

PENYELESAIAN SENGKETA DI OMBUDSMAN DAN DI PENGADILAN MENGENAI GANTI KERUGIAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

DISPUTE SETTLEMENT IN THE OMBUDSMAN AND THE COURT OF LAW REGARDING COMPENSATION IN PUBLIC SERVICE DISPUTE

Muhammad Adiguna Bimasakti ^{1, a, *}

¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin, Kota Banjarmasin, Indonesia

^a muhammad1adiguna@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 19/11/2019
Direvisi 30/11/2019
Disetujui 30/11/2019

Kata Kunci

*Pelayanan Publik;
Sengketa Ganti
Kerugian;
Ombudsman;
Peradilan Tata Usaha
Negara;*

Keywords

*Public Service;
Compensation
Dispute;
Ombudsman;
Administrative Court;*

ABSTRAK

Pelayanan Publik merupakan pengejawantahan tugas utama sebuah pemerintahan Negara. Namun dalam pelaksanaannya terkadang pun menimbulkan sengketa akibat kerugian yang dialami oleh masyarakat akibat buruknya pelayanan publik. Oleh karena itu kemudian Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatur mengenai penyelesaian sengketa akibat kerugian yang dialami oleh masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik. Setidaknya terdapat dua jenis cara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik yang menimbulkan kerugian di dalam Undang-Undang Pelayanan Publik yakni Jalur Non-Litigasi melalui Ombudsman, dan Jalur Litigasi melalui Pengadilan. Akan tetapi dalam penelaahan lebih lanjut ditemukan bahwa terdapat tumpang tindih kewenangan antara Ombudsman dan Pengadilan dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik. Tulisan ini akan mencoba membahas hal ini secara mendalam dari segi filosofi keberadaan Ombudsman, dan implikasinya dalam pemberian kewenangan adjudikasi khusus oleh undang-undang. Selain itu pula akan dibahas mengenai prosedur beracara di peradilan tata usaha Negara mengenai sengketa pelayanan publik.

Public Service is the embodiment of the main tasks of a governance. But in its implementation sometimes it also causes disputes due to losses experienced by community members due to a bad public service. Therefore Law No. 25 of 2009 concerning Public Services regulates dispute resolution in the implementation of public services. At least there are two types of ways to resolve compensation disputes in public services that caused by Tort in the Public Service, namely the Non-Litigation settlement through the Ombudsman, and the Litigation settlement through the Court. However, in further studies it was found that there was an overlap of authority between the Ombudsman and the Court in resolving public service disputes. This paper will try to discuss this in depth in terms of the philosophy of the existence of the Ombudsman, and its implications for its Special Adjudication authority. Aside from that, this paper will also discusses about the procedure of proceedings in the Administrative Court regarding public service disputes.



<https://doi.org/10.25216/peratun.222019.213-234>



© 2019. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Pelayanan Publik menurut Koentjoro Poerbopranoto merupakan inti pelaksanaan tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara¹. Hal ini juga menurut Penulis sebagai pengejawantahan dari teori dwipraja dari A. M. Donner yakni fungsi pemerintahan negara berdasarkan perspektif Hukum Tata Negara sebagai *Taakstelling* atau pembagian tugas dan berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara sebagai *Taakvervulling* atau pelaksanaan tugas sebagaimana pendapatnya sebagai berikut “Het vlak van de doel- of van de **taakstelling** enerzijds; het vlak van de doelverwezenlijking of **taakvervulling** anderzijds.² **Terjemah:** Lapangan yang pertama adalah lapangan yang menentukan tujuan atau tugas. Lapangan yang kedua adalah lapangan merealisasikan tujuan atau tugas yang telah ditentukan itu.³

Penyelenggaraan Pelayanan Publik merupakan pengejawantahan dari Kepentingan Umum (*Algemeen Belang*)⁴ yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵

Pelaksanaan tugas pemerintahan menyelenggarakan pelayanan publik ini juga terkait dengan hak-hak individu/perseorangan dalam suatu Negara hukum. Oleh

¹ Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Bandung: 1985, Penerbit Alumni, hlm. 36.

² A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht: Algemeen Deel*, Wolters Kluwer Nederland B.V. 1953, hlm. 1.

³ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tatausaha Negara Indonesia*, Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1957, hlm. 9.

⁴ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: 2008, CV Mandar Maju, hlm. 137.

⁵ Indonesia, UUD NRI 1945, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pembukaan Alinea Keempat.

karena itu kepentingan umum / *algemeen belang* ini menjadi salah satu batasan dalam hak individual. Keseimbangan antara penyelenggaraan kepentingan umum dan hak individu merupakan salah satu ciri Negara Hukum. Menurut P. Schnabel sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, dalam perkembangan konsep Negara Hukum Sosial atau Negara Kesejahteraan (*verzorgingsstaat* / *welvaarsstaat* atau *sociale rechtsstaat*) pengaruh Negara menjelma dalam tiga cara yakni: pertama, pengaruh langsung sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sosial, kedua pengaruh tidak langsung sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian, ketiga harapan bahwa problema masyarakat dapat dipecahkan melalui campur tangan penguasa⁶. Oleh karena adanya keseimbangan antara kepentingan umum dan hak individu inilah warga masyarakat dapat menggugat Tindakan Pemerintahan (*Bestuurshandelingen*) di Pengadilan.

Definisi Pelayanan Publik dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan definisi yang diberikan tersebut dapat diketahui bahwa terdapat dua jenis pelayanan publik, yakni:

- Pelayanan di bidang barang dan/atau jasa;
- Pelayanan administratif.

