

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemerintahan negara Indonesia menyelenggarakan pemerintahannya menggunakan konsep *trias politica* yaitu membagi kekuasaan negara dalam tiga kewenangan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.¹ Kekuasaan *trias politica* ini saling berkaitan satu sama lainnya yang artinya ketiga kekuasaan ini harus berjalan beriringan antara satu sama lain dan tidak ada tumpang tindih kekuasaan antara tiga kekuasaan tersebut agar terciptanya *checks balances*.² Dengan begitu, terwujudnya kekuasaan yang seimbang di dalam sistem pemerintahan dengan konsep *trias politica* tersebut.

Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak bisa dipungkiri adanya penyimpangan atau tindakan yang tidak selaras dengan norma khususnya dalam hal administrasi. Untuk itu Ombudsman Republik Indonesia hadir sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang bersifat mandiri dan tidak dapat diintervensi. Hal ini sejalan dengan alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

¹ Suparman, 2012, *Sistem Pemerintahan*, PT Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 9.

² Tiska Amalia Hardini, 2023, *Kepatuhan Terlapor Dalam Pelaksanaan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terkait Tindakan Maladministrasi*, Library.uns.ac.id, Surakarta, hlm. 15.

Dalam mewujudkan agar tujuan negara tersebut sampai ke seluruh lapisan masyarakat, maka diselenggarakanlah pemerintahan mulai dari pusat, provinsi, kabupaten/kota hingga pemerintahan desa.³ Sistem pemerintahan sesuai konsep hierarki dimulai dari pemerintahan pusat sebagai pemerintahan tertinggi, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota, hingga pemerintahan desa sebagai unit pemerintahan terendah.⁴ Pemerintah merupakan pelaksanaan pengurusan negara yang merupakan kegiatan penyelenggaraan eksekutif guna memberikan pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁵

Mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku “administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan” sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pemerintahan berfungsi sebagai pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Dalam melaksanakan fungsi pelayanan pemerintah sebagai pihak penyelenggara negara maupun pemerintah juga diatur dalam Pasal 344 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni “Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”. Ini menunjukkan bahwasanya pelayanan publik merupakan tugas penting penyelenggara pemerintahan yang diperintahkan langsung melalui peraturan perundang-undangan dan berlaku pada tingkat daerah serta pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada Pasal 1 angka 1 mendefinisikan Pelayanan Publik sebagai berikut:

³ Mansyur Achmad KM, 2018, *Manajemen dan Tata Kelola Pemerintahan Desa Perspektif Regulatif dan Aplikatif*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

⁴ Alfi Thoriq Al Hasan, 2025, *Maladministrasi Dalam Pemberhentian Kepala Jorong Tigo Balai Nagari Pangkalan Kabupaten Lima Puluh Kota*, E-skripsi Unand, Padang, hlm. 1.

⁵ Titin Rohayatin, 2023, *Teori Pemerintahan*, CV Budi Utama, Yogyakarta, hlm. 3.

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.

Pelayanan publik juga dimaknai sebagai bentuk usaha sadar dari penyelenggara negara kepada masyarakat dalam bentuk barang dan/atau jasa guna pemenuhan kebutuhan masyarakat, mengingat hal tersebut merupakan hak dari setiap warga negara sebagaimana dijamin oleh undang-undang dan kepada pelayan publik wajib untuk melakukannya.⁶ Pelayanan publik pada dasarnya mengandung beberapa unsur-unsur penting yaitu penyedia layanan, penerima layanan, jenis layanan, dan kepuasan pelanggan dalam hal ini ialah masyarakat. Dengan adanya Undang-Undang Pelayanan Publik kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik dapat terjamin sesuai dengan yang termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan ombudsman yaitu:

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Lahirnya Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga yang mandiri diciptakan berdasarkan Keputusan Presiden No.44 tahun 2000.⁷ Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya terbebas dari intervensi oleh siapapun serta lembaga ini menjunjung asas *equality before the law* yaitu setiap orang diperlakukan

⁶ Ni Ketut Riani, 2021, *Strategi Peningkatan Pelayanan Publik*, Jurnal Inovasi Penelitian, Vol.1 No.11, Bali, hlm. 4.

