

**KEWENANGAN OMBUDSMAN  
DALAM PENYELESAIAN PENGADUAN PELAYANAN PUBLIK**

**Eufemia Lawati Salabbaet  
Universitas Katolik Darma Cendika**

**ABSTRAK**

Untuk mencegah maladministrasi telah dibentuk lembaga khusus yang menangani maladministrasi dalam pelayanan publik, yaitu Ombudsman. Ombudsman berwenang memproses pengaduan dari masyarakat, termasuk ajudikasi. Kewenangan Ombudsman melalui jalur ajudikasi menjadi kontradiksi karena putusan ajudikasi belum final dan tidak mengikat para pihak, sebab hasil putusan ajudikasi hanya memiliki nilai sebagai rekomendasi. Berdasarkan tugas dan kewenangan yang diberikan kepada Ombudsman, proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman yaitu penyelesaian maladministrasi yang dilaporkan oleh masyarakat dan penyelesaian maladministrasi atas inisiatif sendiri. Putusan ajudikasi oleh Ombudsman juga tidak memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Pasal 1 ayat (11) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik perlu diubah dengan menempatkan proses ajudikasi sebagai proses awal litigasi. Kemudian perlu perubahan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman bahwa rekomendasi tersebut menjadi salah satu poin dalam dictum putusan pengadilan.

**Kata Kunci: pelayanan publik, maladministrasi, Ombudsman, ajudikasi, kepastian hukum**

**ABSTRACT**

To prevent maladministration a special institution has been formed to handle maladministration in public services, namely the Ombudsman. The Ombudsman is authorized to process complaints from the public, including adjudication. The authority of the Ombudsman through the adjudication channel becomes a contradiction because the adjudication decision is not final and does not bind the parties, because the adjudication decision has only value as a recommendation. Based on the duties and authorities given to the Ombudsman, the process of resolving complaints of public services by the Ombudsman is the settlement of maladministration reported by the public and settlement of maladministration on its own initiative. The adjudication decision by the Ombudsman also does not provide legal certainty for the parties. Article 1 paragraph (11) of Law No. 25 of 2009 concerning Public Services needs to be changed by placing the adjudication process as the initial litigation process. Then it is necessary to change in Article 1 paragraph (7) of Law No. 37 of 2008 concerning the Ombudsman that the recommendation became one of the points in the dictum of the court's ruling.

**Keywords: public services, maladministration, Ombudsman, adjudication, legal certainty**

## **A. PENDAHULUAN**

Negara merupakan suatu wilayah yang memiliki suatu sistem atau aturan yang berlaku bagi setiap warga negara di wilayah tersebut. Oleh karena itu, tujuan didirikannya negara Republik Indonesia antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagaimana tercantum dalam “pembukaan UUD RI Tahun 1945 alinea 4 mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya negara Republik Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>1</sup> Namun amanat tersebut sangat disayangkan, karena apa yang diamanatkan oleh UUD 1945 tidak sesuai dengan dilapangan. Hal tersebut terbukti dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang masih terjadi maladministrasi, dengan maladministrasi tersebut maka dibentuklah salah satu lembaga khusus untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yaitu Ombudsman, yang berarti:

Orang atau lembaga yang bertindak sebagai wakil rakyat untuk melakukan pengawasan terhadap tindak tanduk penyelenggara negara, khususnya terhadap aparatur pemerintah dan kadang-kadang juga aparatur pengadilan. Beliau juga mengatakan Ombudsman juga disebut sebagai orang atau lembaga yang menangani pengaduan-pengaduan dan mencoba menemukan solusi atas permasalahan yang disampaikan atau diadakan oleh anggota masyarakat.<sup>2</sup>

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMD, BHMN serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Oleh karena itu, penyelenggara atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan dari masyarakat. Sesuai dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah dikemukakan mekanismenya, yakni sebagai berikut:

---

<sup>1</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 146.

<sup>2</sup>Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2016, hlm. 12.

- a. Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- b. Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara.
- c. Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.

