

KETERBATASAN DAYA PAKSA REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM PENGAWASAN ADMINISTRASI: ANALISIS TERHADAP *LEGAL UNCERTAINTY* DALAM PENANGGULANGAN MALADMINISTRASI

Romeo Nathan Chandra, Lois Rebecca Sagala, Amanda Sofiyatun Najwah,
Clara Ryumi Effendi, Mochamad Novel

Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:

nathanchandra2005@gmail.com

Abstract

This study seeks to examine the recommendations of the Ombudsman of the Republic of Indonesia and their consequences for legal clarity in addressing maladministration, with a focus on their limitations in terms of coercive authority. The Ombudsman is an important external watchdog for public service delivery; they can accept complaints from the public, investigate them, and then make recommendations on suspected cases of maladministration. Analysed qualitatively by literature review, this study employs a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. Even if the Ombudsman's recommendations are normatively required, the outcomes show that the reported agency lacks the necessary executive authority and a good system to punish noncompliance. This could lead to a lack of clarity in the law and make it harder to keep public service providers accountable for misconduct in administration. In order to enhance the process of putting the Ombudsman's recommendations into action, we need to refine regulations, make administrative compliance higher, and establish a stronger system of follow-up. This will help us achieve accountable and transparent governance that is focused on protecting community rights.

Keywords: Ombudsman of the Republic of Indonesia, maladministration, legal certainty, administrative oversight, public service.

PENDAHULUAN

Dalam konsep negara hukum modern (*welfare state*), pemerintah memastikan keadilan, kejelasan hukum, dan kesejahteraan publik sebagai pembuat kebijakan dan penyedia layanan. Dengan demikian, keberhasilan tata kelola suatu negara bergantung pada kualitas layanan publik. Namun, dalam kenyataan prakteknya, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih mengalami problematika terhadap tingginya angka maladministrasi yang terjadi di berbagai sektor seperti administrasi kependudukan, pertanahan, dan perizinan. Tingginya praktik maladministrasi di Indonesia mengemukakan bahwa sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik belum berjalan secara efektif.

Keberadaan Ombudsman Indonesia, sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik eksternal, berkewajiban untuk memantau dan mencegah maladministrasi di Indonesia. Ombudsman Indonesia dapat menerima laporan publik, memeriksa, menyelidiki, dan

menyarankan lembaga-lembaga yang terkena dampak maladministrasi berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008. Namun, pengawasan Ombudsman terhambat oleh banyak faktor, termasuk keterbatasan kewenangan rekomendasi yang bersifat memaksa¹.

Rekomendasi Ombudsman pada dasarnya tidak memiliki sifat eksekutorial yang mengikat secara langsung. Akibatnya, instansi terlapor masih dapat mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi tanpa adanya konsekuensi hukum yang tegas dan efektif. Kondisi ini menimbulkan persoalan kepastian hukum (*legal uncertainty*) dalam penegakan hukum administrasi negara karena hasil pengawasan Ombudsman sering kali tidak berujung pada pemulihan hak masyarakat secara optimal. Akibatnya, praktik maladministrasi berpotensi terus terulang dan menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap institusi pelayanan negara.

Sesuai dengan Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, masyarakat, DPR/DPRD, dan Ombudsman melakukan pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Ombudsman, pelayanan publik harus profesional, akuntabel, transparan, dan bebas dari maladministrasi.²

Pengawasan eksternal diperlukan untuk mengimbangi kelemahan pengawasan internal yang sering kali dipengaruhi oleh hubungan hierarkis dan kepentingan institusi. Oleh karena itu, Ombudsman berfungsi sebagai mekanisme kontrol publik terhadap tindakan aparaturnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selain menangani laporan masyarakat, Ombudsman juga berperan dalam mendorong terwujudnya prinsip *good governance* melalui upaya pencegahan maladministrasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, pengawasan terhadap kepatuhan standar pelayanan, serta pemberian saran perbaikan sistem administrasi pemerintahan.

Salah satu permasalahan utama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah sifat rekomendasinya yang non-eksekutorial. Dalam praktik hukum administrasi negara, rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan moral dan administratif, tetapi tidak disertai kewenangan pemaksaan secara langsung (*executorial power*) sebagaimana putusan pengadilan. Akibatnya, instansi atau pejabat terlapor masih berpotensi mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Ombudsman.

