

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Lembaga pengawasan model Ombudsman telah digunakan oleh lebih 130 negara di dunia sebagai alternatif penyelesaian keluhan pelayanan publik.¹ Dasar hukum yang di gunakan oleh masing-masing negara juga beragam mulai dari pengaturannya terdapat dalam peraturan setingkat keputusan presiden sampai yang pengaturannya terdapat dalam konstitusi.² Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kelahirannya dilakukan oleh Undang-Undang dalam rangka pengawasan kinerja aparatur negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. oleh sebab itu Ombudsman Republik Indonesia dapat dikategorikan sejajar dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balance* (pengawasan dan keseimbangan).

Dalam penjabaran mengenai konsep pembagian kekuasaan pada prinsipnya Ombudsman berperan sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelayanan publik. Berdasarkan dari pemahaman konsep tersebut, kedudukan lembaga Ombudsman di Indonesia dalam menjalankan fungsi-fungsi pengawasan semestinya berada dalam lingkup kekuasaan legislatif, yang dalam praktik di berbagai negara dinamakan dengan Ombudsman Parlementer. Walaupun demikian, lembaga Ombudsman adalah lembaga yang bebas dari pengawasan namun Ombudsman tetap memberikan laporan kepada Presiden setiap tahunnya, sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja yang dilaksanakan oleh lembaga tersebut.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik dibentuk pada tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional.

¹ Antonius Sujata, et.al, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, (Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002), 13.

² Khariyati, *Eksistensi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Semarang: Indah Karya), 94.

Selanjutnya diperkuat dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pada tanggal 7 Oktober 2008.³ Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia dilakukan untuk merespon percepatan reformasi birokrasi, khususnya dengan memperbaiki kualitas pelayanan publik dalam rangka mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik). Lembaga ini juga menjadi bagian dari perwujudan peran serta masyarakat sebagai wadah untuk memfasilitasi masyarakat dalam rangka pengawasan pemerintah sehingga aspek partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dapat lebih terjamin.

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa “kedudukan Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campuran tangan kekuasaan manapun.” Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menjadi dasar pembentukan Ombudsman Republik Indonesia. Walaupun pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 telah dibentuk Komisi Ombudsman Nasional.⁴

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, ditegaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara, serta badan swasta. Atau perseorangan yang diberikan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Tugas Ombudsman Republik Indonesia menurut Undang-Undang tersebut antara lain adalah memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam

³ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2009*, (Jakarta, 2010), 3.

⁴ Solechah, *Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*, (Administrative Law and Governance Journal, Vol. 1, Edisi 2, 2018), 68.

penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi adalah:

“Perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan atau imateril bagi masyarakat dan orang perseorang.”

Dalam menjalankan tugas tersebut, Ombudsman berwenang antara lain menyelesaikan laporan (pengaduan) melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak, termasuk membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, dan rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Ombudsman lebih mengedepankan pendekatan persuasif untuk menjembatani kepentingan antara masyarakat dengan penyelenggaraan layanan publik. Produk yang dikeluarkan pada awalnya hanya berupa rekomendasi, bukan putusan, namun kini kewenangan Ombudsman identik dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yakni selain memiliki kewenangan investigasi sekaligus sebagai penengah untuk memutuskan persoalan tertentu, karena pada dasarnya Ombudsman merupakan lembaga pelayan publik. Lembaga ini diharapkan menjadi penyeimbang tiga cabang kekuasaan lain yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, namun karakter lembaga Ombudsman mulai berubah sejak kehadiran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang ini diusulkan oleh Presiden dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN RB) yang diajukan dan dibahas bersama DPR pada tahun 2005.⁵ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik memberikan tambahan kewenangan adjudikasi khusus kepada Ombudsman, kewenangan baru yang diberikan oleh Undang-Undang ini didasari oleh penyelenggara pelayanan publik harus mempunyai pihak ketiga yang bersifat *independent* dalam menyelesaikan permasalahan antar penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat.⁶

⁵<https://yappika-actionaid.or.id/wp-content/upload/2016/04/panduan-mewjudkan-pelayanan-publik-adil-Akuntabel-Berkualitas.pdf>> Diakses pada 30 Juni 2023.