Dilihat dari tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut, untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Sementara jika dilihat dari kewenangan lembaga Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi terkait dengan pelayanan publik berupa pemeriksaan substansi laporan masyarakat, investigasi, klarifikasi, mediasi, adjudikasi, konsiliasi, saran, rekomendasi dan monitoring.<sup>3</sup>

Pemaparan di atas tersebut merupakan penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman. Ketujuh point tersebut apakah dapat menjamin kepastian hukum bagi para pihak? Karena dilihat dari hasil pemeriksaan Ombudsman hanya berbentuk rekomendasi. Dari beberapa penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman tersebut, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terkait dengan penyelesaian maladministrasi tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu, melalui mediasi dan putusan adjudikasi. Kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman.

Proses adjudikasi menghasilkan putusan, hal ini yang menjadi kontradiksi karena Ombudsman bukanlah lembaga peradilan dan juga bukan suatu proses peradilan semu administrasi, karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi ini bukan putusan hakim. Terhadap putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat

---

<sup>3</sup>Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, *Op.cit.*, hlm. 109-183.

dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi akan hal ini. Hal tersebut tentu muncul suatu permasalahan dalam putusan ajudikasi oleh Ombudsman, karena hasil dari putusan ajudikasi itu sendiri belum final dan tidak mendapatkan putusan akhir dan tidak mengikat para pihak, sebab yang memutus bukan hakim dan putusan ajudikasi bukan merupakan putusan peradilan.

Berdasarkan realitas yang muncul dalam latar belakang tulisan di atas, maka terdapat dua rumusan masalah yang hendak dijawab. Pertama, bagaimana proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman? Kedua, bagaimana kepastian hukum putusan ajudikasi oleh Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan pelayanan publik?

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Kepastian Hukum**

Menurut Bachsan Mustafa terkait dengan hukum sebagai norma/kaidah harus memiliki fungsi-fungsi utama menyangkut dengan perkembangan hidup masyarakat didalam berbangsa dan bernegara yaitu, sebagai berikut:

- a. hukum yang menjamin kepastian hukum, artinya bahwa dalam suatu peraturan hukum dalam perundang-undangan dapat diketahui subyek dan obyek hukum yang diaturnya.
- b. hukum yang menjamin keadilan sosial, artinya terinternalisasinya nilai-nilai keadilan yang ada pada masyarakat dapat dijadikan sebagai nilai tolak ukur terhadap sebuah penerapan hukum yang memiliki sifat mengatur dan memaksa yang berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 minimal mencakup:
  - 1) perlakuan yang adil disegala bidang kehidupan, terutama bidang politik, ekonomi, sosial budaya;
  - 2) perwujudan keadilan sosial meliputi seluruh rakyat Indonesia;
  - 3) keseimbangan antara hak dan kewajiban;
  - 4) menghormati hak milik orang lain; dan,

- 5) cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.
- c. cinta akan kemajuan dan pembangunan, artinya melindungi dan menjaga batin masyarakat dari rasa kekhawatiran dan ketakutan yang akan mengancam eksistensinya.<sup>4</sup>

## **2. Kewenangan Ombudsman**

Kewenangan Ombudsman tersebut diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kewenangan Ombudsman tersebut diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengatur secara tegas kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman, di antaranya, yaitu: Pasal 1 dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud 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 fotocopi 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; dan

---

<sup>4</sup>Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah, Konsep Tata Hukum, dan Politik Hukum Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014, hlm. 20-21.

- g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan; dan, rekomendasi.

Ombudsman memiliki peran terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yakni:

- a. Sebagai tempat untuk mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan atau tidak memperbaiki pelayanan; dan,
- b. Sebagai tempat untuk mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan atau tidak memperbaiki pelayanan.<sup>5</sup>

### **3. Maladministrasi**

Istilah maladministrasi (pemerintahan yang buruk), yang mengandung arti yaitu perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), kurang sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh penyalahgunaan kegunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan semena-mena, kekuasaan digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, diskriminasi dan tidak patut didasarkan pada seluruhnya atau sebagian atas ketentuan peraturan perundang-undangan atau fakta tidak masuk akal. Hal ini dilakukan oleh pemerintah, pejabat, menyimpang dari kaidah atau norma hukum. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pengertian dari maladministrasi yaitu:

Suatu tindakan atau perilaku administrasi oleh penyelenggara negara administrasi dalam proses penyelenggaraan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku, atau melakukan penyalahgunaan wewenang yang atas tindakan tersebut menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Op. cit* , hlm. 164.