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan kepastian hukum (*legal certainty*) dalam penanganan maladministrasi. Masyarakat yang telah melapor dan memperoleh rekomendasi Ombudsman sering kali tidak mendapatkan pemulihan hak secara nyata karena rekomendasi tersebut tidak memiliki daya paksa hukum yang kuat. Dalam konteks ini, Ombudsman hanya berfungsi sebagai lembaga pemberi rekomendasi tanpa kewenangan untuk memaksa pelaksanaan hasil pengawasannya.

Selain itu, sifat non-eksekutorial rekomendasi Ombudsman juga menyebabkan lemahnya efek jera terhadap penyelenggara pelayanan publik yang melakukan maladministrasi. Tidak adanya konsekuensi hukum yang tegas membuat sebagian instansi menganggap rekomendasi Ombudsman sebatas formalitas administratif. Hal ini bertentangan dengan peran Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal yang bertujuan untuk memastikan pelayanan publik yang bertanggung jawab dan bebas dari penyalahgunaan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Setiap tindakan pengawasan administrasi seharusnya mampu memberikan konsekuensi hukum yang jelas terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Akan tetapi, rekomendasi Ombudsman tidak memiliki kekuatan eksekutorial sebagaimana putusan pengadilan yang pelaksanaannya dapat dipaksakan melalui mekanisme hukum. Kondisi ini menyebabkan fungsi pengawasan administrasi menjadi kurang efektif karena tidak tersedia instrumen pemaksaan yang memadai terhadap instansi yang

¹ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

² Upi Fitriyanti, "Pengawasan Pelayanan Publik - Ombudsman RI," Ombudsman.go.id, March 20, 2020, <https://www.ombudsman.go.id/pengumuman/t/artikel--pengawasan-pelayanan-publik->.

tidak patuh. Meskipun Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mewajibkan pelaksanaan rekomendasi Ombudsman, konsekuensi atas ketidakpatuhan dalam praktiknya lebih banyak berupa tekanan moral, publikasi kepada masyarakat, atau pelaporan kepada DPR dan Presiden.

Kondisi tersebut berdampak pada lemahnya akuntabilitas administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pejabat atau instansi yang terbukti melakukan maladministrasi sering kali tidak memperoleh konsekuensi hukum yang tegas sehingga efek jera yang diharapkan tidak tercapai. Dalam beberapa kasus, rekomendasi Ombudsman bahkan dipandang hanya sebagai saran administratif yang dapat diabaikan. Selain melemahkan fungsi pengawasan, keadaan ini juga berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum administrasi negara. Masyarakat yang telah menempuh proses pelaporan hingga memperoleh rekomendasi Ombudsman dapat merasa dirugikan ketika hasil pemeriksaan tersebut tidak memberikan penyelesaian yang konkret.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kewajiban normatif untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman dengan pelaksanaannya dalam praktik, sehingga tujuan pengawasan administrasi untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat belum sepenuhnya tercapai. Pada akhirnya, pengawasan pelayanan publik kehilangan efektivitasnya sebagai instrumen perlindungan hukum bagi warga negara.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif ini menganalisis Hukum Administrasi Negara, *good governance*, dan hukum serta peraturan kepastian hukum. Konstitusi 1945, Undang-Undang Administrasi Negara, Undang-Undang Pengadilan Administrasi, dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan, serta buku, majalah, dan kamus hukum, menyediakan data. Tinjauan pustaka dan analisis kualitatif yang menggunakan metodologi deskriptif-analitis meneliti standar hukum dalam proses administrasi negara. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi masalah HAN dan mengusulkan reformasi supremasi hukum

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Rekomendasi Ombudsman dalam Sistem Hukum Administrasi Negara

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, rekomendasi Ombudsman sering dipahami sebagai instrumen *quasi-legal* atau *soft control mechanism*. Karakter tersebut muncul karena rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan normatif dan administratif, tetapi tidak disertai kewenangan pemaksaan secara langsung (*executorial power*) sebagaimana putusan pengadilan. Pelaksanaan rekomendasi lebih banyak bergantung pada kepatuhan instansi terlapor, tekanan administratif, serta pengawasan publik.³ Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi utama rekomendasi Ombudsman bukan sebagai sarana penghukuman, melainkan sebagai mekanisme korektif untuk memperbaiki tindakan administrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik.