⁶ Sayuti Asyathri, *Risalah Rapat DPR RI Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik Tahun 2009*, (Jakarta: Perpustakaan DPR RI, 2009), 34.

Pada Pasal 50 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik berbunyi:

- Ayat (1) penyelenggara wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap.
- Ayat (2) keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib disampaikan kepada pihak pengadu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diputuskan.
- Ayat (3) dalam pengadu menuntut ganti rugi, keputusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) memuat jumlah ganti rugi dan batas waktu pembayarannya.
- Ayat (4) penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi
- Ayat (5) dalam hal penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus.
- Ayat (6) ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) dilaksanakan paling lambat sejak undang-undang ini 5 (lima) tahun diundangkan.
- Ayat (7) dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan Ombudsman.
- Ayat (8) mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (5) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, Ajudikasi adalah proses penyelesaian ganti rugi atas sengketa pelayanan publik yang diputus oleh Ombudsman sedangkan Ajudikasi Khusus adalah Ajudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksudkan apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi. Maka, Ombudsman memberikan rekomendasi untuk penyelesaian sengketa tersebut ke pengadilan. Ajudikasi Khusus merupakan tambahan atau perluasan kewenangan Ombudsman

RI sebagaimana mandat Undang-Undang Pelayanan Publik. Dengan Ajudikasi Khusus masyarakat dapat menuntut ganti rugi melalui Ombudsman bila merasa tidak memperoleh pelayanan dari penyelenggara dengan Ombudsman sebagai Ajudikator.⁷

Di dalam Pasal 50 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pada penjelasan Pasal menyebutkan bahwa, “Ajudikasi Khusus adalah ajudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksudkan apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi”. Pada Pasal 50 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik sebagaimana yang berbunyi “bahwa Ajudikasi Khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan”. Namun Ombudsman Republik Indonesia nyatanya belum pernah melakukan Ajudikasi Khusus dikarenakan belum keluarnya Peraturan Presiden sehingga ajudikasi tidak dapat dilaksanakan.

Sedangkan di dalam Pasal 50 Ayat (8) menjelaskan bahwa “dalam Peraturan Presiden, antara lain diatur mengenai kewajiban penyelenggara membayar ganti rugi yang baru dapat dibayarkan oleh pimpinan penyelenggara setelah nilai kerugian dimaksud dapat dibuktikan besarnya oleh pengadu dan diterima oleh penyelenggara. Dengan dibayarkan ganti rugi, aduan dinyatakan selesai”.

Dilihat dari perkembangan hukum, dikenal istilah *Alternative Dispute Resolution* (ADR) yang mana dalam bahasa Indonesia sering dimaksudkan dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS), Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS), pilihan penyelesaian sengketa diluar pengadilan, dan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif. *Alternative Dispute Resolution* (ADR) 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.

Dalam praktiknya, ADR dapat diartikan sebagai *Alternative to litigation atau alternative to adjudication*. *Alternative to litigation* berarti semua mekanisme

⁷ <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ajudikasi-khusus-ombudsman-vs-komitmen-pelayanan-publik> diakses pada 30 Juni 2023

penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Sedangkan *Alternative to adjudication* berarti mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat konsensus atau kooperatif, tidak melalui prosedur pengajuan gugatan kepada pihak ke tiga yang berwenang mengambil keputusan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Ajudikasi Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah mekanisme yang disederhanakan dan kemudian *customized* sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi kebutuhan penyelesaian sengketa yang ritel dan kecil (*retail & small claim*). Bisa jadi bahwa sengketa ritel dan kecil tersebut sebelumnya sudah menempuh upaya mediasi tetapi tidak berhasil mencapai kesepakatan damai, sehingga para pihak menghendaki suatu putusan atas sengketa melalui mekanisme lain melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa Ajudikasi Khusus Ombudsman.

