *Mediator Ombudsman tidak membuat keputusan penyelesaian selama mediasi berlangsung.*

Dalam proses mediasi untuk memecahkan masalah melalui Ombudsman Republik Indonesia yang tidak memihak dan netral yang akan bekerja dengan pihak yang bersengketa (pelapor dan terlapor) untuk membantu menemukan solusi dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik tersebut secara memuaskan kedua belah pihak. Pihak mediator Ombudsman tidak mempunyai kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa pelayanan publik tersebut tersebut. Mediator haruslah mempunyai pengalaman, kemampuan dan integritas dengan harapan dapat mengefektifkan proses mediasi diantara para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia yang *kedua* adalah konsiliasi. Konsiliasi atas penyelesaian sengketa pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia diatur dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Pasal 62 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Konsiliasi Ombudsman sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 merupakan proses penyelesaian keluhan antara masyarakat dengan pejabat publik yang dilakukan oleh konsiliator Ombudsman;*
- (2) *Konsiliator Ombudsman adalah anggota Ombudsman dan/atau asisten Ombudsman yang telah memenuhi kualifikasi sebagai konsiliator Ombudsman;*
- (3) *Konsiliator diangkat berdasarkan surat keputusan ketua Ombudsman.*

Konsiliasi adalah usaha yang dilakukan oleh pihak ketiga yang bersifat netral, untuk berkomunikasi dengan pihak-pihak yang bersengketa secara terpisah, dengan tujuan untuk mengurangi tegangan dan mengusahakan kerah tercapainya persetujuan untuk berlangsungnya suatu proses penyelesaian sengketa. Seperti pula tugas mediator Ombudsman, tugas dari konsiliator Ombudsman hanya sebagai fasilitator untuk melakukan komunikasi diantara pihak sehingga dapat diketemukan solusi oleh para pihak sendiri. Dengan demikian konsiliator Ombudsman hanya melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak mempertemukan para pihak secara tatap muka langsung, sebab pihak konsiliator Ombudsman hanya dapat menyarankan jalan keluar atau proposal penyelesaian sengketa pelayanan publik yang bersangkutan. (Agnes, dkk:1998)

Di Indonesia proses mediasi dan konsiliasi secara umum termasuk dalam alternatif penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pasal 1 angka 10 adalah sebagai berikut:

*Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.*

Adapun Prosedur Alternatif Penyelesaian sengketa yakni diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Bab II Pasal 6 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri;*
- (2) Penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselesaikan dalam pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis;*
- (3) Dalam hal sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diselesaikan, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator;*
- (4) Apabila para pihak tersebut dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dengan bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator tidak berhasil mencapai kata sepakat, atau mediator tidak berhasil mempertemukan kedua belah pihak, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk seorang mediator;*
- (5) Setelah penunjukan mediator oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari usaha mediasi harus sudah dapat dimulai;*
- (6) Usaha penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mediator sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) dengan memegang teguh kerahasiaan, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari harus tercapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait;*
- (7) Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan;*
- (8) Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) wajib selesai dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran;*
- (9) Apabila usaha perdamaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sampai dengan ayat (6) tidak dapat dicapai, maka para pihak berdasarkan kesepakatan secara tertulis dapat mengajukan usaha penyelesaiannya melalui lembaga arbitrase atau arbitrase ad-hoc.*

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian sengketa merupakan Undang-Undang yang terlebih dahulu lahir dari pada lahirnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dalam jangka waktu yang lama. Terkait dengan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga penyelesaian sengketa pelayanan publik baik dalam melakukan mediasi dan koniliasi, hal ini tentunya melihat dari ketentuan, tujuan pembentukan dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia apakah merupakan lembaga yang bertujuan untuk penyelesaian

suatu sengketa pelayanan publik dan terlepas dari ketentuan kecakapan ataupun kualifikasi mediator Ombudsman dan Konsiliator Ombudsman.

**c. Kekuatan Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik.**

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa ada beberapa pasal yang mengatur serta memberikan kewenangan kepada Ombudman RI dalam menyelesaikan sengketa melalui mekanisme ajudikasi. Dasar hukum inilah yang menjadikan ombudsman bisa memutuskan suatu sengketa pelayanan publik melalui persidangan yang dilaksanakan oleh beberapa komisioner ombudsman.