Dalam pelaksanaannya, penyelenggaraan pelayanan publik dapat mengakibatkan gesekan atau pertentangan baik antara kewajiban hukum penyelenggara pelayanan publik dengan hak warga masyarakat, antara dua kewajiban hukum yang bertentangan, maupun antara dua hak masyarakat yang bertentangan. Ketiga hal inilah yang termasuk dalam kategori sengketa menurut terminologi hukum. Dalam konteks hukum pelayanan publik berarti pelayanan publik yang buruk yang menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat (ada hak yang dilanggar). Dalam konteks pelayanan publik berarti sengketa tersebut dibatasi dalam hal pelayanan publik yang

⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: 1985, PT Bina Ilmu, hlm. 79.

dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik atas barang/jasa, dan pelayanan administratif.

Pada Undang-Undang Pelayanan Publik sendiri sebetulnya diatur cara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik dan badan/pejabat mana yang berwenang menyelesaikan sengketanya. Setidaknya terdapat dua jenis cara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik yang menimbulkan kerugian di dalam Undang-Undang Pelayanan Publik yakni Jalur Non-Litigasi melalui Ombudsman, dan Jalur Litigasi melalui Pengadilan.

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Ganti Kerugian Dalam Pelayanan Publik Non-Litigasi Oleh Ombudsman

1. Kewenangan Ombudsman dalam Sengketa Ganti Kerugian Pelayanan Publik

Secara gramatikal, lelang diartikan sebagai penjualan di hadapan orang banyak (dengan tawaran yang atas-mengatasi) dipimpin oleh pejabat lelang⁷. Hal mana yang sejalan dengan definisi dari Menteri Keuangan⁸, bahwa lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang. Lelang kerap dipahami keliru sebagai identifikasi dari *tender*, yang secara gramatikal adalah tawaran untuk mengajukan harga, memborong pekerjaan, atau menyediakan barang⁹.

Mengenai jalur penyelesaian non-litigasi melalui Ombudsman RI (selanjutnya disebut Ombudsman), Undang-Undang Pelayanan Publik mengatur dua jenis cara penyelesaian yakni melalui mediasi atau konsiliasi, dan melalui adjudikasi. Untuk jalur mediasi atau konsiliasi, Ombudsman dalam hal ini menyelenggarakan mediasi dan konsiliasi antara penyelenggara pelayanan publik dengan warga masyarakat yang merasa dirugikan. Sedangkan untuk adjudikasi dalam hal ini Ombudsman akan memutus atas sengketa yang dimohonkan kepada Ombudsman layaknya badan peradilan oleh karena itu Ombudsman dalam hal ini berperan sebagai lembaga adjudikasi non-litigasi. Pasal 25 ayat (1) Peraturan Ombudsman No. 31 Tahun 2018 Tentang Adjudikasi Khusus menegaskan bahwa Putusan Ombudsman bersifat mengikat dan final. Hal ini

⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, sebagaimana: <http://kbbi.web.id/lelang>

⁸ *vide* Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106/PMK.06/2013.

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, sebagaimana: <http://kbbi.web.id/tender>

juga dapat dilihat dengan penafsiran sistematis¹⁰ dengan merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 bahwa Ombudsman tidak dapat digugat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka Putusan Ombudsman dalam Ajudikasi Khusus ini memang bersifat final dan mengikat karena tidak dapat diajukan upaya hukum apapun ke lembaga peradilan mana pun.

Untuk sengketa ganti kerugian di Ombudsman, berdasarkan Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 Tentang Ajudikasi Khusus, diselesaikan melalui proses permohonan Ajudikasi apabila tidak dapat diselesaikan melalui upaya Mediasi dan Konsiliasi. Kewenangan adjudikasi Ombudsman ini sebenarnya merupakan hal yang baru dalam Undang-Undang Pelayanan Publik yang tidak diatur dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman. Bahkan Ombudsman baru membuat peraturan pelaksanaannya pada Tahun 2018 melalui Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 Tentang Ajudikasi Khusus.

2. Pergeseran Filosofi dan Fungsi Keberadaan Ombudsman dalam Penyelesaian Sengketa Kerugian Pelayanan Publik

Berdasarkan uraian di atas diketahui terdapat dua jalur dalam penyelesaian Sengketa Kerugian dalam Pelayanan Publik yakni jalur non-litigasi melalui Ombudsman dan jalur litigasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ombudsman berwenang menyelesaikan sengketa melalui mediasi ataupun konsiliasi, dan adjudikasi, sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara menyelesaikan melalui proses peradilan.

Mengenai kewenangan ombudsman ini sebetulnya tidak hanya mengalami perluasan kewenangan yang nyata saja, melainkan juga dari segi filosofis. Dahulu sebelum berlakunya Undang-Undang Pelayanan Publik, kewenangan Ombudsman pada UU No. 37 Tahun 2008 terbatas pada penanganan Laporan yang berupa Rekomendasi saja, baik melalui proses penanganan laporan maupun mediasi dan konsiliasi. Namun dengan berlakunya Undang-Undang Pelayanan Publik kewenangan ombudsman ditambahkan satu yakni kewenangan adjudikasi khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Pelayanan Publik, sehingga untuk sengketa mengenai permintaan ganti kerugian diselesaikan melalui Ajudikasi Khusus

¹⁰ Penafsiran sistematis (*sistematische interpretatie*) berarti penafsiran dengan menangkap arti suatu naskah menurut hubungan suatu norma dengan norma lain. Lihat: Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 60.

sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 Tentang Ajudikasi Khusus.

