

URGENSI PENERAPAN OMBUDSPRUDENSI DALAM PENYELESAIAN MALADMINISTRASI PADA KASUS SEJENIS YANG TERJADI KEMUDIAN

URGENCE OF IMPLEMENTATION OF OMBUDSPRUDENCE IN MALADMINISTRATION'S SETTLEMENT IN THE SAME AND NEXT CASE

Nuryanto A. Daim, Suwarno Abadi, Taufiqurrahman

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra Surabaya

Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya

e-mail : nuryantoadaim@uwp.ac.id , suwarnoabadi@uwp.ac.id ,
taufiqurrahman@uwp.ac.id

ABSTRAK

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik, Ombudsman memandang betapa *urgentnya* ombudsprudensi untuk diterapkan dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena ombudsprudensi yang merupakan nilai-nilai yang diambil dari sebuah rekomendasi yang telah diputuskan oleh Ombudsman mengandung norma hukum dan juga norma kepatutan. Tidak semua norma hukum sudah dianggap benar secara mutlak, untuk dapat dianggap sebagai norma yang mempunyai kekuatan mengikat, norma hukum tidak boleh bertentangan dengan norma kepatutan. Norma kepatutan yang sifatnya hidup dan berkembang di masyarakat, yang tentunya perkembangannya juga mengiringi dinamika kehidupan masyarakat, maka sangat sulit untuk mempertimbangkan tolok ukur yang tepat, karena sifatnya yang sangat abstrak. Melalui penerapan ombudsprudensi norma kepatutan tersebut dapat diterapkan pada kasus-kasus yang sifatnya konkrit. Namun untuk menerapkan ombudsprudensi tersebut dalam praktik penyelesaian maladministrasi pelayanan publik di Indonesia, belum ada ketentuan norma hukum yang dapat dijadikan dasar, sehingga dalam hal ini terjadi kekosongan hukum (*vacuum of norm*), sehingga diperlukan konstruksi hukum atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat untuk dapat dijadikan norma hukum. Dalam penelitian ini digunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konsep dan kasus. Sehingga dapat ditemukan kesimpulan bahwa: Ombudsprudensi mempunyai kekuatan mengikat yang harus diikuti oleh Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik karena secara yuridis, tidak ada satu norma hukum pun di Indonesia yang mengatur tentang ombudsprudensi, baik pembentukan maupun penerapannya. Untuk penerapannya dianalogikan dengan penerapan yurisprudensi yang secara teoritis sudah dianggap sebagai salah satu sumber hukum. Penerapan ombudsprudensi didasarkan pada asas-asas bekerjanya Ombudsman, yaitu: a. Kepatutan, b. Keadilan, c. Non-diskriminasi.

Kata Kunci: Ombudsman, Ombudsprudence, Maladministrasi, Pelayanan Publik

ABSTRACT

In carrying out its duties and functions as a state institution that oversees public services, the Ombudsman views how urgent it is that ombudsprudence is applied in solving public service maladministration, because ombudsprudence, which are values taken from a recommendation that has been decided by the Ombudsman, contains legal norms as well as propriety norms. Not all legal norms are considered absolutely correct, to be considered as a norm that has binding power, legal norms must not conflict with the norms of propriety. The norms of propriety that live and develop in society, which of course also accompany the dynamics of people's lives, make it very difficult to consider the right benchmarks, because they are very abstract. Through the application of the decency norm ombudsprudence, it can be applied to concrete cases. However, in order to apply this ombudsprudence in the practice of resolving maladministration of public services in Indonesia, there is no provision of legal norms that can be used as a basis, so that in this case there is a legal vacuum, so that legal construction of values that live in society can be used as legal norms. In this study used normative legal research with a statutory approach, concepts and cases. So that it can be concluded that: Ombudsprudence has binding power that must be followed by the Ombudsman in resolving maladministration of public services because juridically, there is no single legal norm in Indonesia that regulates ombudsprudence, both in its formation and implementation. For its application, it is analogous to the application of jurisprudence which theoretically has been considered as a source of law. The implementation of ombudsprudence is based on the working principles of the Ombudsman, namely: a. Proper, b. Justice, c. Non-discrimination.

Keywords: Ombudsman, Ombudsprudence, Maladministration, Public Service

A. PENDAHULUAN

Pada perkembangan kehidupan mutakhir ini, perubahan sosial-ekonomi nampak berlangsung demikian cepat, sehingga badan legislatif tak sanggup menghasilkan undang-undang yang bergayung sambut (*simbiosis mutualis*) dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat terhadap produk hukum. Di sisi lain, badan eksekutif yang bekerja dengan dukungan birokrasi dan sanggup mempekerjakan tenaga yang ahli dan profesional, lebih mampu mengimbangi secara efektif dan efisien perkembangan kebutuhan masyarakat.¹

¹ Nuriyanto, 2017, *Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Pelayanan Publik*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Sistem bekerjanya kekuasaan eksekutif cuma bersifat implementatif, namun demikian dalam kenyataan kerja implementatif ini bukan merupakan kerja silogisme semata. Kerja implementasi adalah suatu proses kerja yang sering dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang bersifat politis, terkadang nilai-nilai berikut kepentingan-kepentingan pribadi atau golongan dapat saja ikut masuk dan mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil.²

Penyimpangan-penyimpangan dari kebijakan dasar yang digariskan dalam hukum undang-undang, bahkan yang berlandaskan konstitusi juga tidak selamanya mudah dikontrol. Penyimpangan demikian itu mungkin saja menguntungkan orang tertentu, tetapi seringkali merugikan rakyat, karena hanya akan memberikan keuntungan kepada para pejabat politik di jajaran eksekutif atau para administratornya atau kroni-kroninya yang mengajak berkolusi.³

Struktur organisasi yang disebut lembaga eksekutif atau pemerintah itu, sekalipun dikehendaki juga sebagai pembuat peraturan dan keputusan pelaksanaan agar undang-undang segera dapat bermakna dalam kehidupan sehari-hari, dikhawatirkan berpeluang memainkan kekuasaan tanpa mengindahkan doktrin hukum dan etika profesi yang berlaku. Memang benar, sampai batas-batas tertentu eksekutif memerlukan kebebasan diskresi, untuk memutakhirkan daya tanggap undang-undang terhadap kebutuhan hukum masyarakat, tetapi kemungkinan mereka melampaui batas kewenangannya perlu pula diawasi. Pemberian kewenangan (kekuasaan) kerja hukum, kemungkinan dapat juga disalahgunakan untuk mempertahankan posisi dan kekuasaan pejabat eksekutif itu sendiri. Ini yang di dalam hukum administrasi disebut penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), yang dalam bahasa

² Soetandyo Wignjosoebroto, 2013. *Hukum Dalam Masyarakat*. Graha Ilmu, Yogyakarta.