Ajudikasi Khusus Ombudsman dan upaya hukum melalui badan peradilan merupakan bentuk perlindungan maksimal dari negara kepada hak masyarakat selaku korban pelayanan publik. Mengingat bahwa tugas negara adalah menyelenggarakan administrasi pemerintahan dan memberikan pelayanan publik. Penerapan Undang-Undang Pelayanan Publik yaitu kewenangan Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman memiliki implikasi sebagai berikut: Pertama, putusannya bersifat final dan mengikat sebagaimana ketentuan Pasal 52 Ayat (2) jo Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang Pelayanan Publik yang diperkuat oleh Peraturan Ombudsman RI. Kedua, bila Putusan Ajudikasi Khusus dirasa belum memberikan rasa keadilan atau masih terdapat keberatan oleh masyarakat yang merasa dirugikan maka baik secara perdata maupun pidana, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengajukan upaya hukum sebagaimana ketentuan Pasal 52 Ayat (1) jo Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Pelayanan Publik. Ketiga, rezim Undang-Undang ini mengatur bahwa penyelenggara pelayanan tidak diberikan ruang untuk mengajukan upaya hukum bila Ombudsman sudah menerbitkan Putusan Ajudikasi Khusus dan karena sifatnya final dan mengikat sehingga harus dijalankan. Hal ini juga sebagai bentuk tanggungjawab negara kepada masyarakat selaku pengguna layanan. Keempat, kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk menempuh upaya hukum setelah Putusan Ajudikasi Khusus dapat dimaknai hal itu merupakan salah satu sarana masyarakat memperjuangkan haknya disamping upaya hukum sehingga

tidak terdapat potensi pertentangan antar institusi Ombudsman dan kewenangan yudisial. Kelima, dalam pengalaman Ombudsman, masyarakat yang tidak puas dengan penyelenggara pelayanan dapat menggunakan rekomendasi atau saran Ombudsman tentang suatu perbuatan maladministrasi sebagai bukti bila mengajukan upaya hukum melalui badan peradilan dan dalam beberapa kasus yang terjadi baik perdata maupun pidana hakim selalu menjadikan bukti dari Ombudsman tersebut sebagai pertimbangan putusan. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa Ombudsman bukan lembaga penegak hukum walaupun tugasnya mengawasi penegak hukum dalam hal pelayanan publik.

Ombudsman sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan alternatif oleh Undang-Undang untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Kemudian adanya Peraturan Ombudsman No. 31 Tahun 2018 tentang Ajudikasi Khusus untuk menyelesaikan sengketa masyarakat terkait pelayanan publik terhadap lembaga negara sedangkan Ajudikasi Khusus Ombudsman belum dapat dilaksanakan dikarenakan masih menunggu Peraturan Presiden. Salah satu kendala mengapa belum diundangkan Perpres dimaksud karena kendala anggaran. Pemerintah akan dibebani tambahan anggaran bilamana ternyata Putusan Ajudikasi Khusus, mediasi, konsiliasi oleh Ombudsman mengabulkan permohonan masyarakat untuk diberikan ganti rugi, mengingat kondisi keuangan negara saat ini belum memungkinkan. Dilain pihak, perilaku birokrasi yang seharusnya menjadi pelayanan publik belum sebagaimana diharapkan, sehingga kekhawatiran ini memperkuat pertimbangan pemerintah untuk bisa jadi belum “berani” menerbitkan Peraturan Presiden sebagai pelaksana dari Undang-Undang Pelayanan Publik.

Definisi maladministrasi dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Ombudsman sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi

masyarakat dan orang perseorangan. Secara konseptual sebenarnya sedari awal pembentukan Ombudsman kewenangannya memang beririsan dengan lembaga peradilan karena Ombudsman juga berwenang menilai apakah suatu perbuatan pemerintahan melawan hukum atau melampaui wewenang atau sewenang-wenang (sebagai tindakan maladministrasi).