<sup>6</sup>Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011, hlm. 169.

#### **4. Pengaduan Pelayanan Publik**

Adanya pengaduan dari masyarakat dalam pelayanan publik, berarti ada sesuatu hal yang tidak sesuai dilakukan oleh penyelenggara negara. Artinya pengaduan ada karena adanya maladministrasi didalam pelayanan publik. Dari pengaduan tersebut akan kelihatan bahwa kinerja penyelenggara pelayanan publik tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Padahal “kinerja pelayanan publik yang ideal pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan yang cepat, murah, mudah, berkeadilan dan berkepastian hukum, terbuka, dapat dipertanggungjawabkan, sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat”.<sup>7</sup> Kualitas yang masih rendah, baik dari segi tata cara pelayanan, kualitas produk yang dihasilkan, waktu penyelesaian pelayanan serta penetapan dan pengenaan biaya pelayanan. Adanya kesan bahwa baik buruknya kualitas pelayanan publik sangat tergantung pada kualitas individu dari pejabat-pejabat yang memiliki tanggung jawab atas suatu jenis pelayanan tertentu.

### **C. PELAYANAN PUBLIK DAN MALADMINISTRASI**

#### **1. Jenis Maladministrasi**

Untuk memahami maladministrasi dapat dilihat beberapa jenis, di antaranya, yaitu:

- a. Kelompok I adalah bentuk maladministrasi terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan publik, dapat berupa tindakan sebagai berikut, enudaan berlarut tidak menangani, tidak melakukan kewajiban.<sup>8</sup>
- b. Kelompok II adalah bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok maladministrasi dalam bentuk ini terdiri dari

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, *Op. cit*, hlm. 120.

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 4.

- perbuatan di antaranya, yaitu: persekonglolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil serta nyata-nyata berpihak.<sup>9</sup>
- c. Kelompok III adalah bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, kelompok ini terdiri dari, pemalsuan, pelanggaran uu dan perbuatan melawan hukum.<sup>10</sup>
  - d. Kelompok IV adalah maladministrasi yang terkait dengan kewenangan atau kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Bentuk maladministrasi ini terdapat beberapa tindakan di antaranya, yaitu: di luar kompeten, tidak kompeten, Intervensi dan penyimpangan prosedur.<sup>11</sup>
  - e. Kelompok V adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi petugas pelayanan publik dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Tindakan-tindakan dalam bentuk maladministrasi ini terdiri dari, bertindak seswenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, bertindak tidak layak/tidak patut.<sup>12</sup>
  - f. Kelompok VI adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Bentuk maladministrasi ini terdiri dari tindakan-tindakan sebagai berikut, permintaan imbalan uang atau korupsi, penguasaan tanpa hak, penggelapan barang.

## **2. Pelaku Maladministrasi**

Pelaku dalam maladministrasi yaitu, penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut sebagai penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, lembaga yang independen yang dibentuk berdasarkan

---

<sup>9</sup>Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, *Op. Cit*, hlm. 64.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 64 dan 65.

<sup>11</sup>Khoirul Anwar, "Memerangi Patologi Birokrasi Maladministrasi Melalui Sistem E-Governance, *Loc. cit*'.

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm. 5.



undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Hal ini, adanya pelaku maladministrasi dalam pelayanan publik tentu ada yang menjadi korban atau yang menanggung akibat dari perbuatan maladministrasi tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disitu diungkapkan bawa masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

### **3. Substansi Maladministrasi**

Untuk melihat substansi maladministrasi dapat dilihat menurut Nugroho Adiarto, sebagai asisten bidang penyelesaian laporan Ombudsman Republik Indonesia, bahwa substansi laporan maladministrasi dapat dikategorikan menjadi: pendidikan, administrasi kependudukan, agama, urusan haji, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, pelayanan TKI, pendidikan, penanaman modal, lembaga pengadilan, kejaksaan, kepolisian, TNI, cukai dan pajak, telekomunikasi, air minum listrik, perizinan, kehutanan, perkebunan, jaminan sosial dan lain sebagainya.<sup>13</sup>