³ Roejito, dkk. 2014, *Bunga Rampai KY 2014; Problematika Hukum Peradilan Di Indonesia*. Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta.

aslinya di Perancis disebut *“la detournement de pouvoir”* yang merupakan salah satu bentuk perbuatan maladministrasi.

Dari kekhawatiran ini pula datangnya kesadaran untuk lebih melihat pemerintah dan seluruh jajaran aparatnya yang sipil maupun yang militer sebagai penguasa yang dalam kehidupan demokratis justru harus dikontrol oleh undang-undang, khususnya oleh undang-undang yang berposisi di hierarki tertinggi (konstitusi). Tanpa kesediaan untuk memberikan respek kepada ajaran dasarnya yang disebut asas supremasi hukum, kemungkinan berakibat pemerintah akan kehilangan legitimasinya.

Munculnya pemerintahan konstitusional seiring dengan pembatasan kekuasaan negara dari tangan-tangan jahil pengelolanya. Karena itu, konstiusionalisme baik dalam praktik *the rule of law* ataupun *rechtsstaat* dapat diartikan sebagai paham negara terbatas. Di mana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan yang penerimaannya akan mengubah menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum. Proposisi ini setidaknya mengandaikan perbedaan, atau mungkin malah perbenturan antara negara dengan masyarakat.⁴

Bertolak dari paradigma ini, datangnya ajaran bahwa eksekutif sebagai pengemban kekuasaan negara yang diketahui kian dominan harus tetap ditundukkan kepada wibawa perintah Undang-Undang Dasar (konstitusi). Berdasarkan ajaran tentang harus diwujudkannya apa yang disebut *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Apabila upaya ini gagal, maka yang akan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bangsa bukan lagi *rechtsstaat* (negara hukum) melainkan *machtsstaat* (negara kekuasaan). Dinyatakan dalam ungkapan lain, yang terjadi bukan lagi *the rule of law* melainkan *the rule of the ugly political one man*.⁵

⁴ Daniel S. Lev, 2013, *Hukum Dan Politik Di Indonesia; Kesenambungan Dan Perubahan*. cet. Ketiga. LP3ES, Jakarta.

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Op.Cit.*

The rule of law yang dimaksudkan di sini adalah penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan pada pakem hukum yang telah disepakati bersama. Adapun *the rule of the ugly political one man* (aturan berdasarkan kehendak politik seorang yang berkuasa) adalah pemerintahan yang segala bentuk kebijakan dan perilaku penguasanya hanya berdasarkan kehendak seseorang yang sedang berkuasa.

Argumen ini yang menjadi alasan ajaran *trias politica* tidak lagi relevan dengan perkembangan jaman. Bahkan berawal dari pembentukan negara hukum klasik yang memposisikan pemerintah sebagai penjaga malam (*nachtwachtterstaat*), merupakan konsep negara hukum yang menjunjung tinggi kebebasan warga negara dalam berusaha dan memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga pemerintah tidak diperkenankan mencampuri urusan warga negara, terutama yang bersifat perdata (privat), kemudian berkembang menjadi negara hukum formal yang berdimensi kepastian hukum dan pemisahan kekuasaan negara yang berlandaskan *trias politica*. Saat ini muncul aliran baru negara hukum modern yang demokratis yang merupakan evolusi dari negara kesejahteraan (*welfare state*), merupakan konsep negara hukum yang menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utamanya sehingga negara diberi kebebasan untuk melakukan diskresi dalam menjalankan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Pembagian kekuasaan negara tidak lagi bertumpu kepada lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang serta yudisial sebagai penegak undang-undang (hukum). Saat ini sudah hadir di sebagian besar negara-negara hukum yang demokratis, lembaga negara sebagai pilar ke-empat, yaitu Ombudsman, yang berwenang mengawasi penyelenggaraan negara, baik oleh eksekutif, yudisial maupun legislatif.

Berkaitan dengan pengawasan dan kualitas pelayanan publik di Indonesia, terdapat beberapa lembaga pengawas pelayanan publik. Salah satunya adalah

sebuah lembaga negara yang bersifat mandiri yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Lembaga tersebut adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.⁶

Kehadiran Ombudsman dimaksudkan untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dan menyelesaikan laporan/pengaduan masyarakat yang menjadi korban perilaku maladministrasi. Perilaku tersebut timbul akibat dari adanya gesekan kepentingan antara kepentingan pribadi, kepentingan institusi serta kepentingan kekuasaan di atasnya berhadapan kepentingan masyarakat (*public interest*). Peran Ombudsman yang diharapkan mampu memperlancar elemen-elemen penyelenggara pemerintahan yang berpotensi mengalami turbulensi sebagai akibat dari gesekan kepentingan yang terjadi.

Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas penyelenggara negara dan pemerintahan. Pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi objektivitas, akuntabilitas maupun profesionalitasnya. Adapun kewenangan yang dimiliki Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman adalah untuk melakukan tugas pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), maupun swasta yang menyelenggarakan pelayanan publik dasar dan/atau yang mendapatkan anggaran negara, baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

⁶ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, 2019, "Ombudsman Daerah dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah : Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY", *Simposium Hukum Indonesia*, Vol. 1 Nomor 1, hal. 619.