Undang-Undang Pelayanan Publik telah mengatur dua jenis kewenangan absolut bagi penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik di pengadilan, yakni kewenangan atas sengketa di bidang Tata Usaha Negara (TUN) dan sengketa Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 51 mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 52 mengenai kewenangan mengadili sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh penyelenggara pelayanan publik. Akan tetapi mengenai Pasal 52 terkait sengketa PMH, hanya menyebut "pengadilan" saja tanpa menyebut jenis peradilannya. Untuk PMH tentu rujukan yang dapat dijadikan acuan adalah Pasal 1365 KUHPerduta yang menjadi ranah kewenangan Peradilan Umum sesuai Pasal 50 dan 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, yang tingkat pertamanya ada pada Pengadilan Negeri. Akan tetapi dalam hal ini yang menjadi subjeknya adalah warga masyarakat melawan penyelenggara pelayanan publik (menjalankan fungsi pemerintahan), dan objeknya adalah penyelenggaraan pelayanan publik (ranah kewenangan di bidang hukum publik). Maka akan timbul pertanyaan apakah ia tergolong PMH oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*). Jika mengacu kepada Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 75-78 Jo. Pasal 85 Jo. Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maka diketahui saat ini PMH oleh pemerintah menjadi kewenangan absolut Peradilan TUN, hal inilah kemudian menjadi irisan bersama khususnya terkait kewenangan Ajudikasi Khusus Ombudsman.

Manfaat dengan adanya Ajudikasi Khusus Ombudsman bagi masyarakat adalah jika masyarakat merasa dirugikan oleh pelayanan publik maka masyarakat tersebut tidak harus menempuh jalur hukum melalui pengadilan yang memerlukan waktu lebih lama serta biaya yang lebih besar tetapi permasalahan tersebut bisa melalui Ajudikasi Khusus Ombudsman dengan waktu yang relatif lebih cepat, biaya

murah, serta putusan yang final dan mengikat.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pelayanan Publik menerangkan bahwa Ajudikasi Khusus adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputuskan oleh Ombudsman. Proses 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. Pada tanggal 28 Juni 2018 telah terbit Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus. Dengan terbitnya peraturan tersebut semakin memperkuat kewenangan Ombudsman dalam melaksanakan Ajudikasi Khusus sesuai dengan amanat pelayanan publik. Untuk selanjutnya kewenangan Ajudikasi Khusus Ombudsman dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang Ombudsman Pasal 8. Ketentuan Pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman adalah pintu masuk bagi ketentuan Undang-Undang Pelayanan Publik untuk memberikan wewenang kepada Ombudsman untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa pelayanan publik. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2017 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus.

Pasal 1 angka 6 Peraturan Ombudsman tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus bahwa

“Ajudikasi Khusus adalah Ajudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksud apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi.”

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

dilakukan oleh terlapor. Bila dilihat dari mekanisme, tata cara dan kewenangan Ombudsman menyelesaikan permasalahan pelayanan publik ini memungkinkan adanya efektifitas, disamping memerlukan biaya yang sedikit, juga adanya jalur yang pasti bagi masyarakat sehingga itu memberikan kemudahan kepada masyarakat selain itu keputusan Ombudsman juga bersifat final dan mengikat.

Namun, ketentuan Pasal 25 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus, menunjukkan masih adanya kekosongan hukum terkait sanksi yang dapat diberikan kepada terlapor terhadap putusan ajudikasi Ombudsman yang belum dilaksanakan. Namun pada Pasal 41 Undang-Undang Pelayanan Publik memberi ruang apabila hasil putusan ajudikasi Ombudsman tersebut diabaikan/tidak dilaksanakan oleh terlapor, maka terlapor dapat dilaporkan kepada instansi atasannya dan terhadap yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran, penurunan gaji, penurunan jabatan, sampai pembebasan dari jabatan dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan ajudikasi Ombudsman.

Apabila para pihak ada yang tidak menerima atas putusan ajudikasi Ombudsman, maka Ombudsman akan memberikan rekomendasi untuk dilakukan penyelesaian di peradilan umum yaitu di pengadilan. Dan atas putusan ajudikasi khusus Ombudsman tersebut, akan menjadi pertimbangan hakim dalam mengambil keputusan. Masalah yang terjadi adalah Ajudikasi Khusus tersebut tidak atau belum dilaksanakan dikarenakan belum adanya Peraturan Presiden mengenai anggaran pembayaran jika terjadi putusan Ajudikasi Khusus yang mengabulkan permohonan Pemohon. Dalam pelaksanaannya kewenangan untuk melaksanakan Ajudikasi Khusus ini, belum pernah dilakukan oleh Ombudsman. Hal ini bertentangan dengan Pasal 50 Ayat (6) Undang-Undang Pelayanan Publik yang secara tegas telah memerintahkan Ombudsman untuk melaksanakan ajudikasi khusus tersebut paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang Pelayanan Publik ini diundangkan. Faktor yang menjadi kendala adalah dikarenakan belum adanya Peraturan Presiden terkait mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti kerugian sebagai pelaksanaan putusan Ajudikasi Khusus tersebut, yang pembentukan Peraturan Presiden tersebut secara implisit telah diperintahkan oleh Pasal 50 Ayat (8) Undang-Undang