Meskipun secara normatif rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan, berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasinya masih menghadapi kendala dalam praktik. Tingkat kepatuhan instansi pemerintah terhadap rekomendasi Ombudsman belum sepenuhnya optimal karena tidak adanya mekanisme pemaksaan yang efektif terhadap pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut. Beberapa studi mengungkapkan bahwa beberapa rekomendasi tidak diikuti atau dipantau dalam jangka waktu lama. Hal ini menunjukkan bahwa

³ Agung Ariyanto, Lego Karjoko, and Isharyanto, "POLITIK HUKUM ASAS NON-LEGALLY BINDING REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN DAN PENANGANAN LAPORAN MALADMINISTRASI," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 7, no. 1 (April 9, 2019): 62, <https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29194>.

tanggung jawab legislatif tidak selalu dipatuhi, sehingga efektivitas rekomendasi Ombudsman sebagai instrumen pemantauan administratif menjadi isu kunci dalam memerangi maladministrasi.⁴

Meskipun sama-sama merupakan hasil dari suatu proses pemeriksaan, rekomendasi Ombudsman memiliki karakter yang berbeda dengan putusan pengadilan. Putusan pengadilan pada umumnya dilengkapi dengan mekanisme eksekusi yang memungkinkan pelaksanaannya dipaksakan melalui instrumen hukum tertentu. Sebaliknya, rekomendasi Ombudsman tidak disertai kewenangan eksekutorial yang memungkinkan pelaksanaannya dipaksakan secara langsung kepada instansi terlapor. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman lebih berorientasi pada pembinaan dan perbaikan administrasi, sedangkan putusan pengadilan berorientasi pada penegakan hukum melalui mekanisme yang bersifat mengikat dan memaksa.⁵

Dalam praktiknya, pelaksanaan rekomendasi Ombudsman masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait tingkat kepatuhan instansi pemerintah terhadap hasil pengawasan yang telah diberikan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti secara optimal meskipun secara normatif wajib dilaksanakan. Hal ini menunjukkan bahwa persyaratan hukum yang mewajibkan implementasi saran tidak dipatuhi di lapangan. Keadaan inilah yang kemudian menjadi salah satu dasar munculnya dinamika mengenai efektivitas rekomendasi Ombudsman sebagai instrumen pengawasan administrasi dalam mencegah dan menanggulangi maladministrasi.⁶

Keterbatasan Daya Paksa Rekomendasi Ombudsman

Salah satu kelemahan utama rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terletak pada tidak adanya kewenangan eksekutorial yang memungkinkan pelaksanaannya dipaksakan secara langsung kepada instansi atau pejabat terlapor. Meskipun Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mewajibkan pelaksanaan rekomendasi Ombudsman, instrumen tersebut tidak dilengkapi dengan mekanisme eksekusi sebagaimana yang terdapat dalam putusan lembaga peradilan.⁷ Akibatnya, rekomendasi Ombudsman lebih berfungsi sebagai instrumen pengawasan administratif yang mengandalkan kepatuhan sukarela dari instansi yang bersangkutan. Dalam praktiknya, keadaan tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman masih berada dalam ranah *soft enforcement* karena pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan melalui mekanisme hukum yang bersifat langsung dan mengikat.⁸

Keterbatasan daya paksa rekomendasi Ombudsman juga terlihat dari lemahnya mekanisme sanksi terhadap instansi yang tidak melaksanakan hasil pemeriksaan Ombudsman. Walaupun peraturan perundang-undangan mengatur bahwa rekomendasi Ombudsman wajib ditindaklanjuti, konsekuensi terhadap ketidakpatuhan pada praktiknya lebih banyak berupa tekanan moral, publikasi kepada masyarakat, atau pelaporan kepada DPR dan Presiden. Bentuk konsekuensi

⁴ Danu Firman Solihin et al., "PELAKSANAAN REKOMENDASI YANG DIKELUARKAN OLEH OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK," *Jurnal Diskresi* 4, no. 1 (June 24, 2025): 196–205, <https://doi.org/10.29303/diskresi.v4i1.7459>.