Pasal 1 angka 11 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak yang diputus Ombudsman. Pasal 59 ayat (5) Undang-Undang yang sama menyebut dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi dan ajudikasi khusus. Saat ini Ombudsman sedang menyusun rancangan peraturan untuk melakukan amanat Undang-Undang tersebut. Adapun UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI memberikan makna penting bagi Ombudsman RI, yakni Ombudsman bukan lagi berbentuk komisi, melainkan lembaga negara yang sejajar dengan kepolisian dan kejaksaan. Kewenangan lembaga ini juga bertambah. Ombudsman memiliki kewenangan lebih dalam melakukan perannya dalam menindaklanjuti laporan masyarakat. Jika sebelumnya rekomendasi Ombudsman bersifat tidak mengikat, kini rekomendasi itu wajib. Jika rekomendasi tidak dilaksanakan maka akan dikenakan sanksi administratif. 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 ajudikasi yang kemudian menghasilkan putusan, hal ini menjadi suatu yang ganjil karena Ombudsman bukanlah lembaga peradilan, karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi ini bukan sebagai putusan hakim.

**d. Kontradiksi Kewenangan Ajudikasi dengan Status Ombudsman Sebagai Lembaga Negara Pengawas**

Dalam pasal 50 ayat (5),(6),(7) undang-undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adapun bunyi pasal tersebut adalah;

- 5) *Dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus.*
- 6) *Ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.*
- 7) *Dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dirnaksud pada ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan ombudsman.*

Berdasarkan pasal tersebut, ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan mediasi, konsiliasi dan ajudikasi khusus dalam hal penyelesaian ganti rugi. Sedangkan yang dimaksud dengan ajudikasi sendiri adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antara para pihak yang diputus oleh Ombudsman. Kewenangan ajudikasi khusus inilah yang tidak ada didalam Undang-Undang No 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Didalam Undang-Undang No 25 tahun 2009 juga memperkuat status keputusan Ombudsman sehingga nantinya penyelenggara pelayanan publik tidak lagi dapat

mengabaikannya. Hal ini sebagaimana ketentuan dalam pasal 52 ayat (2), dan pasal 53 ayat (2) Undang- Undang No 25 tahun 2009, yang berbunyi;

Pasal 52 ayat (2) ; *Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/ atau penyelenggara.*

Pasal 53 ayat (2) ; *Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara.*

Ketentuan pasal 52 ayat (2), tersebut menunjukkan status keputusan ombudsman tidak dapat dihapus meskipun ada pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pengadu/masyarakat kepada pengadilan terhadap penyelenggara pelayanan publik yang melakukan tindakan maladministrasi. Sedangkan pasal 53 ayat (2) menjelaskan tentang kedudukan keputusan ombudsman apabila penyelenggara pelayanan Publik diduga melakukan tindak pidana, selanjutnya masyarakat melaporkan kepada pihak yang berwenang, maka laporan yang diproses tersebut tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan Ombudsman.

Adapun dalam 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.

#### **4. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut : Dalam 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 yang sifatnya semata-mata

untuk pemenuhan bukti administratif untuk dapat ditindaklanjuti oleh pejabat yang berwenang.

Bentuk putusan Ombudsman merupakan 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. 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.

## **5. DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku referensi:**

- Agnes M. Toar, 1998, *Tanggung Jawab Produk, sejarah dan Perkembangannya Di Beberapa Negara*, Alumni, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeven, 1994
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Membangun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Cetak Biru, 2004
- Judiardi Josina. 2010. *Service Management: Mewujudkan Pelayanan Prima*. Yogyakarta Bumi Asri
- Maddy, Khairul, 2009, *Hakikat dan Pengertian Pelayanan Prima*, Jakarta ; Chama Digit
- Ni'matul Huda. 2015 *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009
- Suwithi, Ni Wayan, 1999, *Pelayanan Prima (Costumer Care)*. Makalah Penataran Guru Akomodasi Perhotelan Pada Pusat Pengembangan Penataran Guru Kejuruan; Jakarta
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (PERPU)*, Malang: UMM Press, 2002
- Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta : Rineka Cipta, 1998

### **Jurnal dan literatur lain:**

- Abi Ma'ruf Radjab, " *kekuatan mengikat mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi ombudsman dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik*", (Jurnal Nasional Ilmu Hukum Universitas Parahyangan, Bandung: 2015, h. 451)
- Edi As'di .2016. *Problema Penegakan Hukum Pelayanan Publik Oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Jurnal Ilmu Hukum Vol. 3
- Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Berkonstitusi*, Jakarta: Makalah, 2008
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Dalam sambutan wakil ketua MPR RI/ koordinator bidang materi kemajeliasan, selaku tim kerja sosoalisasi putusan MPR RI*, A.M Fatwa, sosialisasi pemasyarakatan UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007

### **Peraturan perundang-undangan**

UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik  
Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 002 Tahun 2009 *Tentang  
Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan*  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review*  
terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial  
Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1999 tentang tim pengkajian pembentukan  
lembaga Ombudsman  
Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Ombudsman