Produk akhir dari proses pengawasan dan/atau penyelesaian maladminsitrasi pelayanan publik yang menjadi kewenangan Ombudsman adalah rekomendasi, di samping produk-produk penyelesaian lainnya. Rekomendasi merupakan kesimpulan, pendapat dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman yang disampaikan kepada terlapor dan/atau atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik. Rekomendasi Ombudsman ini tidak serta merta diterbitkan dalam penyelesaian maladministrasi, karena rekomendasi merupakan upaya pemulihan terakhir (*ultimatum remedium*) untuk mengembalikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik serta membersihkan penyelenggara pelayanan publik dari praktik maladministrasi.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik, Ombudsman memandang betapa *urgently* ombudsprudensi untuk diterapkan dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena ombudsprudensi yang merupakan nilai-nilai yang diambil dari sebuah rekomendasi yang telah diputuskan oleh Ombudsman mengandung norma hukum dan juga norma kepatutan. Tidak semua norma hukum sudah dianggap benar secara mutlak, untuk dapat dianggap sebagai norma yang mempunyai kekuatan mengikat, norma hukum tidak boleh bertentangan dengan norma kepatutan. Norma kepatutan yang sifatnya hidup dan berkembang di masyarakat, yang tentunya perkembangannya juga mengiringi dinamika kehidupan masyarakat, maka sangat sulit untuk mempertimbangkan tolok ukur yang tepat, karena sifatnya yang sangat abstrak. Melalui penerapan ombudsprudensi norma kepatutan tersebut dapat diterapkan pada kasus-kasus yang sifatnya konkrit. Namun untuk menerapkan ombudsprudensi tersebut dalam praktik penyelesaian maladministrasi pelayanan publik di Indonesia, belum ada ketentuan norma hukum yang dapat diajdikan

dasar, sehingga dalam hal ini terjadi kekosongan hukum (*vacuum of norm*), sehingga diperlukan konstruksi hukum atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat untuk dapat dijadikan norma hukum.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah apakah ombudsprudensi mempunyai kekuatan mengikat yang harus diikuti oleh Ombudsman dalam praktik penyelesaian maladministrasi pelayanan publik?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian ini merupakan penelitian yang bertipe *doctrinal research*, yakni *Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments* atau bila diterjemahkan adalah riset yang menghasilkan sebuah penjelasan sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang mengatur peraturan hukum tertentu, analisis hubungan antara aturan-aturan dan mungkin memprediksi perkembangan kedepan.⁷

C. PEMBAHASAN

1. Analisis Yuridis Penerapan Ombudsprudensi Dalam Penyelesaian Maladministrasi Pada Kasus Sejenis Yang Terjadi Kemudian

Secara yuridis, tidak ada satu norma hukum pun di Indonesia yang mengatur tentang ombudsprudensi, baik pembentukan maupun penerapannya. Untuk penerapannya dianalogikan dengan penerapan yurisprudensi yang secara teoritis sudah dianggap sebagai salah satu sumber hukum. Untuk penerapan yurisprudensi tersebut secara yuridis juga tidak satupun norma hukum yang mengatur tentang yurisprudensi, tetapi penerapannya dalam tatanan hukum sudah menjadi keniscayaan yang tidak dapat diabaikan. Sehingga penerapan

⁷ Terry C. Hutchinson, 2008, *Developing legal research skills : expanding the paradigm*, Melbourne University Law Review, Melbourne, h.1065.

ombudsprudence seyogianya didasarkan pada asas-asas bekerjanya Ombudsman, yaitu yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Ombudsman yang menentukan bahwa Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. Kepatutan.
- b. Keadilan.
- c. Non-diskriminasi.
- d. Tidak memihak.
- e. Akuntabilitas.
- f. Keseimbangan.
- g. Keterbukaan, dan
- h. Kerahasiaan.

Di antara asas-asas yang berlaku di Ombudsman yang disebutkan dalam norma hukum di atas, yang terkait langsung dengan penerapan ombudsprudence dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik adalah asas kepatutan, keadilan dan non diskriminasi. Kepatutan merupakan nilai kebajikan yang tumbuh dan berlaku di masyarakat. Keadilan di sini adalah sikap *fair* (kewajaran) dan memperlakukan secara adil, tidak semena-mena atau semaunya sendiri, tetapi harus memperhatikan hak dan kewajiban baik diri sendiri maupun orang lain. Adapun non diskriminasi adalah tidak memperlakukan secara khusus terhadap seseorang atau kelompok masyarakat berdasarkan suku, agama, ras dan golongan (SARA). Semua orang harus diperlakukan sepatutnya, menurut kesetaraan hak dan kedudukan mereka secara wajar.

Khusus mengenai doktrin kepatutan, dalam lapangan hukum perdata, khususnya menyangkut hukum perikatan, akibat hukum yang ditimbulkan dari suatu perjanjian yang disebutkan dalam Pasal 1339 KUH-Perdata bahwa: “Suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang”.

Dalam praktik persidangan, hakim wajib mempertimbangkan apa yang diperjanjikan oleh para pihak yang terlibat dalam suatu perjanjian. Baru kemudian jikalau sesuatu hal tidak diatur dalam dalam suatu perjanjian dan dalam undang-undang tidak terdapat suatu ketetapan (norma) mengenai hal itu, hakim wajib menyelidiki mekanisme dan substansi semacam itu diatur dalam praktik. Jika ini juga tidak ditemukan hukumnya, karena mungkin hal itu belum banyak terjadi, hakim wajib menetapkannya menurut rasa keadilan berdasarkan hati nuraninya.⁸

Dalam penafsiran di atas, kepatutan diidentikkan dengan rasa keadilan yang hidup di masyarakat, yang dapat ditemukan dalam praktik dan ditangkap dengan perasaan nurani hakim yang memutus perkara yang sedang dihadapinya. Hukum tidak *stagnan*, berhenti pada isi materi yang telah diaturnya saja, melainkan juga harus mempertimbangkan norma kepatutan yang hidup di masyarakat.