⁵ Musriza Musriza, Eddy Purnama, and Mahfud Mahfud, "The Recommendation or the Adjudication Authority of the Ombudsman of the Republic of Indonesia," *Kanun* 23, no. 2 (August 17, 2021): 295–308, <https://doi.org/10.24815/kanun.v23i2.21521>.

⁶ *ibid*

⁷ Musriza Musriza, Eddy Purnama, and Mahfud Mahfud, "The Recommendation or the Adjudication Authority of the Ombudsman of the Republic of Indonesia," *Kanun* 23, no. 2 (August 17, 2021): 295–308, <https://doi.org/10.24815/kanun.v23i2.21521>.

⁸ Agung Ariyanto, Lego Karjoko, and Isharyanto, "POLITIK HUKUM ASAS NON-LEGALLY BINDING REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN DAN PENANGANAN LAPORAN MALADMINISTRASI," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 7, no. 1 (April 9, 2019): 62, <https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29194>.

tersebut belum sepenuhnya mampu mendorong tingkat kepatuhan yang optimal karena tidak memberikan dampak hukum langsung terhadap pejabat atau instansi yang mengabaikan rekomendasi.⁹ Oleh sebab itu, efektivitas rekomendasi Ombudsman sangat bergantung pada kesadaran hukum dan komitmen administratif dari instansi yang diawasi.

Lemahnya daya paksa rekomendasi Ombudsman juga mempengaruhi efektivitas penanggulangan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Apabila dalam pelaksanaannya, rekomendasi tidak dilaksanakan secara efektif, pejabat atau instansi yang terbukti melakukan maladministrasi sering kali tidak memperoleh konsekuensi yang cukup untuk menimbulkan efek jera. Kondisi tersebut dapat berpotensi menyebabkan praktik maladministrasi terus berulang karena tidak terdapat mekanisme pengawasan yang mampu memastikan pelaksanaan hasil pemeriksaan Ombudsman secara efektif. Selain itu, rendahnya tingkat kepatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman juga dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem pengawasan administrasi negara serta melemahkan fungsi Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik.

Dampak Keterbatasan Rekomendasi Ombudsman terhadap Kepastian Hukum

Keterbatasan daya paksa rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia menimbulkan persoalan serius dalam penegakan akuntabilitas administrasi negara, khususnya terkait kepastian hukum (*legal certainty*) bagi masyarakat. Meskipun Ombudsman memiliki kewenangan untuk memeriksa dugaan maladministrasi dan mengeluarkan rekomendasi, pada praktiknya pelaksanaan rekomendasi tersebut masih sangat bergantung pada kesadaran dan kemauan instansi terlapor. Akibatnya, banyak laporan masyarakat yang secara substansi telah terbukti mengandung maladministrasi, namun tidak menghasilkan pemulihan hak secara nyata karena rekomendasi Ombudsman tidak dijalankan secara optimal.¹⁰

Persoalan *legal uncertainty* semakin terlihat ketika masyarakat yang telah menempuh proses pelaporan dan memperoleh rekomendasi Ombudsman tidak selalu mendapatkan pemulihan hak secara nyata. Ombudsman memang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi yang bersifat wajib ditindaklanjuti, namun apabila rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan, konsekuensi yang tersedia pada umumnya hanya berupa publikasi kepada masyarakat, pelaporan kepada DPR dan Presiden, serta kemungkinan dikenakan sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹ Tidak adanya mekanisme pemaksaan langsung terhadap pelaksanaan rekomendasi menyebabkan hasil pengawasan Ombudsman belum sepenuhnya mampu memberikan jaminan kepastian bahwa hak masyarakat yang dirugikan akibat maladministrasi akan dipulihkan secara efektif. Keadaan inilah yang menjadi salah satu bentuk ketidakpastian hukum dalam sistem pengawasan administrasi negara.¹²

Lemahnya pelaksanaan rekomendasi Ombudsman juga berdampak terhadap efektivitas penanggulangan maladministrasi dalam pelayanan publik. Data Ombudsman menunjukkan bahwa tidak seluruh rekomendasi yang dikeluarkan berhasil dilaksanakan secara penuh oleh instansi penyelenggara pelayanan publik.¹³ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian

⁹ Muhtar Taufiq, Doni Martien, and Ismail, "Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman Oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (September 22, 2025): 6519–25, <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2836>.