Dari segi filosofis, perluasan kewenangan Ombudsman ini menyebabkan bergesernya landasan filosofi keberadaan Ombudsman di Indonesia pada Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman. Jika dilihat pada bagian “Menimbang” dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, keberadaan ombudsman adalah dalam rangka mengawasi pelaksanaan pelayanan publik agar terwujud aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itulah ketika diberikan kewenangan baru yakni menyelesaikan sengketa kerugian pelayanan publik melalui ajudikasi khusus maka dalam hal ini ombudsman juga akan menentukan berapa besaran ganti kerugian yang akan diberikan bagi masyarakat yang dirugikan, dan ia akan menjadi lembaga ajudikasi dengan produk berupa Putusan. Hal ini merupakan pergeseran dari landasan filosofi semula keberadaan Ombudsman di Indonesia dari lembaga yang mengawasi perilaku pelayanan publik menjadi lembaga Ajudikasi non-litigasi.

Di Belanda misalnya sebagai perbandingan, dalam *Wet Nationale Ombudsman* tugas Ombudsman adalah untuk menilai apakah suatu perilaku pelayanan publik adalah patut atau tidak, serta membuat rekomendasi untuk perbaikan pelayanan publik yang dilaporkan. Ombudsman adalah seseorang yang ditunjuk oleh Kabinet atas nasihat Kamar Kedua Dewan Negara Belanda (*Tweede Kamer van Staten-Generaal*) dan saat ini Ombudsman Belanda dijabat oleh Reinier van Zutphen¹¹. Di Belanda ada pula *Kinderombudsman* yang menangani masalah keluhan bagi pelayanan publik anak-anak sampai remaja¹² serta *Veteranombudsman* untuk urusan veteran¹³ dan di tiap daerah dapat ditunjuk *Locaal ombudsman* atau ombudsmen atau *ombuds committee* pada level provinsi atau *gementee*/kota madya. Tujuan dari adanya Ombudsman dalam *Wet Nationale Ombudsman* adalah untuk menciptakan “*Proper Conduct*” (*Behoorlijkheid*) atau Perilaku yang Patut dalam Pelayanan Publik, dan bukan untuk memberikan sanksi atau mencabut/menyatakan batal / tidak sah suatu Keputusan/Tindakan Administrasi

¹¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wie-is-de-nationale-ombudsman> diakses pada 25 Mei 2019 Pukul 21.20 WITA.

¹² Koninkrijk der Nederlanden, *Wet Nationale Ombudsman*, Wet van 4 Februari 1981, Pasal 11a-11e.

¹³ *Ibid*, Pasal 11f-11i.

Pemerintahan atau memutus ganti kerugian. Menurut Langbroek dan Rijpkema kewenangan Ombudsman baik pusat maupun lokal/daerah adalah: *"the National Ombudsman and local Ombudsmen or Ombuds committees should judge the behaviour subject to a complaint as 'proper' or 'improper'."*¹⁴ **Terjemah:** "Ombudsman Nasional dan Ombudsman Lokal atau Komisi Ombudsman harus menilai Perilaku yang menjadi persoalan atas Pengaduan sebagai patut atau tidak patut." Sehingga Ombudsman hanya menilai apakah perilaku yang dilakukan Penyelenggara Pelayanan Publik adalah patut / *behoor* atau tidak yang mana fungsi ini terdapat dalam *Algemeen wet Bestuursrecht* / AwB (UU Administrasi Pemerintahan Belanda)¹⁵. Jika tidak patut maka akan dikeluarkan rekomendasi.

Dahulu pengujian produk hukum Administrasi Pemerintahan di Belanda sebelum 1994 untuk Keputusan Administrasi Pemerintahan menjadi kewenangan *Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen* / AROB (Peradilan TUN Belanda) berdasarkan Wet AROB, serta sengketa Tindakan Faktual Administrasi Pemerintahan berupa *Onrechtmatig Overheidsdaad* (PMH oleh Pemerintah) menjadi kewenangan Hakim Sipil/Perdata di Peradilan Umum. Namun sejak 1 Januari 1994 Wet AROB dihapus (begitu pun dengan AROB nya) dan saat ini menjadi kewenangan Hakim TUN di Peradilan Umum berdasarkan *Algemeen wet Bestuursrecht* / AwB (UU Administrasi Pemerintahan Belanda) sehingga saat ini baik Keputusan TUN / Administrasi Pemerintahan (bukan hanya Keputusan/*Besluit* yang berupa *Beschikking* atau keputusan individual tetapi semua bentuk *Besluit* baik yang bersifat individual atau pun umum) setelah menempuh *administratieve beroep* (Banding Administratif) maupun Tindakan Faktual (sengketa OOD) menjadi kewenangan Peradilan Umum¹⁶. Di Indonesia sendiri dahulu sebelum 2014 kewenangan mengadili *beschikking* ada pada Peradilan TUN dan kewenangan mengadili Sengketa Tindakan Faktual berupa OOD ada pada Peradilan Umum. Berbeda dengan Belanda, justru setelah berlakunya Undang-Undang

¹⁴ Langbroek, Philip M. dan Peter Rijpkema, *"Demands of proper administrative conduct. A research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman"*. Utrecht Law Review Volume 2, Issue 2 (December) 2006, hlm. 81.

¹⁵ Pasal 9: 18 AwB: *Een ieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.* **Terjemah:** Setiap orang memiliki hak untuk meminta ombudsman secara tertulis untuk menyelidiki cara di mana suatu badan administrasi telah bertindak terhadapnya atau yang lain dalam masalah tertentu.