Contoh kasus penerapan nilai kepatutan atau norma hukum yang harus digunakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama bidang administrasi kependudukan adalah adanya prosedur pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga dan administrasi kependudukan yang lain yang harus mendapatkan surat pengantar dari Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Ketua Rukun Warga (RW). Ketentuan ini sah menurut hukum karena sudah diatur dalam Peraturan Daerah (Perda), tetapi menurut norma kepatutan maka ketentuan hukum tersebut bertentangan dengan prinsip *good governance*, yang merupakan norma kepatutan.⁹

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

⁸ Subekti. 1994. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. XXVI. Intermasa, Jakarta.

⁹ Nuriyanto Ahmad Daim, 2019. *Hukum Perizinan; Pelayanan Perizinan Terpadu Berbasis Teknologi Informasi Dalam Perspektif Good Governance*. ed. Satriya Nugraha. Laksbang Justisia, Yogyakarta.

- *Participation* (keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya).
- *Concensus orientation* (berorientasi pada kepentingan masyarakat luas, yang sudah menjadi kesepakatan bersama).
- *Strategic vision* (penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki pandangan jauh ke depan).
- *Responsiveness* (lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam memberikan pelayanan publik).
- *Efficiency and effectiveness* (pengelolaan sumber daya dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna).
- *Accountbility* (pertanggungjawaban kepada publik atas setiap kegiatan yang dilakukan).
- *Transparancy* (keterbukaan yang dibangun atas dasar keleluasaan memperoleh informasi).
- *Equity* (setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan).
- *Rule of law* (kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu).¹⁰

Ketentuan mengenai pengurusan KTP harus mendapatkan surat pengantar dari pengurus RT dan RW tersebut sangat tidak efisien, tidak efektif dan juga tidak mempunyai *strategic vision*. Ketentuan tersebut berlandaskan asas kecermatan dan kehati-hatian mengenai validitas kependudukan seorang warga yang sedang mengurus pelayanan administrasi kependudukan tersebut benar sebagai warga di kawasan tersebut atau tidak. Asumsi ini dapat dibenarkan ketika pelayanan administrasi kependudukan belum berkembang maju dan

¹⁰ John dkk, Graham. 2003. “Principles for Good Governance in the 21st Century.” *Institute on Governance* (Policy Brief N. 15): 1–6.

sudah menggunakan peralatan komputer canggih seperti saat ini. Sekarang setiap warga dan penduduk sudah mempunyai Nomor Induk Kependudukan (NIK), bahkan bayi yang baru lahir sekalipun juga diwajibkan mempunyai NIK tersebut. Dengan NIK yang data *basenya* sudah terintegrasi secara nasional ini memperkecil kemungkinan terjadinya identitas ganda. Di sini sangat ironis, karena sangat tidak efisien dan tidak efektif apabila warga yang sudah resmi secara administratif harus lagi divalidasi ulang oleh seorang pejabat RT dan RW. Norma hukum ini hanya menciptakan prosedur birokrasi yang berbelit yang memberikan peluang untuk terjadinya maladministrasi, di antaranya adalah perbuatan pungutan liar, penundaan berlarut, diskriminasi dan lain sebagainya.

Secara struktural kelembagaan RT dan RW ini tidak termasuk dalam struktur pemerintahan, tetapi mempunyai kewenangan untuk menerbitkan surat pengantar yang dijadikan syarat pengurusan administrasi di tingkat desa/kelurahan. Hal ini yang berpotensi mempersulit penyelesaian jika terjadi perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh pengurus RT dan RW. Di sisi lain RT dan RW memiliki kewenangan yang sangat besar, tetapi jika terjadi maladministrasi seorang Lurah/Kepala Desa tidak berwenang untuk melakukan pengawasan, karena kedudukannya yang di luar struktur pemerintahan.¹¹

Kasus ini menggambarkan betapa *urgently* ombudsprudensi untuk diterapkan dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena ombudsprudensi yang merupakan nilai-nilai yang diambil dari sebuah rekomendasi yang telah diputuskan oleh Ombudsman mengandung norma hukum dan juga norma kepatutan. Tidak semua norma hukum sudah dianggap benar secara mutlak, untuk dapat dianggap sebagai norma yang mempunyai kekuatan mengikat, norma hukum tidak boleh bertentangan dengan norma kepatutan. Norma kepatutan yang sifatnya hidup dan berkembang di masyarakat, yang tentunya perkembangannya juga mengiringi dinamika

¹¹ Nuriyanto Ahmad Daim, 2019, *Op.Cit.*

kehidupan masyarakat, maka sangat sulit untuk mempertimbangkan tolok ukur yang tepat, karena sifatnya yang sangat abstrak. Melalui penerapan ombudsprudensi norma kepatutan tersebut dapat diterapkan pada kasus-kasus yang sifatnya konkrit.

Bermula pada laporan/pengaduan baik yang bersifat masal maupun individual, Ombudsman menyelenggarakan proses penyelesaian maladministrasi pelayanan publik dengan melakukan investigasi dan pada akhirnya memutuskan sebuah rekomendasi. Rekomendasi tersebut terdiri dari kronologis laporan, harapan Pelapor, hasil pemeriksaan, pendapat Ombudsman, penetapan maladministrasi dan Putusan. Hasil analisis terhadap pendapat Ombudsman yang dijadikan pertimbangan untuk menetapkan maladministrasi dengan pertimbangan-pertimbangan terhadap norma hukum maupun norma kepatutan atau dalam hal ini sudah menjadi ombudsnorm, maka ditetapkanlah sebuah ombudsprudensi. Dalam praktek terdapat saran untuk perbaikan pelayanan publik dan juga putusan Ombudsman dalam proses adjudikasi khusus yang diselenggarakan untuk menetapkan besaran nominal ganti rugi yang diajukan oleh korban maladministrasi yang telah mengalami kerugian materiil. Saran dan putusan adjudikasi tersebut tidak dapat dijadikan ombudsprudensi karena belum mempunyai kekuatan final dan mengikat. Berdasarkan analisis yuridis ini, maka yang dapat dijadikan ombudsprudensi hanya Rekomendasi Ombudsman, karena sifatnya sudah final dan mengikat secara hukum.