## **D. KEPASTIAN HUKUM PUTUSAN AJUDIKASI OLEH OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN PENGADUAN PELAYANAN PUBLIK**

Terhadap hal pelayanan publik tersebut, dikenal pula sengketa pelayanan publik, sengketa pelayanan publik menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran serta perselisihan. Pengertian sengketa pelayanan publik secara stipulatif, tidak ditemukan dalam pasal-pasal Undang-Undang Pelayanan Publik secara eksplisit (tegas/jelas). Sengketa pelayanan publik dapat diartikan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 69-70.

1. Sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, perbantahan artinya, perkara yang kecil dapat juga menimbulkan besar daerah, daerah yang menjadi rebutan (pokok pertengkaran);
2. Pertikaian, perselisihan berarti, di dalam partai itu akhirnya dapat diselesaikan dengan baik; dan,
3. Perkara dalam pengadilan berarti, tidak ada yang tidak dapat diselesaikan.<sup>14</sup>

Ketentuan Undang-Undang Pelayanan Publik, mengenai sengketa pelayanan publik diatur dalam beberapa pasal di antaranya, Pasal 1 angka (10) dan angka (11). Pasal 1 angka (10) berbunyi demikian, mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh pihak Ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh Ombudsman. Kemudian Pasal 1 angka (11) menyebutkan bahwa ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar pihak yang diputus oleh Ombudsman. Selain itu dalam peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan (Peraturan Ombudsman Nomor 002 Tahun 2009), diatur juga beberapa hal mengenai penyelesaian sengketa pelayanan publik yang diselesaikan melalui ajudikasi oleh Ombudsman yaitu:

Pasal 1 angka 5:

Laporan adalah pengaduan atau penyampaian fakta ataupun informasi untuk ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan baik secara tertulis maupun secara lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban maladministrasi.

Pasal 1 angka 6:

Pelapor adalah warga negara Indonesia atau penduduk yang menyampaikan laporan kepada Ombudsman.

Pasal 7 angka 7:

---

<sup>14</sup>Abi Makruf Rajaf, "Jurnal tentang: Putusan Ajudikasi Ombudsman dalam Penyelesaian Pelayanan Publik", <https://www.google.com/search?q=jurnal+tentang+putusan+ajudikasi+ombudsman+dalam+penyelesaian+pelayanan+publik>, diakses 6 September 2017.

Terlapor adalah penyelenggara negara, pemerintah atau badan swasta serta perseorangan yang melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman.

Pasal 11:

Ajudikasi oleh Ombudsman adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh Ombudsman.

Pasal 46 ayat (4):

Tujuan ajudikasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan penyelesaian yang disepakati dapat di terima pelapor dan terlapor yang diputus oleh Ombudsman.

Terkait dengan Ombudsman, dapat dilihat pendapat dari Alice Tai yang memberikan pengertian Ombudsman sebagai:

Orang atau lembaga yang bertindak sebagai wakil rakyat untuk melakukan pengawasan terhadap tindak tanduk penyelenggara negara, khususnya terhadap aparatur pemerintah dan kadang-kadang juga aparatur pengadilan. Beliau juga mengatakan Ombudsman juga disebut sebagai orang atau lembaga yang menangani pengaduan-pengaduan dan mencoba menemukan solusi atas permasalahan yang disampaikan atau diadukan oleh anggota masyarakat.<sup>15</sup>

Keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara, maka dituangkan dalam undang-undang agar mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang yang jelas dan kuat, sehingga disahkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam undang-undang ini, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya maladministrasi, kedudukan Ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada masyarakat publik. Sebagaimana diketahui bahwa, Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:<sup>16</sup>

1. Kepatutan;
2. Keadilan;

---

<sup>15</sup>Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2016, hlm. 12.

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 116 dan 117.