¹⁶ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*, Yogyakarta: Deepublish, 2019, hlm. 18.

No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan baik Keputusan TUN / Administrasi Pemerintahan (bukan hanya Keputusan/*Besluit* yang berupa *Beschikking* atau keputusan individual tetapi semua bentuk *Besluit* baik yang bersifat individual atau pun umum) setelah menempuh *administratieve beroep* (Bandung Administratif) maupun Tindakan Faktual (sengketa OOD) menjadi kewenangan Peradilan TUN. Untuk pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang menjadi kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (*Vide* Pasal 24A UUD NRI 1945) dan pengujian Undang-Undang menjadi kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi (*Vide* Pasal 24C UUD NRI 1945). Sehingga seharusnya jelas batasan antara kewenangan Ombudsman dengan lembaga Peradilan. Untuk persinggungan kewenangan lembaga Peradilan dengan Ombudsman akan dibahas di bagian selanjutnya.

Dari segi alasan praktis dan pragmatis sebetulnya proses penyelesaian sengketa melalui jalur adjudikasi (khusus) non-litigasi Ombudsman ini jauh lebih cepat ketimbang melalui jalur litigasi yang memakan waktu dan proses yang panjang. Hal ini karena sebagaimana telah dijelaskan di bagian awal bahwa Putusan Ombudsman selaku lembaga adjudikasi non-litigasi tidak dapat diajukan upaya hukum apapun dan seolah menjadi final dan mengikat. Akan tetapi menurut Enrico Simanjuntak hal ini dapat dikritisi dari sudut pandang Negara Hukum, yakni tidak boleh ada kekuasaan ekstra yudisial yang membatasi pengajuan upaya hukum warga masyarakat ke lembaga pengadilan (litigasi)¹⁷.

Menurut hemat Penulis permasalahan mengenai produk hukum Ombudsman baik berupa Rekomendasi maupun Putusan yang tidak dapat digugat di Pengadilan ini bukan hanya bersumber pada Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 Tentang Adjudikasi Khusus, tetapi lebih jauh permasalahan ini bermula pada keberadaan Pasal 10 Undang-Undang Ombudsman RI. Sebagaimana telah disinggung pula di awal bahwa Pasal 10 Undang-Undang Ombudsman RI menyatakan Ombudsman (secara kelembagaan) tidak dapat digugat di Pengadilan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Hal ini jelas berimplikasi produk yang dikeluarkan oleh Ombudsman RI dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya selaku lembaga ombudsman tidak

¹⁷ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b83a09e9f6e0/potensi-persinggungan-kewenangan-ombudsman-dengan-badan-peradilan-oleh--enrico-simanjuntak> diakses pada 25 Mei 2019 Pukul 12.36 WITA.

dapat digugat di Pengadilan. Oleh karena itu bahkan sebelum keluarnya Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 pun Pasal 10 Undang-Undang Ombudsman RI sudah mengimplikasikan bahwa produk hukum ombudsman bersifat final dan mengikat. Hal ini dapat dilihat pula dalam kata "wajib" pada Pasal 38 UU Ombudsman yakni Terlapor (Penyelenggara Pelayanan Publik) dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.

Sebenarnya kritik terhadap hal serupa tidak hanya harus disampaikan pada Ombudsman saja namun juga misalnya kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) yang produk hukumnya yakni Putusan DKPP dan BAWASLU adalah Final dan Mengikat berdasarkan Pasal 458 ayat (13) serta Pasal 469 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum namun bukan bahasan pada tulisan ini. Lebih jelas mengenai persinggungan kewenangan Ombudsman dan Lembaga Peradilan dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik ini akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Permasalahan juga timbul ketika membahas definisi maladministrasi dalam Undang-Undang Ombudsman. Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman menjelaskan definisi maladministrasi 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).

Pengertian Maladministrasi dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman menurut Penulis agak berlebihan, karena selayaknya batasan definisi maladministrasi tidak mengacu pada keabsahan tindakan hukum administrasi pemerintahan melainkan hanya sebatas administrasi yang tidak efisien atau tidak jujur / korup, atau salah urus. Padanan kata Maladministrasi (Bahasa Latin: *mala* artinya gagal) dalam bahasa Belanda adalah *Wanbebeer* atau *Wanbestuur* alias Pemerintahan yang Buruk sebagai lawan dari *Beoorlijk*

Bestuur atau Pemerintahan yang Baik. Semestinya secara filosofis keberadaan ombudsman yang diadopsi dari konsep ombudsman di negara-negara Skandinavia adalah selaku lembaga yang mengawasi sehingga skupnya adalah keluhan mengenai perilaku, bukan mengenai Perbuatan dalam arti produk hukum tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) karena itu merupakan kewenangan pengadilan untuk menilainya. Dengan demikian dapat disimpulkan sesungguhnya yang dinilai oleh Ombudsman dalam pelaksanaan pelayanan publik bukan keabsahan produk hukum melainkan Perilaku Pribadi dari Penyelenggara Pelayanan Publik, karena maladministrasi berimplikasi pada tanggung jawab pribadi¹⁸ (*faute personelle*) bukan tanggung jawab jabatan (*faute de service*). Sehingga agak aneh ketika definisi maladministrasi dalam Undang-Undang Ombudsman dikaitkan dengan legalitas keabsahan tindakan berupa perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang diberikan sehingga seolah-olah maladministrasi juga berimplikasi pada tanggung jawab jabatan. Padahal keduanya (tanggung jawab pribadi dan jabatan) merupakan dua hal yang berbeda meski pun dapat berkaitan.