Pelayanan Publik, yang kemudian dinarasikan sebagai faktor utama belum dapat dilaksanakannya Ajudikasi Khusus oleh Ombudsman. Dua fenomena tersebut di atas adalah bentuk pelanggaran terhadap undang-undang.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Ombudsman Republik Indonesia disamping Mediasi, Konsiliasi dan Ajudikasi Khusus, Ombudsman juga menyelesaikan perkara dengan cara Restoratif Justice dimana dengan *Restoratif Justice* perkara diselesaikan tidak harus ke Pengadilan. Keadilan restoratif (*Restorative Justice*) merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana yang dalam mekanisme tata cara peradilan pidana berfokus pada pemidanaan yang diubah menjadi proses dialog dan mediasi yang melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana yang adil dan seimbang bagi pihak korban maupun pelaku dengan mengedepankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan ombudsman mengenai putusan yang bersifat final dan mengikat terhadap Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Ajudikasi Khusus dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik?
2. Bagaimana upaya hukum yang dilakukan oleh para pihak terhadap putusan Ajudikasi Khusus Ombudsman jika para pihak yang keberatan atas putusan tersebut, berdasarkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 ?
3. Apakah *Restorative Justice* Terhadap Mekanisme Ajudikasi Khusus di Lembaga Ombudsman RI dapat diterapkan?

C. Tujuan Penelitian

Agar penelitian yang dilakukan ini lebih tertuju pada sasaran yang hendak

dicapai serta berpangkal tolak dari dasar - dasar pemikiran tersebut, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan ombudsman mengenai putusan yang bersifat final dan mengikat terhadap Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Ajudikasi Khusus dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya hukum yang dilakukan oleh para pihak terhadap putusan Ajudikasi Khusus Ombudsman jika ada pihak yang keberatan atas putusan tersebut, berdasarkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018.
3. Untuk mengetahui *Restorative Justice* Terhadap Mekanisme Ajudikasi Khusus di Lembaga Ombudsman RI dapat diterapkan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dapat diberikan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Kegunaan Teoritis
Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara pada khususnya, sekaligus sebagai referensi perpustakaan Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dalam mengembangkan wawasan dan pengetahuan dibidang disiplin ilmu yang sedang ditempuh. Selain itu, juga sebagai rekomendasi kepada para ahli dibidang tata negara dalam kewenangan Ombudsman yang dapat mengeluarkan putusan final dan mengikat.
 - b. Manfaat bagi masyarakat yaitu sebagai wadah dalam menyampaikan keluhan terhadap kebijakan pelayanan publik oleh lembaga negara lainnya dan mendapatkan kepastian hukum dengan peraturan Ajudikasi Khusus Ombudsman.

- c. Ombudsman secara kelembagaan bisa membantu masyarakat untuk mengadili dan memutuskan sengketa masyarakat terkait ganti rugi terhadap pelayanan publik secara cepat dan biaya murah.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tiga teori analisis, yaitu Teori Lembaga Negara sebagai *Grand Theory*, Teori *Restoratif Justice* sebagai *Middle Theory*, dan Teori Kewenangan serta Teori Ajudikasi Khusus sebagai *Applied Theory*.