2. Ombudsprudensi Sebagai Produk Kewenangan Atributif

Bermula dari konsep Rekomendasi Ombudsman merupakan produk hukum khusus yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, karena Rekomendasi Ombudsman dibuat oleh Ombudsman berdasarkan wewenang atributif yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang berwenang membuat Undang-Undang Ombudsman menurut kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ombudsman merupakan

organ atau lembaga yang berwenang membuat Rekomendasi Ombudsman, maka produk hukum tersebut merupakan instrumen tatanan hukum yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan argumentasi bahwa ombudsprudensi dihasilkan dari pengolahan Rekomendasi Ombudsman dalam kasus serupa yang sering terjadi dan kasus yang bersifat masal, maka ombudsprudensi juga mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Kewenangan atribusi tersebut menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar Undang-Undang Ombudsman, yang tidak berasal atau bukan merupakan pelimpahan dari lembaga lain.

Kewenangan Ombudsman yang bersumber pada Undang-Undang Ombudsman dan Undang-Undang Pelayanan Publik adalah fungsi pengawasan pelayanan publik, yang jika ditinjau dari klasifikasinya dalam sistem pengawasan termasuk dalam klasifikasi pengawasan preventif (pencegahan) dan represif (penyelesaian) yang tergolong pengawas eksternal. Guna mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*), pelaksanaan kewenangan Ombudsman tersebut harus diletakkan di atas landasan negara hukum yang demokratis. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut dapat berjalan secara efektif.

Ombudsman dalam menjalankan kewenangan tersebut, dituntut untuk menyelenggarakannya dengan cara sederhana (*effective*), dalam waktu yang singkat (*shortly*) dan bebas biaya. Karakter ini yang membedakan Ombudsman dengan pengadilan. Dalam proses di pengadilan, masih ada peluang untuk diselenggarakan secara gratis, tetapi untuk mendapatkan pelayanan bebas biaya tersebut terdapat prosedur yang rumit dan tidak sederhana.

Dalam upaya mewujudkan misi tersebut tidak semua kewenangan yang telah diatur dalam undang-undang sudah cukup menjadi payung hukum yang melandasinya. Seringkali dalam praktik ditemukan mekanisme yang sangat mendukung misi Ombudsman dalam menjalankan kewenangannya, tetapi penggunaan mekanisme tersebut tidak ada landasan hukum yang dapat

dijadikan dasar. Salah satu mekanisme yang *urgent*, tetapi tidak ada landasan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menerapkannya dalam praktik penyelesaian maladministrasi pelayanan publik adalah ombudsprudensi. Kewenangan atributif yang telah diberikan legislatif kepada Ombudsman hanya sampai kepada wewenang untuk memutuskan Rekomendasi Ombudsman.

Salah satu produk hukum yang dihasilkan Ombudsman dalam menyelenggarakan kewenangannya adalah Rekomendasi Ombudsman. Berasal dari pengolahan beberapa Rekomendasi tersebut terbentuk ombudsprudensi. Ombudsman dalam menjalankan kewenangan untuk menyelesaikan maladministrasi pelayanan publik, dituntut untuk menyelenggarakannya dengan cara sederhana (*effective*), dalam waktu yang sesingkat mungkin (*shortly*) dan tanpa memungut biaya dari Pelapor yang menjadi korban maladministrasi. Untuk mewujudkan konsep penyelesaian maladministrasi pelayanan publik yang ideal tersebut, dibutuhkan penerapan ombudsprudensi.

Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Ombudsman, tujuan pembentukan Ombudsman di Indonesia adalah:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera.
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman dan kesejahteraan yang semakin baik.
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktekpraktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme.
- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Berdasarkan uraian normatif tujuan pembentukan lembaga Ombudsman tersebut, dapat dianalisis bahwa tujuan pokok pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia ada 3 (tiga) yaitu:

- 1) Terbentuknya negara hukum yang demokratis.
- 2) Terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut, menurut penjelasan Undang-Undang Ombudsman, dalam pelaksanaan tugas memeriksa laporan/pengaduan, Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah Pelapor. Ombudsman dalam memeriksa laporan tidak hanya mengutamakan wewenang yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi. Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan.

Setiap pelayanan Ombudsman dibebankan kepada negara untuk biaya menyelenggarakannya, sehingga masyarakat terbebas dari beban biaya. Mulai dari biaya undangan, pemanggilan, pemeriksaan lapangan, honorarium ahli dan biaya laboratorium, semua ditanggung negara yang dibebankan kepada APBN pagu Ombudsman. Ini berbeda dengan penyelesaian sengketa di pengadilan yang sampai saat ini masih membebankan biaya perkara kepada pihak Penggugat yang mengajukan perkara (korban maladministrasi) dan pihak yang kalah.

Masih ada mekanisme pembebasan biaya perkara di pengadilan yang diperuntukkan bagi fakir miskin dan masyarakat golongan tidak mampu secara ekonomi, namun harus melalui prosedur yang cukup rumit dan birokratis. Di

samping itu kewenangan pemberian pembebasan biaya perkara tersebut bersifat kebijakan Ketua Pengadilan, terkadang lebih bersifat subjektif dan tidak didasarkan pada objektivitas pemohon kebijakan.