B. Kewenangan Mengadili Ganti Kerugian Dalam Pelayanan Publik Melalui Jalur Litigasi Dan Prosedur Beracaranya

1. Kewenangan Lembaga Peradilan dalam Sengketa Ganti Kerugian Pelayanan Publik

Sebenarnya Undang-Undang Pelayanan Publik mengatur dua jenis kewenangan absolut bagi penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik di Pengadilan yakni kewenangan atas Sengketa di Bidang Tata Usaha Negara dan Sengketa Perbuatan Melawan Hukum. 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. Berikut adalah pengaturannya:

Pasal 51

¹⁸ Philipus M. Hadjon, et.al. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: 2012, Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 32.

Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha Negara.

Pasal 52

Dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan.

Jika dilihat berdasarkan pengaturan pada kedua pasal tersebut secara implisit terlihat perbedaannya dari segi jenis sengketa yakni sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan Sengketa Perbuatan melawan hukum / PMH (*Onrechtmatig daad*). Untuk sengketa TUN jelas merupakan kewenangan Peradilan TUN dalam Pasal 51 UU No. 25 Tahun 2009 tersebut. Akan tetapi mengenai PMH ini dalam Pasal 52 hanya menyebut "Pengadilan" saja tanpa menyebut jenis peradilannya. Untuk PMH tentu rujukan yang dapat dijadikan acuan adalah Pasal 1365 KUH Perdata yang menjadi ranah kewenangan Peradilan Umum sesuai Pasal 50 dan 51 Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, yang tingkat pertamanya ada pada Pengadilan Negeri. Akan tetapi dalam hal ini yang menjadi subjek / *subjectum litis* nya adalah warga masyarakat melawan penyelenggara pelayanan publik (menjalankan fungsi pemerintahan), dan *objectum litis* nya adalah penyelenggaraan pelayanan publik (ranah kewenangan di bidang hukum publik), maka akan timbul pertanyaan apakah ia tergolong PMH oleh Pemerintah atau *onrechtmatig overheidsdaad* / OOD?

Menurut hemat Penulis, benar adanya bahwa memang ini termasuk sengketa OOD karena *subjectum litis* nya adalah pejabat/badan pemerintahan, dan *objectum litis* nya adalah tindakan faktual. Kemudian apakah sengketa OOD ini masih merupakan wewenang Peradilan Umum untuk mengadilinya? Jika mengacu kepada Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 75-78 Jo. Pasal 85 Jo. Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan maka diketahui saat ini OOD menjadi kewenangan absolut Peradilan TUN¹⁹. Berdasarkan pembagian sistematika dalam Pasal 51 dan 52 Undang-Undang Pelayanan Publik apabila ditelaah secara sistematis dengan UU Administrasi

¹⁹ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 23.

Pemerintahan tersebut dapat dibagi jenis sengketa yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- Sengketa TUN berupa Timbulnya kerugian akibat dikeluarkannya Keputusan Tertulis dari Penyelenggara Pelayanan Publik dari pelaksanaan Pelayanan Administratif maupun Barang/Jasa (*vide* Pasal 51 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Pasal 1 angka 9 Jo. Pasal 2 Jo. Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jo. Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan); dan
- Sengketa OOD berupa Timbulnya kerugian akibat dilakukannya Tindakan Faktual dari Penyelenggara Pelayanan Publik atas Pelayanan Publik berupa Barang/Jasa (*vide* Pasal 52 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 75-78 Jo. Pasal 85 Jo. Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).

Menurut hemat Penulis keduanya saat ini merupakan kewenangan absolut dari Peradilan TUN dan oleh karena itu untuk Sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik yang diajukan melalui jalur litigasi sudah sepenuhnya menjadi kewenangan absolut Peradilan TUN.

2. Prosedur Beracara Perkara Sengketa Ganti Kerugian dalam Pelayanan Publik di PTUN

Undang-Undang Pelayanan Publik tidak mengatur mengenai prosedur beracara Sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik. Hal ini berarti terjadi kondisi “*silencio op de wet*” atau “diamnya undang-undang”. Artinya para ahli hukum harus mencari rujukan hukum lain yang relevan dengan hal ini. Berdasarkan penjabaran pada bagian sebelumnya bahwa kewenangan absolut atas sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik menurut Pasal 51 dan 52 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. UU Administrasi Pemerintahan berada pada Peradilan Tata Usaha Negara maka hukum acara yang diberlakukan adalah hukum acara peradilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Subjek hukum yang bersengketa (*subjectum litis*) dalam Sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik adalah warga masyarakat selaku pihak yang dilayani dengan

Penyelenggara Pelayanan Publik selaku pihak yang melayani. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 51 dan 52 Undang-Undang Pelayanan Publik. Oleh karena itu tidaklah dimungkinkan terjadinya gugat balik atau rekonvensi dalam sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik. Jika rumusan tersebut dibalik menjadi Penyelenggara Pelayanan Publik menggugat masyarakat maka tidaklah bisa disebut sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik melainkan sengketa keperdataan biasa karena yang menjadi *subjectum litis* nya adalah masyarakat sebagai Tergugat tidak bertindak dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik melainkan dalam lalu lintas hukum keperdataan semisal perjanjian, atau perbuatan melawan hukum biasa (*onrechtmatig daad*).