Bagan 1. Kerangka Pemikiran

1. Teori Lembaga Negara

Lembaga negara merupakan salah satu tonggak dan penopang untuk bangunan yang biasa disebut dengan negara yang sangat dibutuhkan agar tercapainya kemaslahatan dan tujuan dibentuknya negara tersebut, keberadaan mengenai kelembagaan negara, dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI,1997), kata “lembaga” antara lain diartikan: (i) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (ii) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur disatu

kerangka nilai yang relevan.⁸

Pakar hukum tatanegara, H. A. S Natabaya menyimpulkan, bahwa istilah “badan negara”, “organ negara”, atau “lembaga negara”, mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan sesuatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, sehingga tinggal pilih apakah menggunakan istilah “badan negara”, “organ negara”, atau “lembaga negara”, yang penting ada konsistensi penggunaannya. Jika dikembangkan pembahasan ini, dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *Form*, Jerman: *Vorm*), sedangkan *Functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁹

Konsepsi lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut dengan *staatsorgaan*. Dalam bahasa Inggris, lembaga negara digunakan istilah *political institution*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.¹⁰ Sebelum perubahan, istilah “lembaga” tidak ada, yang ada adalah istilah “badan”. Misalnya dalam Pasal 23 Ayat (5) untuk Badan Pemeriksa Keuangan.¹¹ Namun demikian, baik UUD 1945 sebelum perubahan

⁸ H.A.S. Natabaya, “*Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945*” dalam Refly Harun, dkk (editor), *menjaga denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), 60-61. Sebagaimana dikutip oleh Patrialis Akbar, *Lembaga Lembaga Negara Menurut UU NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 1.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cet-2, 2012), 84.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 31. Dalam, Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), 29, sebagaimana dikutip oleh Patrialis Akbar “*Lembaga-Lembaga Negara Menurut UU NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 2.

¹¹ Patrialis Akbar “*Lembaga-Lembaga Negara Menurut UU NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 2.

maupun UUD 1945 sesudah perubahan, keduanya tidak merumuskan pengertian “badan” dan “lembaga negara”.

Dalam *Fikih Siyasah*, tiga kekuasaan ini disebut *al-Sulthah altanfidziyyah* yang berwenang menjalankan pemerintahan (eksekutif), *alsulthah al-tasyri'iyahh* yang berwenang membentuk undang-undang (legislatif), *al-sulthah al-qadha'iyah* yang berkuasa mengadili setiap sengketa (yudikatif). Tiga istilah cabang kekuasaan ini muncul pada masa kontemporer sebagai dinamika pemikiran politik yang terus berkembang dalam merespon perkembangan ketatanegaraan di Barat.¹²

Alasan mengapa peneliti menjadikan Teori Lembaga Negara sebagai *grand theory* adalah berdasarkan kedudukan Ombudsman sebagai salah satu lembaga negara hal ini berdasar kepada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, pada Pasal 1 Angka 1 dijelaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Berdasarkan hal tersebut, kewenangan Ombudsman sangatlah luas bahkan mengawasi sektor swasta/perorangan yang apabila sumber dananya berasal dari negara. Adapun berdasarkan Pasal 2 bahwa Ombudsman sebagai lembaga negara memiliki sifat 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.

2. Teori Restoratif Justice

Di era modernisasi ini banyak terjadi suatu kejahatan dikalangan masyarakat indonesia yang berujung pada jalur pengadilan, dimana masyarakat cenderung

¹² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Adminstrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 126.

menggunakan jalur pengadilan sebagai upaya dalam menyelesaikan suatu perkara yang menurut mereka secara konseptual dan teoritis akan menciptakan keadilan, namun dalam kenyataan dan faktanya hal tersebut malah justru tidak mudah untuk dicapai karena sifatnya yang cenderung bersifat *win lose solution*, dengan kenyataan seperti ini, penyelesaian suatu perkara melalui jalur peradilan yang sifatnya hanya *win lose solution* pada umumnya kerap menimbulkan rasa tidak enak atau kecewa, menyimpan dendam, merasa tidak puas, merasa tidak adil bahkan lebih parah yaitu berniat ingin membalas dendam. Rasa tidak enak atau kecewa tersebut yang tertanam kuat dibenak pihak yang kalah akan berupaya untuk mencari "keadilan" ketingkat peradilan lebih lanjut seperti Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung bahkan sampai ke Mahkamah Konstitusi.