Mengenai akses bantuan hukum gratis yang hanya diperuntukkan bagi masyarakat miskin, dapat ditarik suatu benang merah bahwa pengkhususan golongan yang memperoleh bantuan hukum demikian, bukan merupakan sebuah bentuk diskriminasi, namun justru merupakan bentuk keberpihakan yang progresif. Jika ditelaah dari kepatuhan kepada hukum (*fidelity to law*), kewajiban politik (*political obligation*), hingga ketidakpatuhan sipil (*civil disobedience*) yang menimpa sebagian warga negara yang sedang berhadapan dengan hukum, bukan dipandang sebagai aspek keekonomian semata, namun lebih kepada kewajiban negara untuk memberikan rasa keadilan yang menjadi hak setiap warga negara. Acapkali hak tersebut tidak terpenuhi atau bahkan terabaikan karena kondisi miskin tadi, namun negara tidak boleh membiarkan kondisi miskin menghalangi yang bersangkutan untuk mengakses keadilan. Pada kondisi kaya - miskin yang demikian berbeda, tentu keadilan tidak boleh dimaknai “sama rata sama rasa”, namun justru harus berpihak. Dalam hal ini keberlakuan hukum harus dalam kondisi normal, namun harus berbeda jika memang kondisinya berbeda. Dengan lain perkataan, keberadaan bantuan hukum gratis bagi si miskin merupakan perwujudan keseimbangan posisi yang diharapkan terjadi atas diri klien miskin ketika berhadapan dengan hukum dan aparat penegak hukum. Dalam hal ini tindakan advokasi yang dilakukan oleh advokat maupun paralegal dalam memberikan bantuan hukum gratis terhadap diri klien miskin tersebut diharapkan memberikan posisi yang seimbang atas keawaman klien dalam dunia hukum jika dibandingkan dengan para penegak hukum yang membidangi hukum di kesehariannya.¹²

¹² Muhammad Rustamaji, 2013, *Bantuan Hukum Gratis Bagi Orang Miskin (Diskursus Keberpihakan Progresif Dan Penegakan Hukum Diskriminatif)*, Dalam Buku Moh. Mahfud MD Dkk, 2013,

Dalam hal pembuktian dan adu argumentasi, pada umumnya yang terjadi di pengadilan yang memiliki bukti kuat dan mempunyai kemampuan berargumentasi yang baik sehingga mampu mempengaruhi keyakinan hakim akan menjadi pihak yang dimenangkan dalam putusan hakim di pengadilan. Praktikny, tidak sedikit pihak yang mempunyai bukti kuat tetapi tidak pandai berargumentasi menjadi pihak yang dikalahkan karena bukti-bukti yang diajukan tidak berhasil mempengaruhi keyakinan hakim dalam memutus perkara. Di sisi lain, mereka yang berduit karena mampu membayar dengan mahal jasa pengacara yang ahli bersidang, sehingga ada biaya yang cukup untuk mencari bukti dan mempresentasikannya dengan kepiwaiian retorika untuk merebut keyakinan hakim atas sebuah fakta persidangan.

Kejadian ironi ini mustahil terjadi di Ombudsman, walaupun Pelapor umpamanya hanya seorang yang buta huruf dan tidak didampingi pengacara atau orang yang ahli hukum, jika pelapor memiliki bukti yang kuat maka dapat dipastikan Pelapor adalah pemenang dalam laporan/pengaduannya, yang berargumentasi dalam mekanisme penyelesaian Ombudsman bukan para pihak, tetapi investigator Ombudsman yang bekerja untuk mencari bukti dan menganalisis fakta sampai ditemukan ada atau tidak adanya maladministrasi yang dilakukan oleh Terlapor. Dalam hal ini para pihak bersikap pasif dalam berperkara, sedangkan yang aktif untuk membuktikan maladministrasi yang terjadi adalah Ombudsman sendiri. Dalam praktik penyelesaian maladministrasi, Ombudsman senantiasa menyelenggarakannya dengan sederhana (*simple*), tidak berbelit-belit, melalui prosedur hukum acara yang jelas dan pasti, sehingga dapat diprediksi tahapan dan waktu penyelesaiannya serta semua pihak dibebaskan dari beban biaya yang timbul karena adanya

laporan/pengaduan. Di sini merupakan perwujudan nilai keadilan sosial seperti yang diidamkan bangsa Indonesia dalam Pancasila.

3. Penerapan Ombudsprudensi Untuk Mewujudkan Tujuan Hukum

Urgensi penerapan ombudsprudensi sebagai instrumen hukum dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, maksud hal ini selaras dengan perkembangan masyarakat yang memposisikan hukum sebagai instrumen perubahan sosial. Untuk maksud ini hukum dituntut untuk menjadi pendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan bersama.

Hukum itu pada hakikatnya adalah suatu perangkat instrumen yang di tangan sebuah institusi kekuasaan yang akan difungsikan guna mengontrol perilaku warga dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Seberapa ketat atau longgarnya kontrol itu, tidak mengurangi konsep para teoritis sosial bahwa pada dasarnya hukum itu adalah instrumen kontrol. Sebagai instrumen kontrol, hukum ditengarai oleh sifatnya yang formal dan politis, tanpa peduli warga itu suka atau tidak, semua warga masyarakat wajib menaati. Hukum akan dilaksanakan dan ditegakkan dengan ancaman sanksi terhadap siapapun yang diduga tidak mau taat kepada hukum.¹³

Fenomena ini menempatkan hukum sebagai instrumen kontrol untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat. Hukum diharapkan memberikan kepastian, di samping keadilan dan kemanfaatan yang menjadi tujuan prioritasnya. Apalagi dalam kehidupan masyarakat sekarang yang sudah menjadi *global* dan bercorak masyarakat industri, hukum dituntut untuk memberikan kepastian sehingga dapat diprediksi (*predictable*), dapat diukur (*measurble*) dan dapat dihitung (*calculateble*) dalam rangka memberikan efisiensi dalam menjalankan proses industri.

Pada dasarnya ikon untuk hukum modern adalah kepastian hukum. Setiap orang akan melihat fungsi hukum modern diterapkan untuk menghasilkan

¹³ Joseph S. Roucek, 1956, *Social Control*. 2nd ed. D. Van Nostrand Company, New Jersey.

kepastian hukum. Masyarakat modern sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum. Ilmu hukum pun disibukkan oleh masalah tersebut.¹⁴

Kepastian hukum sudah menjadi ideologi dalam kehidupan hukum masyarakat modern seperti sekarang ini, sehingga diperlukan suatu pemahaman yang kritis mengenai topik bahasan kepastian hukum ini. Dengan menjadi ideologi akan terjadi kecenderungan untuk mencampuradukkan antara pernyataan dan kebenaran. Kepastian hukum juga bukan produk instan dari hukum. Banyak tahapan proses yang harus dilalui untuk mewujudkannya. Dengan bernegara hukum, tidak serta merta muncul kepastian hukum dalam masyarakat, masih dibutuhkan proses-proses selain prosedur yuridis bagi terjadinya kepastian hukum, di antaranya adalah proses-proses psikologis dan politik.