¹⁰ Charles Simabura, "Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman | Klinik Hukumonline," Hukumonline.com, May 22, 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8/?utm>.

¹¹ *ibid*

¹² Aurelia Oktavira, "Cara Mengajukan Keberatan Atas Rekomendasi Ombudsman | Klinik Hukumonline," Hukumonline.com, May 29, 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-mengajukan-keberatan-atas-rekomendasi-ombudsman-lt5ecc0bd39de79/?utm>.

¹³ Asep Cahyana, "Optimalisasi Pelaksanaan Rekomendasi," Ombudsman.go.id, July 19, 2019, <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--optimalisasi-pelaksanaan-rekomendasi?utm>.

instansi masih memandang rekomendasi Ombudsman sebagai instrumen yang tidak memiliki daya paksa yang kuat. Oleh karena itu, berbagai kalangan ini percaya bahwa penguatan mekanisme sanksi bagi penyedia layanan publik yang tidak mengikuti rekomendasi Ombudsman akan membantu fungsi pengawasan eksternal berjalan lebih efektif dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang dirugikan oleh kesalahan administrasi.¹⁴

Perbandingan Model Kekuatan Rekomendasi Ombudsman di Berbagai Negara

Lembaga Ombudsman pada awalnya berkembang sebagai mekanisme pengawasan administratif yang lebih mengandalkan kekuatan moral dibandingkan kekuatan hukum yang bersifat memaksa. Model ini dapat ditemukan di beberapa negara seperti Sweden, New Zealand, dan Malta, dimana rekomendasi Ombudsman pada dasarnya tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang mengikat secara langsung. Meskipun demikian, tingkat kepatuhan instansi pemerintah di negara-negara tersebut cenderung tinggi karena didukung oleh budaya hukum, akuntabilitas birokrasi, serta penghormatan yang kuat terhadap prinsip *good governance*. Dalam sistem ini, rekomendasi Ombudsman berfungsi sebagai *moral force* yang walaupun tidak dapat dipaksakan melalui mekanisme hukum, tetap memperoleh legitimasi tinggi dalam praktik administrasi pemerintahan.¹⁵

Berbeda dengan model yang hanya mengandalkan kekuatan moral, beberapa negara mulai mengembangkan sistem pengawasan Ombudsman yang didukung oleh mekanisme kepatuhan administratif yang lebih kuat. Studi perbandingan Ombudsman menunjukkan bahwa negara-negara yang memiliki tingkat penyelesaian pengaduan tinggi umumnya didukung oleh kewenangan pengawasan yang lebih efektif, kerjasama institusi yang kuat, serta mekanisme tindak lanjut yang jelas terhadap hasil pemeriksaan Ombudsman. Dalam model ini, rekomendasi Ombudsman tidak selalu berbentuk perintah yang dapat dieksekusi secara langsung, namun terdapat instrumen administratif yang mampu mendorong instansi pemerintah untuk mematuhi hasil pengawasan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas rekomendasi Ombudsman tidak hanya ditentukan oleh ada atau tidaknya kekuatan eksekutorial, tetapi juga oleh desain kelembagaan dan tingkat kepatuhan birokrasi dalam sistem administrasi negara yang bersangkutan.¹⁶

Indonesia menempati posisi yang relatif berbeda dibandingkan beberapa negara yang masih mempertahankan karakter rekomendasi Ombudsman sebagai *morally binding recommendation*. Sesuai dengan UU Nomor 37 Tahun 2008, rekomendasi Ombudsman Indonesia kini menjadi instrumen yang wajib diadopsi oleh pihak pelapor dan atasannya. Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman Indonesia tidak lagi sepenuhnya bersifat *non-legally binding*.¹⁷ Akan tetapi, penguatan normatif tersebut belum diikuti oleh mekanisme pemaksaan yang efektif ketika rekomendasi tidak dilaksanakan. Akibatnya, meskipun secara hukum rekomendasi Ombudsman memiliki sifat mengikat, dalam praktiknya pelaksanaan rekomendasi masih sangat bergantung pada kesadaran hukum dan kepatuhan administratif instansi yang diawasi.