Hal tersebut tentunya menyebabkan terjadi penumpukan perkara yang mengalir melalui pengadilan yang dapat menghambat sistem peradilan khususnya yang ada di Indonesia. Dari fenomena tersebut, benarlaha apa yang dikemukakan oleh Joni Emirzon dalam bukunya yang berjudul Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, bahwa hal ini pada umumnya dapat dikategorikan sebagai salah satu kelemahan bagi suatu lembaga litigasi yang tidak dapat dihindari walaupun sudah menjadi suatu ketentuan.¹³ Penyelesaian perkara dengan menggunakan jalur litigasi dalam praktiknya tidak selalu berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan dicita-citakan oleh masyarakat Indonesia, karena penyelesaian perkara dengan menggunakan jalur litigasi dalam sistem peradilan pidana tradisional saat ini justru menimbulkan permasalahan-permasalahan yang baru misalnya pola pemidanaan yang masih bersifat pembalasan, menimbulkan penumpukan perkara, tidak memperhatikan hak-hak korban, tidak sesuai dengan asas peradilan sederhana, proses panjang, rumit dan mahal, penyelesaian bersifat legistis dan kaku, tidak memulihkan dampak kejahatan, tidak mencerminkan keadilan bagi masyarakat dan lain sebagainya. padahal hukum dibuat pada hakikatnya untuk memberikan keadilan dan manfaat bagi manusia yang tercermin dalam nilai-nilai Pancasila. Melihat berbagai fenomena ini, dalam perkembangan terkini muncul sebuah konsep

¹³ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), 3-5.

baru yakni konsep keadilan restoratif.

Alasan mengapa peneliti menjadikan Teori *Restorative Justice* sebagai *middle theory*, *Restorative Justice* lebih kepada penyelesaian sengketa melalui perdamaian. Fungsi daripada Ombudsman itu adalah sebagai penengah dalam menyelesaikan sengketa atau permasalahan antara masyarakat dengan lembaga negara yang terindikasi melakukan kerugian terhadap masyarakat, disamping itu penggunaan *Restorative Justice* lebih efektif daripada adanya upaya hukum secara litigasi.

3. Teori Kewenangan

Kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kewenangan disamakan dengan kata wewenang, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang/badan lain. Sehingga dengan pengertian diatas, penulis mengambil kesimpulan bahwa kewenangan adalah suatu bentuk hak dan/atau kekuasaan yang dimiliki seseorang atau sebuah lembaga untuk melaksanakan suatu tindakan-tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Alasan mengapa peneliti menjadikan Teori Kewenangan sebagai *applied theory* yaitu korelasi antara teori kewenangan dan ombudsman itu bahwa lembaga ombudsman secara peraturan diberi kewenangan sebagai wadah bagi masyarakat dalam menyampaikan keluhan terhadap kebijakan pelayanan publik oleh lembaga negara lainnya dan ombudsman dalam hal ini diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dengan lembaga negara khususnya dalam kebijakan pelayanan publik.

4. Teori Ajudikasi Khusus

Kata adjudikasi (*adjudication*) dalam teori-teori tentang adjudikasi (*theories of adjudication*) mempunyai pengertian sebagai suatu proses pengambilan keputusan oleh hakim dalam mengadili atau menyelesaikan suatu permasalahan dari para pihak yang bersengketa dengan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Pemahaman tentang adjudikasi (*adjudication*) sebagai konsep hukum dipahami sebagai proses pengambilan

putusan oleh hakim pada perkara konkrit, sedangkan undang-undang, kebiasaan dan sebagainya hanyalah “pedoman” dan “bahan inspirasi bagi hakim” untuk membentuk hukum itu sendiri, hal ini diantaranya dikemukakan oleh Cardozo seorang hakim terkenal di Amerika Serikat dalam karangannya yang berjudul “*The Nature of Judicial Process*”. Encyclopedia Britanica, menyebutkan bahwa *adjudication* adalah “*passing of judgment in a matter law* (pendapat hakim tentang suatu persoalan hukum). Terminologi adjudikasi (*adjudication*) secara literal menurut Hans Kelsen mempunyai pengertian sebagai “*declaring or pronouncing the law*” dan “*finding or discovering the law*”¹⁴.”