3. Non diskriminasi;
4. Tidak memihak;
5. Akuntabilitas;
6. Keseimbangan;
7. Keterbukaan; dan,
8. Kerahasiaan.

Keberdaaan Ombudsman ditujukan untuk:

1. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
2. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
3. Meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
4. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme; dan,
5. Meningkatkan budaya hukum nasional. Kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Adanya pengaduan sengketa pelayanan publik kepada Ombudsman, menimbulkan putusan adjudikasi oleh Ombudsman. Karena Ombudsman memiliki wenang untuk memproses atau menyelesaikan sengketa pelayanan publik baik atas laporan dari masyarakat maupun atas inisiatif Ombudsman sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada ketentuan Undang-Undang Pelayanan Publik, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Adjudikasi didefinisikan sebagai proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar pihak yang diputus oleh Ombudsman.”

Berdasarkan ketentuan 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. Kedua

upaya hukum ini dilakukan oleh Ombudsman dan atas inisiatif Ombudsman sendiri. Proses adjudikasi menghasilkan suatu putusan, akan tetapi putusan adjudikasi menjadi kontradiksi karena Ombudsman bukan merupakan lembaga peradilan dan juga bukan merupakan suatu proses peradilan semu administrasi, karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi bukan merupakan putusan hakim.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat perbedaan antara lembaga peradilan dan lembaga Ombudsman. Sebagaimana diatur dalam UUD RI 1945 terdapat 4 lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yakni, peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Keempat peradilan berpuncak pada Mahkamah Agung. Masing-masing lingkungan peradilan terdiri dari peradilan pertama, badan peradilan tingkat banding. Menurut ketentuan UUD RI 1945 lembaga-lembaga peradilan adalah pelaksana kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya lembaga-lembaga peradilan bebas dari:

Campur tangan pihak-pihak lain diluar kekuasaan kehakiman terkecuali dalam hal yang tersebut di dalam UUD 1945 pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan-bedakan orang. Badan-badan peradilan tersebut diatur lebih lanjut dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Jika dilihat dari tugas pokok dan ciri-ciri lembaga peradilan yang disebutkan di atas, maka sesungguhnya Lembaga Ombudsman tidak sama dengan Lembaga Peradilan. Salah satu perbedaan yang nampak/jelas adalah menyangkut kompetensi. Lembaga Ombudsman Republik Indonesia memiliki kompetensi yang lebih spesifik berupa perbuatan nyata maupun perbuatan hukum. Kemudian Menurut Philipus M Hadjon, perbedaan Ombudsman dengan fungsi hakim berkenaan dengan “kualitas” keputusan dan sarana yang digunakan untuk membuat keputusan. Dicontohkan, bahwa di belanda perbedaan Ombudsman dengan fungsi hakim terletak pada obyek dan norma pengujian. Obyek dan norma pengujian adalah norma kepatutan.<sup>17</sup>

Perbedaan Ombudsman dengan peradilan di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa antara lembaga Ombudsman dengan lembaga pengadilan adalah merupakan dua lembaga perlindungan hukum yang memiliki ketidaksamaan. Persamaannya hanya pada kedudukannya sebagai badan yang dalam menjalankan fungsinya harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain.

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 190 dan 191.

Sementara jika, dilihat dari kekuatan hukum atau kepastian hukumnya sangat jauh berbeda. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak serta menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa.

Sedangkan putusan ajudikasi oleh Ombudsman, masih menimbulkan beberapa masalah, terutama bila melihat adanya putusan, yang serupa dengan putusan pengadilan sebagai hasil akhir dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik. Persoalan atau permasalahannya adalah bagaimana kekuatan mengikat putusan ajudikasi oleh Ombudsman, sebab Ombudsman bukan merupakan lembaga pengadilan atau forum pengadilan. Munculnya permasalahan dalam putusan ajudikasi oleh Ombudsman menunjukkan bahwa putusan ajudikasi oleh Ombudsman belum final atau belum akhir sehingga menimbulkan permasalahan. Ketentuan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Ombudsman bahwa hasil investigasi Ombudsman adalah rekomendasi yaitu, “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.”