Berikut ini adalah penjabaran singkat dari prosedur beracara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik berdasarkan UU PERATUN Jo. UU Administrasi Pemerintahan dan peraturan lainnya seperti Peraturan Mahkamah Agung tentang Upaya Administratif:

- *Subjectum Litis* nya adalah Warga Masyarakat selaku Penggugat melawan Penyelenggara Pelayanan Publik yakni Badan/Pejabat TUN selaku Tergugat (*vide* Pasal 51 dan 52 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Pasal 1 angka 12 Jo. Pasal 53 UU PERATUN);
- *Objectum litis* nya adalah Keputusan/Tindakan Pelayanan Publik berupa Barang/Jasa dan Pelayanan Administratif yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat;
- Sebelum mengajukan gugatan di PTUN, warga masyarakat wajib menempuh upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif sesuai Pasal 75-78 UU Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 6 Tahun 2018;
- *Bezwaar Termijn* atau Tenggang Waktu Menggugatnya adalah 90 hari kerja sejak diterimanya hasil upaya administratif (*vide* Pasal 55 UU PERATUN Jo. Pasal 76 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 5 PERMA No. 6 Tahun 2018);
- Sebelum diperiksa maka dilakukan rapat permusyawaratan / *dismissal process* oleh Ketua PTUN (*vide* Pasal 62 UU PERATUN);
- Acara Pemeriksaan dilakukan dengan acara biasa maupun acara cepat;

- Tenggang waktu penyelesaian perkara di Tingkat Pertama untuk acara biasa adalah 5 bulan dan di Tingkat Banding adalah 3 bulan (*vide* SEMA No. 2 Tahun 2014);
- *Petitum* atau Permintaannya yang pokok adalah meminta agar hakim menyatakan batal atau tidak sah Keputusan/Tindakan hasil produk pelayanan publik yang digugat, dengan atau tanpa disertai permintaan mengeluarkan Keputusan/Tindakan baru dan/atau ganti kerugian (*Vide* Pasal 97 ayat (9) dan ayat (10) UU PERATUN).

3. Problematika Ganti Kerugian di Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 51 dan Pasal 52 Undang-Undang Pelayanan Publik memang mengamanatkan bahwa masyarakat dapat meminta ganti kerugian kepada Penyelenggara Pelayanan Publik melalui gugatan di Pengadilan dalam hal ini di PTUN. Akan tetapi terdapat satu permasalahan yakni mengenai jumlah besaran ganti kerugian yang dapat dimintakan dengan jumlah kerugian materiil yang diderita oleh masyarakat. Jumlah ganti rugi atau pun Kompensasi yang dapat dikabulkan melalui Pengadilan TUN saat ini masih dibatasi oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara²⁰.

Pasal 3 PP No. 43 Tahun 1991 tersebut mengatur besaran ganti rugi yang dapat diberikan jika diajukan gugatan melalui Peradilan TUN adalah minimal Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan maksimal Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah). Sedangkan Pasal 14 PP No. 43 Tahun 1991 tersebut mengatur besaran kompensasi yang dapat diberikan melalui Penetapan Ketua PTUN adalah minimal Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan maksimal Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Hal ini tentu secara substansial tidak adil jika kerugian yang dialami masyarakat lebih besar dari nominal yang ditentukan PP No. 43 Tahun 1991. Oleh karena itu dibutuhkan revisi terhadap PP tersebut agar sejalan antara substansi pengaturan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik maupun UU PERATUN agar keadilan hakiki dapat diraih oleh warga masyarakat.

²⁰ *Ibid*, hlm. 38.

C. Problematika Kewenangan Ombudsman Menyelesaikan Sengketa Ganti Kerugian Dalam Pelayanan Publik Dan Persinggungannya Dengan Kewenangan Ptun

Berdasarkan uraian di atas diketahui terdapat dua jalur dalam penyelesaian Sengketa Kerugian dalam Pelayanan Publik yakni jalur non-litigasi melalui Ombudsman dan jalur litigasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ombudsman berwenang menyelesaikan sengketa melalui mediasi ataupun konsiliasi, dan adjudikasi khusus, sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara menyelesaikan melalui proses peradilan. Sebagaimana telah disinggung di bagian awal bahwa kewenangan adjudikasi khusus yang dimiliki Ombudsman berdasarkan Undang-Undang Pelayanan Publik menimbulkan persinggungan kewenangan dengan PTUN dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik utamanya mengenai sengketa ganti kerugian.

1. Menentukan Besaran Ganti Kerugian

Undang-Undang Pelayanan Publik pada Pasal 50 ayat (5) mengamanatkan bahwa Ombudsman berwenang menyelesaikan sengketa ganti kerugian melalui adjudikasi khusus. Hal ini berarti Ombudsman akan menilai seberapa besar kerugian yang diderita oleh masyarakat yang melapor dan menilai berapa besaran ganti kerugian yang harus diberikan oleh pejabat pemerintahan yang menjadi penyelenggara pelayanan publik. Kemudian timbul pertanyaan terkait dengan singgungannya terhadap kewenangan PTUN dalam menentukan ganti kerugian tata usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 51 dan 52 UU Pelayanan Publik Jo. Pasal 97 UU PERATUN. Ini pun terkait dengan sifat final mengikat dari putusan Ombudsman yang akan dibahas kemudian.