Alasan mengapa peneliti menjadikan Teori Ajudikasi Khusus sebagai *applied theory* yaitu sebagaimana kewenangan, fungsi, dan tugas dari Ombudsman RI diberi perluasan kewenangan yakni memutus sengketa pelayanan publik melalui mekanisme Ajudikasi Khusus terkait ganti kerugian masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Ayat (5) Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik bahwa “dalam hal penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan Ajudikasi Khusus”.

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang dilakukan, ditemukan beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji mengenai Ombudsman khususnya peran Ombudsman dalam mengawasi kinerja pemerintah. Namun demikian, sejauh ini penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang akan diteliti. Adapun penelitian yang dimaksud adalah:

1. Tesis dengan judul “Kinerja Ombudsman Perwakilan Aceh Dalam Mewujudkan *Good Governance* di Kota Banda Aceh” oleh Mirza Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Tahun 2015.¹⁵ Penelitian ini dengan

¹⁴Hans Kelsen, *Introducing to the Problem of Legal Theory: a Translation of The First Edition of The Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Translated by Bonnie Litsschewsky Paulson and Standley L., Paulson, (Oxford: Clarendon Press, 1992) 167.

¹⁵ Mirza, *Kinerja Ombudsman Perwakilan Aceh Dalam Mewujudkan Good Governance di Kota Banda Aceh*, (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala), 2015.

penelitian yang akan dikaji memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu meneliti tentang Ombudsman, sedangkan perbedaannya adalah penelitian ini lebih fokus terhadap kinerja Ombudsman dalam mewujudkan *Goof Governmance* di Kota Banda Aceh. Namun yang peneliti teliti ialah Ombudsman yang mempunyai kewenangan Ajudikasi Khusus dan dapat mengeluarkan putusan yang bersifat final, mengikat, dan wajib dilaksanakan oleh terlapor dan hukum prosedural pada Pasal 50 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

2. Tesis dengan judul “Studi Perbandingan Kedudukan Lembaga Negara Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia Dengan Negara Swedia” Oleh Rizki Wahyudi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2017.¹⁶ Penelitian ini dengan penelitian yang akan dikaji memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu meneliti tentang Ombudsman, sedangkan perbedaannya adalah penelitian ini fokus terhadap kedudukan lembaga Ombudsman yang dikaitkan dengan Indonesia dan Swedia. Namun yang peneliti teliti adalah Ombudsman yang mempunyai kewenangan Ajudikasi Khusus dan dapat mengeluarkan putusan yang bersifat final, mengikat dan wajib dilaksanakan terlapor, dan hukum prosedural pada Pasal 50 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. Tesis dengan Judul “Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh Dalam Mengawasi Kinerja Pemerintahan di Kota Banda Aceh”. Oleh T Fitra Yusriwan, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Tahun 2018.¹⁷ Penelitian ini dengan penelitian yang akan dikaji memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu meneliti tentang Ombudsman sedangkan perbedaannya yaitu penelitian terfokus terhadap Ajudikasi Khusus

¹⁶ Rizky Wahyud, *Studi Perbandingan Kedudukan Lembaga Negara Ombudsman Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia Dengan Negara Swedia*, (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara), 2017.

¹⁷ T Fitra Yusriwan, *Peran Ombudsman RI Perwakilan Aceh Dalam Mengawasi Kinerja Pemerintahan di Kota Banda Aceh*. (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala), 2018.

Ombudsman berdasarkan Peraturan Ombudsman Nomor 31 Tahun 2018 tentang Ajudikasi Khusus.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjelasan maksud dari istilah yang menjelaskan secara operasional mengenai penelitian yang akan dilaksanakan. Definisi operasional ini berisi penjelasan mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian.

1. Putusan bersifat final menegaskan bahwa sifat putusan, yang tidak ada lagi forum peradilan yang dapat ditempuh.
2. Ajudikasi Khusus (AK) merupakan tambahan atau perluasan kewenangan Ombudsman RI sebagaimana mandat dari Undang-Undang Pelayanan Publik.
3. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.