¹⁴ Adminah, "Perlu Ada Sanksi Bagi Penyelenggara Pelayanan Publik Yang Tak Patuh Rekomendasi Ombudsman," fin.co.id (FIN.CO.ID, October 21, 2021), https://fin.co.id/2021/10/21/perlu-ada-sanksi-bagi-penyelenggara-pelayanan-publik-yang-tak-patuh-rekomendasi-ombudsman?utm_

¹⁵ Britannica Editors, "Can a Public Body Refuse to Give Reasons as to Why It Will Not Implement the Ombudsman's Recommendations? | the Office of the Ombudsman," Ombudsman.org.mt, January 29, 2026, https://ombudsman.org.mt/news-and-events/can-a-public-body-refuse-to-give-reasons-as-to-why-it-will-not-implement-the-ombudsman-s-recommendations/?utm_

¹⁶ Susi Dwi Harijanti, "Complaint Handling Systems in the Public Sector: A Comparative Analysis between Indonesia and Australia," *Indonesian Comparative Law Review* 3, no. 1 (December 31, 2020): 1–24, <https://doi.org/10.18196/iclr.v3i1.11454>.

¹⁷ Ombudsman RI, "Ketua Ombudsman RI Kembali Tegaskan Rekomendasi Ombudsman RI Adalah Produk Hukum Mengikat," Ombudsman.go.id, April 23, 2023, https://ombudsman.go.id/artikel/r/ketua-ombudsman-ri-kembali-tegaskan-rekomendasi-ombudsman-ri-adalah-produk-hukum-mengikat?utm_

Indonesia menempati posisi yang relatif berbeda dibandingkan beberapa negara yang masih mempertahankan karakter rekomendasi Ombudsman sebagai *morally binding recommendation*. Sesuai dengan UU Nomor 37 Tahun 2008, rekomendasi Ombudsman Indonesia kini menjadi instrumen yang wajib diadopsi oleh pihak pelapor dan atasannya.¹⁸ Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman Indonesia tidak lagi sepenuhnya bersifat *non-legally binding*. Akan tetapi, penguatan normatif tersebut belum diikuti oleh mekanisme pemaksaan yang efektif ketika rekomendasi tidak dilaksanakan. Akibatnya, meskipun secara hukum rekomendasi Ombudsman memiliki sifat mengikat, dalam praktiknya pelaksanaan rekomendasi masih sangat bergantung pada kesadaran hukum dan kepatuhan administratif instansi yang diawasi.¹⁹

Prospek Penguatan Kewenangan Ombudsman di Indonesia

Berbagai permasalahan dalam pelaksanaan rekomendasi Ombudsman menunjukkan bahwa penguatan kewenangan Ombudsman menjadi salah satu kebutuhan dalam upaya meningkatkan efektivitas pengawasan administrasi negara. Meskipun Ombudsman dapat menerima laporan, melakukan investigasi, dan memberikan rekomendasi, rendahnya kepatuhan beberapa lembaga terhadap rekomendasi tersebut menghambat efisiensi pengawasan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan kewenangan Ombudsman tidak hanya berkaitan dengan aspek kelembagaan, tetapi juga berkaitan dengan upaya menciptakan sistem pengawasan yang mampu memberikan perlindungan hukum yang lebih efektif bagi masyarakat yang dirugikan akibat maladministrasi. Oleh karena itu, penguatan kewenangan Ombudsman menjadi relevan untuk menjawab persoalan ketidakpastian hukum yang muncul akibat tidak optimalnya pelaksanaan rekomendasi.

Salah satu bentuk penguatan yang banyak dikemukakan dalam berbagai kajian adalah pembentukan mekanisme sanksi yang lebih efektif terhadap instansi atau pejabat yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Saat ini, konsekuensi atas ketidakpatuhan pada umumnya masih berupa tekanan moral, publikasi kepada masyarakat, serta pelaporan kepada DPR dan Presiden. Meskipun mekanisme tersebut memiliki nilai pengawasan, efektivitasnya sering kali bergantung pada respons politik dan administratif dari pihak yang terkait.²⁰ Oleh karena itu, sejumlah pandangan mengusulkan agar ketidakpatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman dikaitkan dengan konsekuensi administratif yang lebih jelas sehingga dapat meningkatkan tingkat kepatuhan penyelenggara pelayanan publik tanpa mengubah karakter Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal yang independen.