⁷ Conie Pania Putri, 2020, *Peranan Dan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Efektivitas Penegakan Hukum*, Sol Justicia 3, no. 2 : 142–53.

sama dimata hukum.⁸ Ombudsman salah satu fokusnya adalah mencegah dan menyelesaikan perkara maladministrasi.

Pengertian maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pada Pasal 1 angka 3 yakni:

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi 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 imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pasal tersebut menegaskan bahwa maladministrasi ialah perbuatan menyimpang oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang mengakibatkan terjadinya kerugian bagi penerima layanan. Penyimpangan maladministrasi dalam praktiknya sering kali terjadi di Indonesia dalam koridor pelayanan publik. Penyimpangan ini berdampak buruk pada hubungan dan cara pandang antara masyarakat sebagai penerima pelayanan publik terhadap pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan atau pemberi pelayanan publik.

Selanjutnya, peneliti mengajak pembaca untuk mengetahui apa saja bentuk-bentuk maladministrasi tersebut. Bentuk-bentuk penyimpangan maladministrasi yaitu berupa penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, permintaan imbalan, penyimpangan prosedur, bertindak tidak patut, berpihak, konflik kepentingan dan diskriminasi.⁹ Dalam hal ini tindakan tersebut cukup relevan dan terus berkembang sampai sekarang ini. Ombudsman dalam penyelesaiannya mengenal istilah pelapor dan terlapor dalam hal ini defenisi terlapor menurut peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

⁸ Marc Hertogh dan Richard Kirkham, eds., 2018, *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, hlm. 113.

⁹ Muslimah Hayati, 2021, *Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah*, Jurnal Wasaka Hukum, Vol. 9 No. 1, hlm 134-137.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia:

Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Ketua Ombudsman Nomor 5 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis dan Penyelesaian Laporan:

Terlapor adalah penyelenggara negara, pemerintah, atau badan swasta serta perorangan yang diduga melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman atau ditemukan pada saat Pemeriksaan.

Dengan demikian, terlapor dimaknai sebagai subjek dari perbuatan atau tindakan maladministrasi. Dalam hal ini klasifikasi subjek tersebut ialah penyelenggara negara dan pemerintahan atau bahkan badan swasta serta perseorangan. Sebab terhadapnya telah diberikan tugas dan/atau dibiayai oleh negara untuk melaksanakan pelayanan publik tertentu sebagaimana mestinya. Disisi lain, jika dilihat antar peraturan tersebut terdapat sinkronisasi peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah.

Dalam mewujudkan peran ombudsman dalam pencegahan maladministrasi maka ombudsman secara eksplisit mempunyai fungsi, menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 adalah mengawasi penyelenggaraan negara dan pelayanan publik negara baik yang di pusat ataupun di daerah, termasuk perusahaan negara, perusahaan daerah, swasta, dan badan hukum negara, lembaga ataupun orang yang dipercaya untuk mengelola pada pelayanan publik tertentu.¹⁰ Yang selanjutnya, tugas dan wewenang ombudsman di atur pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Ombudsman.

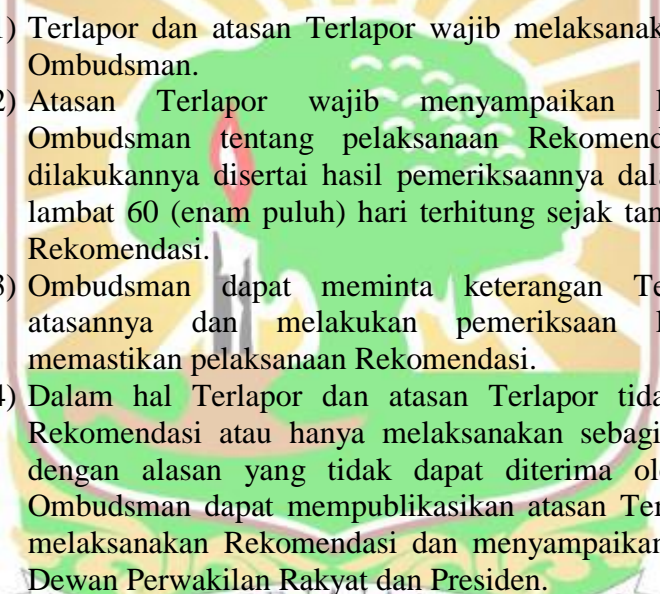
¹⁰ Fernandus Natanael Situmeang, Upik Hamidah, and Marlia Eka Putri AT, 2019, "Peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Lampung Dalam Penyelesaian Laporan Atas Dugaan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik," *Journal of Chemical Information and Modeling* 53, no. 9, 1689–99.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, antara lain:

Pasal 1 angka 7 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 1 angka 7:

Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia:

- 
- (1) Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.
 - (2) Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
 - (3) Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
 - (4) Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Pasal 54, 55 dan 56 ayat (1) Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, Pasal 54:

- 1) LHP yang tidak memperoleh tindak lanjut dari Terlapor dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya LHP oleh Terlapor dan telah dilakukan monitoring oleh keasistenan yang membidangi fungsi Pemeriksaan Laporan, maka dilanjutkan dengan tahap Resolusi dan monitoring oleh keasistenan yang membidangi fungsi Resolusi dan monitoring.
- 2) Resolusi dan Monitoring sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diawali dengan pengelolaan LHP berupa telaahan kelengkapan administratif dan prosedural penyerahan LHP.
- 3) LHP yang telah memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilanjutkan ke tahap Resolusi.

- 4) LHP yang belum memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), keasistenan yang membidangi Resolusi dan monitoring meminta kelengkapan data kepada keasistenan yang membidangi fungsi Pemeriksaan Laporan yang menerbitkan LHP.

Pasal 55 Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara

Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan:

- (1) Tahap Resolusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3) dilaksanakan melalui Mediasi dan/atau Konsiliasi.
- (2) Tahap Resolusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan pemutakhiran kepada Pelapor atau Kuasa Pelapor, Terlapor dan/atau Atasan Terlapor, dan/atau Pihak lain yang Terkait melalui:
 - a. permintaan informasi, keterangan, dan/atau dokumen tambahan; dan/atau
 - b. Pemeriksaan lapangan tambahan.
- (3) Tahap Resolusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh keasistenan yang membidangi fungsi Resolusi dan monitoring.

Pasal 56 ayat (1) Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata

Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan:

Dalam hal LHP tidak ditindaklanjuti oleh Terlapor dan/atau Atasan Terlapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) dan telah dilakukan tahap Resolusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 tetapi tidak memperoleh penyelesaian dalam jangka waktu yang ditentukan, keasistenan yang membidangi fungsi Resolusi dan monitoring menyusun Rekomendasi.

Selanjutnya, pola penyelesaian perkara maladministrasi yakni menerima laporan, melakukan pemeriksaan investigasi, laporan akhir hasil pemeriksaan, memberikan rekomendasi atas laporan. Ombudsman juga dapat menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan inisiatif sendiri. Dalam hal ini jika adanya kecurigaan sebuah perbuatan yang tergolong praktik maladministrasi oleh penyelenggara pelayanan publik.¹¹

Pada tahap penerimaan laporan yaitu memastikan laporan memenuhi syarat formil dan materil. Kemudian diikuti dengan registrasi dan penelaahan awal

¹¹ Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.112-113.

ombudsman memverifikasi kompetensi perkara, kewenangan yurisdiksi, dan kelayakan laporan. Setelahnya masuk tahap pemeriksaan investigasi, yaitu dengan mengumpulkan keterangan dari pelapor, terlapor, saksi, serta menelaah dokumen terkait pemeriksaan meliputi klarifikasi tertulis, pemanggilan, dan pemeriksaan lapangan yang dirangkum dan menghasilkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP).¹² Selanjutnya, sebelum diterbitkannya rekomendasi ombudsman berwenang melaksanakan upaya resolusi yaitu mendorong penyelesaian perkara melalui mediasi atau konsiliasi. Upaya ini dilakukan oleh keasistenan bidang resolusi dan monitoring dalam jangka waktu yang telah ditetapkan. Dalam hal resolusi telah dilaksanakan dan tidak memperoleh penyelesaian maka ombudsman menyusun rekomendasi.