Secara historis, masalah kepastian hukum muncul bersamaan dengan sistem produksi ekonomi kapitalis. Berbeda dengan sistem produksi pada era tradisional sebelumnya maka sistem kapitalis mendasarkan kepada penghitungan efisiensi. Semua harus dapat dihitung secara terukur (*measurable*) dengan jelas dan pasti. Prediksi barang yang dihasilkan, estimasi harga ongkos yang dikeluarkan dan perencanaan harga jual harus terukur semuanya. Semua besaran tersebut membutuhkan perhitungan yang pasti. Industrialisasi, produksi ekonomi dengan menggunakan mesin, menambah sifat eksak dari sistem kapitalis modern ini.

Sistem produksi ekonomi modern ini sangat jauh berbeda dengan sistem produksi ekonomi konvensional yang tidak mendasarkan pada kalkulasi rasional serta belum menggunakan mesin sebagai perangkat utama dalam menjalankan industri. Perputaran ekonomi dalam komunitas-komunitas kecil dan terbatas yang bersifat siklus juga hanya menghasilkan aktifitas produksi yang terbatas

¹⁴ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. UKI Press, Jakarta.

dan sederhana pula. Sistem produksi seperti itu disebut perekonomian subsistem.

Secara sosio-historis, masalah kepastian hukum muncul bersamaan dengan sistem produksi ekonomi kapitalis. Berbeda dengan sistem produksi sebelumnya, maka yang terakhir itu mendasarkan kepada penghitungan efisiensi. Semua harus bisa dihitung (*calculated*). Berapa barang yang dihasilkan, berapa ongkos yang dikeluarkan, dan berapa harga jual. Sekalian besaran tersebut membutuhkan penghitungan yang pasti. Industrialisasi, produksi ekonomi dengan menggunakan mesin, menambah sifat eksak dari sistem tersebut.¹⁵

Semenjak teknologi mesin mulai digunakan sebagai perangkat utama, maka rasionalisasi dalam sistem produksi tak dapat lagi dibendung, produksi masih membutuhkan dukungan dari komponen lain lagi, yaitu suatu orde sosial baru. Orde sosial baru ini harus dapat dimasukkan ke dalam komponen produksi dan juga dapat dihitung (*calculatable*). Orde sosial yang lama dengan konsep-konsep dan struktur yang tidak pasti (*exact*) akan mengganggu kelancaran sistem produksi ekonomi yang sudah menjadi rasional dan kapitalis tersebut. Konsep kepemilikan harus jelas, termasuk ukuran-ukuran fisiknya.

Fenomena tersebut menuntut hukum modern untuk tampil dalam bentuk tertulis (*written*) dan diumumkan (*published*). Ini sangat mendukung kebutuhan sistem ekonomi baru waktu itu dalam memberikan prediktabilitas, karena tertulis dan diumumkan secara publik, maka segalanya dapat diramalkan dan dimasukkan ke dalam komponen produksi. Ilmu hukum juga terpanggil untuk memberikan legitimasi teori terhadap perkembangan tersebut. Di sini munculnya positivisme dan berpikir secara positivistik-analitis.

Wacana keilmuan juga ditantang untuk mendiskusikan fenomena baru hukum modern tersebut. Metode-metode ilmuwan mendiskusikan hukum pada

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2006, *Op.Cit.*

masa hukum alam, dapat dipastikan sangat berbeda dari ilmuwan yang harus menjawab permasalahan hukum modern saat ini. Berbeda dengan keadaan sekarang, pada masa itu kepastian hukum belum menjadi masalah besar dan sentral.

Kepastian hukum hanya berhubungan dengan keberadaan hukum perundang-undangan. Memang benar, di dalam suatu negara yang menganut sistem hukum tertulis (*civil law system*), kepastian hukum (*legal certainty*) dijamin dengan dituangkannya secara tertulis aturan-aturan dan asas-asas hukum. Namun demikian, tidak berarti bahwa di dalam *common law system* yang didominasi oleh tradisi hukum tak tertulis itu tidak memiliki alat untuk menjamin kepastian hukumnya. Dalam *common law system*, kepastian hukum dijamin dengan berlakunya asas *stare decisis* atau *the binding force of precedent* yaitu kekuatan mengikat dari *precedent* terhadap perkara-perkara yang sejenis yang diputuskann kemudian. Hakim di negara-negara yang menganut sistem hukum tidak tertulis, dengan berlakunya asas *stare decisis* mewajibkan hakim untuk mengikuti putusan-putusan dalam kasus sebelumnya. Dan juga diwajibkan mengikuti putusan-putusan pengadilan yang lebih tinggi. Meskipun demikian, tidak seluruh putusan sebelumnya itu mengikat hakim sesudahnya. Tetapi yang mengikat hanya bagian pertimbangan putusan yang disebut *ratio decidendi* (pertimbangan yang menjadi landasan utama bagi dihasilkannya suatu putusan). Pertimbangan yang termasuk *ratio decidendi* itu adalah pertimbangan yang mengandung unsur *law quality* pada *precedent*. Sedangkan pertimbangan selebihnya yang tidak memuat *law quality* dinamakan *obiter dicta* yang tidak mengikat hakim sesudahnya. Sehingga putusan hakim sebelumnya (jurisprudensi) mengandung prediktibilitas dan otoritas. Kepastian hukum seharusnya mendapatkan jaminan dari dua unsur di atas.¹⁶

¹⁶ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet. Kedua. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Munculnya hukum modern berkorespondensi secara erat dengan tipologi masyarakat modern, industrialisasi dan sistem produksi ekonomi yang kapitalis. Sistem kenegaraan, politik dan ekonomi yang rasional itu membutuhkan pula jaminan tempat berpijak yang rasional dan komponen-komponen yang dapat diukur dengan perkiraan-perkiraan (*predictability*) yang tepat.