Selain melalui mekanisme sanksi, penguatan kewenangan Ombudsman juga dapat dilakukan melalui integrasi yang lebih erat dengan sistem hukum administrasi negara. Dalam beberapa kajian, efektivitas rekomendasi Ombudsman dapat ditingkatkan apabila hasil pengawasan Ombudsman memperoleh posisi yang lebih strategis dalam proses pengambilan keputusan administratif maupun dalam penyelesaian sengketa administrasi. Pendekatan ini tidak harus mengubah rekomendasi Ombudsman menjadi putusan yang bersifat eksekutorial, tetapi dapat memperkuat nilai hukum dan daya pengaruh rekomendasi tersebut dalam sistem pemerintahan. Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman bersifat korektif dan merupakan bagian dari kerangka akuntabilitas administratif yang lebih besar.

¹⁸ Hasan Slamet, "The Nature of Ombudsman Recommendations as a Legal Product in Influencing Improving Public Services in Indonesia," *Journal of Law, Policy and Globalization* 146 (February 28, 2025), <https://doi.org/10.7176/jlpg/146-02>.

¹⁹ Dyah Adriantini Sintha Dewi et al., "Strengthening Ombudsman Authority in Recommendation Implementation: An Analysis of Public Service Accountability," *International Journal of Law and Society* 5, no. 1 (April 29, 2026): 124–40, <https://doi.org/10.59683/ijls.v5i1.237>.

²⁰ Dida Rizakti Kiswara, "Rekomendasi Ombudsman Tidak Dilaksanakan, Apa Konsekuensinya?," Ombudsman.go.id, Autumn 5, 2025, <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--rekomendasi-ombudsman-tidak-dilaksanakan-apa-konsekuensinya?utm>.

Berdasarkan berbagai perbandingan dan perkembangan praktik pengawasan administrasi di berbagai negara, penguatan kewenangan Ombudsman pada dasarnya tidak selalu harus diwujudkan melalui pemberian kewenangan eksekutorial yang setara dengan lembaga peradilan. Yang lebih penting adalah membangun sistem yang mampu memastikan bahwa rekomendasi Ombudsman dilaksanakan secara konsisten dan efektif oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konteks Indonesia, prospek penguatan Ombudsman dapat diarahkan pada peningkatan kepatuhan administratif, penguatan mekanisme tindak lanjut rekomendasi, serta pembentukan budaya birokrasi yang lebih akuntabel terhadap hasil pengawasan eksternal. Dengan demikian, penguatan kewenangan Ombudsman diharapkan tidak hanya meningkatkan efektivitas pengawasan administrasi, tetapi juga mengurangi *legal uncertainty* serta memperkuat perlindungan hak masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Keberadaan Ombudsman Indonesia sangat penting untuk penyampaian pelayanan publik yang bertanggung jawab, transparan, dan bebas dari maladministrasi. Ombudsman melindungi masyarakat dari aktivitas administratif yang merugikan melalui fungsi pengawasannya. Karena lemahnya kekuatan penegakan hukum Ombudsman dalam prosedur administrasi pemerintahan, posisi ini saat ini menghadapi beberapa tantangan.

Rekomendasi Ombudsman mengikat secara hukum, tetapi implementasinya bergantung pada kepatuhan lembaga atau pejabat terkait. Mekanisme penegakan hukum yang lemah umumnya menyebabkan pemulihan hak-hak masyarakat yang tidak memadai. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara persyaratan hukum dan pelaksanaannya, yang mencegah pengawasan administratif mencapai sepenuhnya tujuannya yaitu kepastian hukum dan hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme implementasi rekomendasi Ombudsman harus diperkuat untuk memperluas kendalanya di luar rekomendasi. Mengatur, menindaklanjuti rekomendasi, dan menciptakan budaya birokrasi yang lebih responsif dan akuntabel terhadap pengawasan eksternal dapat memperkuat hal ini. Dengan demikian, Ombudsman akan mampu lebih baik mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengakses pelayanan publik yang berkualitas serta pengawasan administratif.