Berdasarkan kekuatan putusan ajudikasi oleh Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik memiliki kekuatan hukum hanya sebagai rekomendasi, maka sudah jelas terhadap putusan tersebut dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut. Upaya hukum ajudikasi dapat dilaksanakan dengan beberapa kemungkinan, yaitu:<sup>18</sup>

1. 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

---

<sup>18</sup>Abi Ma'ruf Rajaf, Jurnal tentang Putusan Ajudikasi Ombudsman dalam Penyelesaian Pelayanan Publik, *Op. Cit*, hlm. 468 dan 469.

sanksi administrasi berupa teguran, penurunan gaji, penurunan jabatan, sampai pembebasan jabatan, dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan ajudikasi Ombudsman. Bila ternyata pada pihak yang mengabaikan putusan ajudikasi itu ditemukan adanya perbuatan melawan hukum atau tindak pidana, maka pihak tersebut dapat diajukan ke muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum.

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.

Secara hukum, para pihak dalam hal ini tentu perlu untuk dilindungi, serta mendapat kepastian hukum terutama dalam memberikan suatu putusan. Ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan dalam menegakkan hukum, yaitu:

Kepastian hukum, kemanfaatan hukum serta keadilan, interkasi di antara ketiga unsur tersebut menentukan kualitas penegakan hukum. Pada suatu saat terlihat salah satu unsur di antara ketiga unsur tersebut telah menonjol, namun pada dasarnya ketiga unsur itu selalu menjadi dasar pertimbangan sebagai pedoman dalam proses penegakan hukum. Kepastian hukum berpegang pada prinsip bahwa bagaimana hukumnya yang berlaku secara positif itulah yang harus berlaku, tidak diperbolehkan menyimpang, meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan hal itulah esensi dari kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Willy Riawan Tjandra, "Dinamika Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus*, November 2011, hlm. 79.

Masyarakat mengharapkan dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Maka hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat. Kepastian hukum harus berpegang pada prinsip bahwa apa yang berlaku, maka itulah yang harus berlaku, tidak boleh menyimpang dari yang sesungguhnya berlaku. Sebab, apabila yang berlaku tidak sesuai dengan yang seharusnya berlaku, maka terjadi penyimpangan dalam menegakkan hukum.

Kepastian hukum yang dibahas di atas, masih bersifat secara umum atau secara keseluruhan. Oleh karena itu, penulis ingin melihat dan membahas kepastian hukum dalam putusan adjudikasi oleh Ombudsman. Apakah putusan yang dihasilkan oleh Ombudsman dalam penyelesaian pengaduan pelayanan publik memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Karena jika dilihat produk dari Ombudsman dalam penyelesaian permasalahan yang dilaporkan kepada Ombudsman (termasuk sengketa pelayanan publik) ternyata “tidaklah berbentuk putusan, melainkan rekomendasi.”

Untuk melihat kepastian hukum putusan adjudikasi dapat dikaitkan atau di analisis menurut pendapat dari Jan Michiel Otto. Terutama kepastian hukum dalam negara berkembang termasuk Indonesia. Jan Michiel Otto berpendapat bahwa kepastian hukum yang sesungguhnya mencakup pengertian hukum yuridis. Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:<sup>20</sup>

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh atau diakui karena kekuasaan negara;
2. Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya;
3. Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-atauran tersebut;

---

<sup>20</sup>Sulistyowati Irianto 'et. al', *Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum Kajian Sosiolegal*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hlm. 122 dan 123.



4. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa kehadapan mereka;
5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Berdasarkan definisi kapastian hukum menurut Jan Michiel Otto di atas tersebut, terlihat jelas bahwa putusan adjudikasi oleh Ombudsman tidak ada kepastian hukum atau tidak memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa dalam pelayanan publik. Karena dilihat dari ketentuan di atas, bahwa Ombudsman bukan merupakan hakim (peradilan) dan putusan adjudikasi tersebut bukan merupakan putusan dari peradilan. Terakait dengan hal tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa kepastian hukum itu ada hanya pada putusan peradilan (hakim).