2. Tanggung Jawab atas Ganti Kerugian dan Eksekusi Putusan Ombudsman

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa implikasi dari adanya maladministrasi adalah timbulnya tanggung jawab pribadi dari penyelenggara pelayanan publik karena kesalahan personal (*faute personnelle*) dan bukan tanggung jawab jabatan (*faute de service*)²¹. Oleh karena itu secara teori semestinya yang bertanggung jawab atas ganti kerugian adalah sang pejabat penyelenggara pelayanan publik secara individu dan Negara atau instansinya tidak dapat dimintai pertanggungjawaban. Maka apakah instrument yang dapat digunakan untuk mengeksekusi putusan Ombudsman kepada Terlapor atau

²¹ Hadjon, *et.al. Op.Cit.*

atasan Terlapor agar mau membayar ganti kerugian? Apakah Ombudsman berwenang melakukan eksekusi riil macam peradilan perdata? Jawabannya tentu tidak. Instrumen yang dapat digunakan hanyalah instrument pengawasan eksekusi oleh atasan (eksekusi hierarkhis) macam Peradilan TUN saja. Permasalahannya adalah apakah atas ganti kerugian yang sudah dikabulkan oleh Ombudsman dan dirasa tidak cukup oleh Pelapor/Masyarakat masih dapat diajukan gugatan kepada PTUN dengan alasan gugatan berupa *faute de service* atau kesalahan jabatan? Menurut hemat Penulis secara konseptual mungkin saja hal ini dilakukan karena perbedaan konsep kesalahan dalam pengujian di Ombudsman (*faute personelle*) dan di PTUN (*faute de service*), namun demi kepastian hukum tentunya harus ditegaskan apakah memang kesalahan tersebut dilakukan karena kesalahan jabatan atau pribadi agar jangan sampai Negara menanggung kerugian karena kesalahan pribadi aparatnya.

3. Sifat Final dan Mengikat dari Putusan Ombudsman

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018 pun Pasal 10 Undang-Undang Ombudsman RI sudah mengimplikasikan bahwa produk hukum ombudsman bersifat final dan mengikat. Hal ini dapat dilihat pula dalam kata “wajib” pada Pasal 38 UU Ombudsman yakni Terlapor (Penyelenggara Pelayanan Publik) dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

Permasalahan lanjutan adalah mengenai sifat final dan mengikat dari putusan ajudikasi khusus Ombudsman. Jika Ombudsman memutuskan menentukan ganti kerugian sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) misalnya maka Terlapor wajib melaksanakan putusan tersebut dan tidak dapat mengajukan upaya hukum apapun termasuk menggugat ke PTUN. Atau apabila ternyata Ombudsman menolak permohonan dari Pelapor/masyarakat maka apakah Masyarakat dapat menggugat ke PTUN, mengingat putusan Ombudsman bersifat final dan mengikat. Menurut hemat penulis tentu bisa mengingat aspek pengujian yang dilakukan Ombudsman adalah mengenai tanggung jawab pribadi dan bukan jabatan. Pelapor/masyarakat yang laporannya ditolak melalui putusan Ombudsman masih dapat mengajukan gugatan di PTUN dengan alasan tanggung jawab jabatan dan meminta ganti kerugian atasnya jika terbukti terdapat kesalahan jabatan di dalamnya demi perlindungan hukum masyarakat. Permohonan di Ombudsman tidak menghalangi seseorang dari menggugat di PTUN

karena Ombudsman bukan tergolong lembaga upaya administratif maupun lembaga litigasi/peradilan untuk kesalahan yang berupa *faute de service* atau kesalahan jabatan.

4. Eksekusi Putusan Ombudsman dan Putusan PTUN

Sebagaimana telah Penulis sebutkan di atas bahwa Ombudsman tidak memiliki instrument eksekusi riil layaknya peradilan perdata. Model eksekusi yang dimiliki oleh Ombudsman menurut Nuryanto A. Daim adalah Eksekusi seperti di peradilan Tata Usaha Negara²² dengan "Daya Ikat Moral" dan "Daya Ikat Politis"²³. Daya ikat moral maksudnya adalah dengan pengumuman di Media Massa berdasarkan Pasal 38 ayat (4) UU Ombudsman, dan Daya Politisnya adalah dengan melaporkan pada Lembaga Perwakilan Rakyat agar dilakukan pengawasan. Sedangkan di Peradilan TUN model eksekusinya lebih luas karena terkait dengan pertanggungjawaban jabatan yakni sesuai dengan ketentuan Pasal 116 UU No. 51 Tahun 2009:

Pasal 116

Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.

Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif.

Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

²² Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi: Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014, hlm. 256.

²³ *Ibid*, hlm. 259.

Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 116 UU PERATUN tersebut diketahui ada setidaknya beberapa jenis eksekusi di dalam peradilan tata usaha Negara yakni²⁴:

- **Eksekusi Otomatis** yakni apabila terkait dikabulkannya petitum untuk membatalkan atau mencabut suatu Keputusan/Tindakan TUN. Jika dalam tempo 60 hari kerja sejak putusan berkekuatan hukum tetap Pejabat/Badan TUN tidak mencabut Keputusan/Tindakan yang menjadi objek sengketa secara sukarela (dengan surat pencabutan) maka secara OTOMATIS, Keputusan/Tindakan TUN tersebut tidak memiliki kekuatan hukum lagi;
- **Eksekusi dengan Uang Paksa dan/atau Sanksi Administrasi**, yakni apabila terkait dikabulkannya petitum agar Tergugat menerbitkan Keputusan/Tindakan TUN baru. Jika dalam tempo 90 hari kerja sejak putusan berkekuatan hukum tetap Pejabat/Badan TUN tidak menerbitkan atau melakukan Keputusan/Tindakan yang diminta secara sukarela maka secara Penggugat meminta kepada Ketua PTUN agar Pejabat/Badan TUN tersebut dikenai Upaya Paksa berupa *Dwangsom*/uang paksa dan/atau Sanksi Administrasi dari atasan Pejabat/Badan TUN yang bersangkutan;
- **Eksekusi dengan Pemberitaan kepada media masa** dapat dilakukan bersamaan dengan *dwangsom* dan/atau sanksi administrasi; serta

Pemberitahuan kepada Presiden agar memerintahkan kepada Pejabat/Badan TUN tersebut agar melaksanakan isi putusan. Hal ini dibarengi juga dengan tembusan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk melaksanakan fungsi pengawasannya.