DAFTAR PUSTAKA

- Adminah. "Perlu Ada Sanksi Bagi Penyelenggara Pelayanan Publik Yang Tak Patuh Rekomendasi Ombudsman." *fin.co.id*. FIN.CO.ID, October 21, 2021. https://fin.co.id/2021/10/21/perlu-ada-sanksi-bagi-penyelenggara-pelayanan-publik-yang-tak-patuh-rekomendasi-ombudsman?utm_
- Ariyanto, Agung, Lego Karjoko, and Isharyanto. "POLITIK HUKUM ASAS NON-LEGALLY BINDING REKOMENDASI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN DAN PENANGANAN LAPORAN MALADMINISTRASI." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 7, no. 1 (April 9, 2019): 62. <https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29194>.
- Cahyana, Asep. "Optimalisasi Pelaksanaan Rekomendasi." *Ombudsman.go.id*, July 19, 2019. https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--optimalisasi-pelaksanaan-rekomendasi?utm_
- Danu Firman Solihin, Rusnan, Sarkawi, and Agung Setiawan. "PELAKSANAAN REKOMENDASI YANG DIKELUARKAN OLEH OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK." *Jurnal Diskresi* 4, no. 1 (June 24, 2025): 196–205. <https://doi.org/10.29303/diskresi.v4i1.7459>.
- Dyah Adriantini Sintha Dewi, Fadil Muhammad, Dilli Trisna Noviasari, and Prihatin Dwihantoro. "Strengthening Ombudsman Authority in Recommendation Implementation:

- An Analysis of Public Service Accountability.” *International Journal of Law and Society* 5, no. 1 (April 29, 2026): 124–40. <https://doi.org/10.59683/ijls.v5i1.237>.
- Editors, Britannica . “Can a Public Body Refuse to Give Reasons as to Why It Will Not Implement the Ombudsman’s Recommendations? | the Office of the Ombudsman.” Ombudsman.org.mt, January 29, 2026. <https://ombudsman.org.mt/news-and-events/can-a-public-body-refuse-to-give-reasons-as-to-why-it-will-not-implement-the-ombudsman-s-recommendations/?utm>.
- Fitriyanti, Upi. “Pengawasan Pelayanan Publik - Ombudsman RI.” Ombudsman.go.id, March 20, 2020. <https://www.ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel--pengawasan-pelayanan-publik->.
- Harijanti, Susi Dwi. “Complaint Handling Systems in the Public Sector: A Comparative Analysis between Indonesia and Australia.” *Indonesian Comparative Law Review* 3, no. 1 (December 31, 2020): 1–24. <https://doi.org/10.18196/iclr.v3i1.11454>.
- Kiswara, Dida Rizakti . “Rekomendasi Ombudsman Tidak Dilaksanakan, Apa Konsekuensinya?” Ombudsman.go.id, Autumn 5, 2025. <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--rekomendasi-ombudsman-tidak-dilaksanakan-apa-konsekuensinya?utm>.
- Musriza Musriza, Eddy Purnama, and Mahfud Mahfud. “The Recommendation or the Adjudication Authority of the Ombudsman of the Republic of Indonesia.” *Kanun* 23, no. 2 (August 17, 2021): 295–308. <https://doi.org/10.24815/kanun.v23i2.21521>.
- Oktavira, Aurelia. “Cara Mengajukan Keberatan Atas Rekomendasi Ombudsman | Klinik Hukumonline.” Hukumonline.com, May 29, 2020. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-mengajukan-keberatan-atas-rekomendasi-ombudsman-lt5ecc0bd39de79/?utm>.
- RI, Ombudsman. “Ketua Ombudsman RI Kembali Tegaskan Rekomendasi Ombudsman RI Adalah Produk Hukum Mengikat.” Ombudsman.go.id, April 23, 2023. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/ketua-ombudsman-ri-kembali-tegaskan-rekomendasi-ombudsman-ri-adalah-produk-hukum-mengikat?utm>.
- Simabura, Charles. “Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman | Klinik Hukumonline.” Hukumonline.com, May 22, 2019. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8/?utm>.
- Slamet, Hasan. “The Nature of Ombudsman Recommendations as a Legal Product in Influenceing Improving Public Services in Indonesia.” *Journal of Law, Policy and Globalization* 146 (February 28, 2025). <https://doi.org/10.7176/jlpg/146-02>.
- Taufiq, Muhtar, Doni Martien, and Ismail. “Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman Oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (September 22, 2025): 6519–25. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2836>.