Ajudikasi merupakan proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar pihak yang diputus oleh Ombudsman. Hasil dari putusan adjudikasi ini hanya memiliki nilai sebagai rekomendasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Maka hasil dari adjudikasi oleh Ombudsman dalam permasalahan pelayanan publik tersebut merupakan salah satu bentuk dari rekomendasi oleh Ombudsman. Rekomendasi tersebut wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 38 ayat (1) sampai (4). Maksud dari ketentuan Pasal 38 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) tersebut, berarti bagi pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi berupa putusan adjudikasi oleh Ombudsman maka akan dikenai sanksi administrasi. Pihak terlapor tersebut dapat dilaporkan kepada instansi atasannya dan terhadap yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administrasi yang berupa teguran, penurunan gaji, penurunan jabatan, dan sampai pada pembebasan jabatan. Sanksi administrasi tersebut belum sampai pada pengadilan atau masih ditangani oleh instansi atasan terlapor, dan sanksi administrasi ini memiliki tujuan yaitu agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan adjudikasi oleh Ombudsman.

Kecuali, bila ternyata pihak terlapor mengabaikan putusan ajudikasi tersebut ditemukan adanya perbuatan melawan hukum atau tindak pidana, maka pihak tersebut baru dapat diajukan ke muka pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau pengadilan umum. Juga dapat dilihat pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang berbunyi, “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. Dari pengertian Ombudsman tersebut, jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan Ombudsman termasuk kewenangan dalam putusan ajudikasi bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya dan tidak terikat pada kekuasaan lainnya termasuk pengadilan.

Jadi pengadilan tidak terikat dalam memeriksa kasus tentang pelayanan publik terhadap putusan ajudikasi oleh Ombudsman. Karena sanksi administrasi tersebut merupakan sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa pihak ketiga (tanpa kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Juga sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan, sehingga prosedurnya pun dilaksanakan oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa melalui peradilan. Selain dari itu, 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.

## **E. PENUTUP**

Berdasarkan pemaparan terkait dengan proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik hingga pada kepastian hukum ajudikasi Ombudsman, penulis dapat menarik suatu kesimpulan, Bahwa proses penyelesaian pengaduan pelayanan publik oleh Ombudsman dapat dilakukan untuk membantu masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan pelayanan publik. Terutama bagi masyarakat yang menjadi korban maladministrasi, masyarakat yang merasa rugi atau merasa tidak

puas dengan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara/pelaksana pelayanan publik kepada masyarakat yang memiliki kedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik. Selain itu, proses penyelesaian permasalahan pelayanan publik tersebut, guna untuk mencegah terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik. Kemudian rekomendasi dari Ombudsman melalui ajudikasi dalam permasalahan pelayanan publik bersifat belum final dan bukan merupakan suatu putusan pengadilan, oleh karena itu harus dilanjutkan kepada pengadilan untuk mendapatkan keputusan yang bersifat mengikat dan final.

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis mengemukakan saran yang diharapkan dapat bermanfaat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat mengikat dan final. Terutama dapat memberikan suatu kepastian hukum bagi para pihak yang berkaitan dengan permasalahan atau perselisihan dalam pelayanan publik yaitu, Perlu perubahan Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menempatkan proses ajudikasi sebagai proses awal litigasi, juga Perlu perubahan dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Bahwa rekomendasi tersebut menjadi salah satu poin dalam dictum putusan pengadilan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

Asmara, Galang, 2016, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

Daim, A. Nuryanto, 2014, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia.

Irianto, Sulistyowati et. al, 2012, *Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum (Kajian Sosiolegal)*, Jakarta: Pustaka Larasan.

Najih, Mokhammad dan Soimin, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, Malang: Setara Press.

Sadjjiono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

Sutedi, Adrian, 2011, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.

**Artikel Jurnal:**

Khoirul, Anwar, 2015, “Memerangi Birokrasi Maladministrasi Melalui Sistem *E-Governance*”, *Jurnal Media Soerjo* Volume 16, Nomor 1, April, hlm. 3.

Willy, Riawan, Tjandra, 2012, “Dinamika Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Edisi Khusus*, November, hlm. 79.

**Peraturan perundang-undangan:**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Abi, Ma’rub, Radjaf, “Jurnal tentang: Putusan Ajudikasi Ombudsman dalam Penyelesaian Pelayanan Publik”, <https://www.google/search=jurnal+tentang+putusan+ajudikasi+ombudsman+dalam+penyelesaian+pelayanan+publik>, diakses 6 September 2017.