²⁴ Bimasakti, *Loc. Cit.*, hlm. 77.

III. PENUTUP

Pada Undang-Undang Pelayanan Publik diatur cara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik dan badan/pejabat mana yang berwenang menyelesaikan sengketa. Setidaknya terdapat dua jenis cara penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pelayanan publik yang menimbulkan kerugian di dalam Undang-Undang Pelayanan Publik yakni Jalur Non-Litigasi melalui Ombudsman, dan Jalur Litigasi melalui Pengadilan. Secara filosofis sebenarnya pemberian kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kerugian di bidang pelayanan publik kepada Ombudsman merupakan pergeseran dari filosofi keberadaan Ombudsman sendiri. Konsep Ombudsman adalah menangani keluhan seputar Maladministrasi (pemerintahan yang buruk/gagal) sebagai pengejawantahan dari perilaku yang buruk atau tidak patut dari penyelenggara pelayanan publik. Ombudsman seharusnya tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan/menyatakan tidak sah suatu produk hukum pelayanan publik karena itu merupakan tugas pengadilan selaku lembaga litigasi. Rekomendasi Ombudsman semestinya hanya sebatas bagaimana Penyelenggara Pelayanan Publik bertanggungjawab atas kesalahan pribadinya (*faute personelle*) bukan menilai kesalahan jabatan (*faute de service*). Akan tetapi, Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan kewenangan adjudikasi khusus kepada Ombudsman untuk menentukan besaran ganti kerugian akibat maladministrasi pada Pasal 50 ayat (5) UU Pelayanan Publik. Prosedur beracaranya diatur dalam Peraturan Ombudsman No. 31 Tahun 2018 Tentang Adjudikasi Khusus. Di sisi lain, Pengadilan juga punya kewenangan yang sama untuk mengadili sengketa pelayanan publik akibat timbulnya kerugian yakni diatur pada Pasal 51 dan 52 UU Pelayanan Publik yakni: a) Sengketa TUN berupa Timbulnya kerugian akibat dikeluarkannya Keputusan Tertulis dari Penyelenggara Pelayanan Publik dari pelaksanaan Pelayanan Administratif maupun Barang/Jasa (vide Pasal 51 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Pasal 1 angka 9 Jo. Pasal 2 Jo. Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jo. Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan); dan b) Sengketa OOD berupa Timbulnya kerugian akibat dilakukannya Tindakan Faktual dari Penyelenggara Pelayanan Publik atas Pelayanan Publik berupa Barang/Jasa (vide Pasal 52 Undang-Undang Pelayanan Publik Jo. Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 75-78 Jo. Pasal 85 Jo. Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan). Keduanya merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan prosedur penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Peradilan TUN pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- _____. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Daim, Nuryanto A. *Hukum Administrasi: Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*. Surabaya: Laksbang Justitia, 2014.
- Donner, A.M. *Nederlands Bestuursrecht: Algemeen Deel*. Wolters Kluwer Nederland B.V. 1953.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: 1985, PT Bina Ilmu.
- _____. et.al. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: 2012, Penerbit Universitas Trisakti.
- Langbroek, Philip M. dan Peter Rijpkema, “*Demands of proper administrative conduct. A research project into the ombudspudence of the Dutch National Ombudsman*”. *Utrecht Law Review Volume 2, Issue 2 (December) 2006*, hlm. 81-98. <https://doi.org/10.18352/ulr.27>
- Lubis, M. Solly. *Hukum Tata Negara*. Bandung: 2008, CV Mandar Maju.
- Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Poerbopranoto, Koentjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*. Bandung: 1985, Penerbit Alumni.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Tatausaha Negara Indonesia*. Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1957.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Indonesia. UUD NRI 1945. *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____. *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.

_____. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.

_____. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5079.

_____. *Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia*. UU No. 37 Tahun 2008. LN No. 139 Tahun 2008. TLN No. 4899.

_____. *Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*. UU No. 25 Tahun 2009. LN No. 112 Tahun 2009. TLN No. 5038.

_____. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.

Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*. PERMA No. 6 Tahun 2018.

Ombudsman RI. *Peraturan Ombudsman Tentang Ajudikasi Khusus*. Peraturan Ombudsman RI No. 31 Tahun 2018.

Koninkrijk der Nederlanden, Wet Nationale Ombudsman, Wet van 4 Februari 1981, dan Perubahannya.

Koninkrijk der Nederlanden, Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), Wet van 4 Juni 1992, dan Perubahannya.

Internet

<http://kbbi.web.id/lelang>

<http://notariatundip2011.blogspot.com/2012/10/perbedaan-lelang-umum-dengan-pengadaan.html>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b83a09e9f6e0/potensi-persinggungan-kewenangan-ombudsman-dengan-badan-peradilan-oleh-enrico-simanjuntak> diakses pada 25 Mei 2019 Pukul 12.36 WITA.

<https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wie-is-de-nationale-ombudsman> diakses pada 25 Mei 2019 Pukul 21.20 WITA.