Tujuan dibentuknya negara hukum adalah untuk menjamin kepastian hukum terwujud dalam kehidupan masyarakat. Hukum yang dijadikan sarana penyelesaian sengketa atau permasalahan hukum sudah seharusnya bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat “*predictable*”.¹⁷

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memberikan perlakuan yang diskriminatif terhadap seseorang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan dan tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

Mendasarkan pada argumentasi di atas, dalam menyelenggarakan penyelesaian laporan/pengaduan dari masyarakat, Ombudsman juga dituntut untuk menyesuaikan dengan fenomena masyarakat modern yang menuntut adanya kepastian hukum, di samping tujuan hukum keadilan dan kemanfaatan yang diharuskan menjadi prioritas. Dalam hal ini yang digunakan adalah teori prioritas kasus, dalam konteks penerapan ombudsprudensi yang diprioritaskan adalah kepastian hukum dengan tidak mengesampingkan tujuan hukum lainnya.

Dalam penyelesaian maladministrasi sangat dibutuhkan ombudsprudensi yang pada hakekatnya mempunyai fungsi yaitu:

¹⁷ B. Arief Sidharta, 2004, “Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum.” *Jentera (Jurnal Hukum) Rule of Law* 3, ii November.

- 1) Dengan adanya Rekomendasi Ombudsman yang sama dalam kasus yang serupa, maka dapat ditegaskan adanya *standard* hukum yang dapat memberikan kepastian hukum di masyarakat.
- 2) Dengan diciptakannya kepastian hukum dan *standard* hukum terhadap kasus yang sama, maka Rekomendasi Ombudsman akan bersifat dapat diperkirakan (*predictable*) dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (*accountable*).
- 3) Adanya *standard* hukum, maka dapat dicegah kemungkinan-kemungkinan timbulnya disparitas dalam berbagai Rekomendasi Ombudsman yang berbeda dalam perkara yang sama.
- 4) Ombudsprudensi akan memberikan jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan dan menghindarkan dari Rekomendasi Ombudsman yang diskriminatif;
- 5) Ombudsprudensi akan mewujudkan penyelesaian maladministrasi yang konsisten dan tidak berubah, sehingga lebih menjamin kepastian hukum.

Rekomendasi Ombudsman menurut sifat dan proses pembentukannya diidentikkan sebagai putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Berdasar pada pertimbangan penetapan Rekomendasi Ombudsman tersebut dianalisis norma hukum dan norma Ombudsman yang terkandung di dalamnya dengan menggunakan teori kewenangan, teori sumber hukum dan teori tujuan hukum sehingga didapatkan temuan yang telah disebutkan di atas.

D. PENUTUP

Dari pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Ombudsprudensi mempunyai kekuatan mengikat (*binding force*) yang harus diikuti oleh Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik, karena tidak ada satu norma hukum pun di Indonesia yang mengatur tentang ombudsprudensi, baik pembentukan maupun penerapannya. Untuk penerapannya dianalogikan dengan penerapan yurisprudensi yang secara teoritis sudah dianggap sebagai salah satu sumber hukum. Penerapan ombudsprudensi didasarkan pada asas-asas bekerjanya Ombudsman, yaitu: a. Kepatutan, b. Keadilan, c. Non-diskriminasi.

Dari kesimpulan di atas dapat diusulkan bahwa: kepada Ombudsman agar penerapan ombudsprudensi seyogianya didasarkan pada asas-asas bekerjanya Ombudsman, yaitu yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Ombudsman yang menentukan bahwa: “Ombudsman dalam menjalankan tugas dan kewenangannya berasaskan a. Keadilan, b. Keadilan, c. Non-diskriminasi”. Hanya perlu diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk menambahkan asas kepastian hukum dan asas kemanfaatan dalam asas-asas bekerjanya Ombudsman tersebut, yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Ombudsman.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet. Kedua. Kencana Prenada Media Group, Jakarta;
- Daim, Nuriyanto Ahmad. 2019. *Hukum Perizinan; Pelayanan Perizinan Terpadu Berbasis Teknologi Informasi Dalam Perspektif Good Governance*. ed. Satriya Nugraha. Laksbang Justisia, Yogyakarta;
- Hutchinson, Terry C., 2008, *Developing legal research skills : expanding the paradigm*, Melbourne University Law Review, Melbourne;
- Lev, Daniel S. 2013. *Hukum Dan Politik Di Indonesia; Kesenambungan Dan Perubahan*. cet. Ketig. LP3ES, Jakarta;
- Nuriyanto. 2017. Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Pelayanan Publik.” Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya;
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. UKI Press, Jakarta;
- Roejito, Etc. 2014. *Bunga Rampai KY 2014; Problematika Hukum Peradilan Di Indonesia*. ed. Etc Hermansyah. Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta;
- Roucek, Joseph S. 1956. *Social Control*. 2nd ed, D. Van Nostrand Company, New Jersey;
- Rustamaji, Muhammad. 2013. *Bantuan Hukum Gratis Bagi Orang Miskin (Diskursus Keberpihakan Progresif Dan Penegakan Hukum Diskriminatif), Dalam Buku Moh. Mahfud MD Dkk, 2013; Dekonstruksi Dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Semarang: Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro;

Subekti. 1994. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. XXVI. Intermasa, Jakarta;

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2013. *Hukum Dalam Masyarakat*. Graha Ilmu, Yogyakarta.

Makalah / Artikel / Prosiding :

Hadi, Fikri, dan Farina Gandryani, 2019, "Ombudsman Daerah dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah : Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY", Simposium Hukum Indonesia, Vol. 1 Nomor 1;

John dkk, Graham. 2003. "Principles for Good Governance in the 21st Century." *Institute on Governance* (Policy Brief N. 15): 1–6;

Sidharta, B. Arief. 2004. "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum." *Jentera (Jurnal Hukum) Rule of Law* 3(ii November).

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Burgerlijk Wetboek / Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899.