Lebih lanjut, *Output* atau produk yang dihasilkan dari ombudsman dalam menyelesaikan perkara maladministrasi adalah laporan akhir hasil pemeriksaan dan rekomendasi. Laporan akhir hasil pemeriksaan biasanya berisikan temuan yang ada pada proses pemeriksaan yang disertai dengan tindakan korektif terhadap terlapor maladministrasi yang selanjutnya dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti terlapor dan atasan terlapor. Manakala tidak dilaksanakannya tindakan korektif atau saran dari ombudsman yang tertuang dalam laporan akhir hasil pemeriksaan (LAHP) maka ombudsman berwenang menerbitkan rekomendasi.¹³

Perbedaan antara dua produk ombudsman ini bilamana laporan akhir hasil pemeriksaan sebagai produk awal ombudsman sementara, rekomendasi merupakan produk terakhir ombudsman. Rekomendasi ombudsman mengikat terlapor dan atasan terlapor untuk dilaksanakan dan dilaporkan pada ombudsman secepatnya, selambat-lambatnya 60 hari sejak diterimanya rekomendasi tersebut sebagaimana ketentuan

¹² Diakses pada 12 November 2025 melalui <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kekuatan-lahp-ombudsman>

¹³ *Ibid.*

hukum Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Peran pengawasan ombudsman berjalan seiring dengan pola yang diuraikan di atas melalui kegiatan monitoring. Wewenang monitoring tersebut untuk memastikan bahwa tindakan korektif, saran, dan rekomendasi yang dikeluarkan dalam penyelesaian perkara telah dilaksanakan secara menyeluruh. Monitoring oleh ombudsman menurut Pasal 59 Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, sebagai berikut:

Monitoring penyelesaian Laporan terdiri atas:

- a. monitoring pelaksanaan kesepakatan Mediasi dan/atau Konsiliasi; dan
- b. monitoring pelaksanaan Rekomendasi.

Merujuk pada aturan perundang-undangan yang berlaku, monitoring dapat dilaksanakan berupa permintaan keterangan, pemeriksaan lapangan, permintaan bukti dan/atau dokumen terkait. Rangkaian tersebut dilakukan pada terlapor dan atasan terlapor. Dengan demikian, laporan yang disampaikan kepada ombudsman oleh atasan terlapor harus sesuai dengan fakta yang ditemukan ombudsman di lapangan.

Berdasarkan laporan tahunan ombudsman tahun 2024 mencatatkan bahwa terdapat 10.837 kasus yang ditangani oleh ombudsman baik yang berasal dari Ombudsman Perwakilan maupun Ombudsman Republik Indonesia Pusat. Kasus tersebut bersumber dari adanya laporan masyarakat dan atas prakarsa sendiri. Ini menunjukkan banyaknya tindakan maladministrasi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat Indonesia yang diperbuat oleh penyelenggara negara dan pemerintah dalam konteks pemberian pelayanan publik.¹⁴

¹⁴ Ombudsman, 2024, *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024*, Ombudsman RI, Jakarta, hlm. 8.

Menilik jumlah kasus yang ditangani ombudsman pada tahun 2024 tersebut diantaranya diselesaikan pada tahap mediasi dan/atau arbitrase, laporan akhir hasil pemeriksaan hingga tahap penerbitan rekomendasi oleh ombudsman. Penyelesaian kasus oleh ombudsman atas jumlah kasus yang fantastis tersebut menjadi sebuah keberhasilan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan ombudsman dan sebagai fakta nyata kegagalan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya penyimpangan maladministrasi sangat banyak terjadi sehingga terciptanya lingkungan yang tidak sehat di dalam lingkup penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya, merujuk data dari Ombudsman Republik Indonesia beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa volume aduan masyarakat semakin meningkat, tetapi jumlah dan tingkat pelaksanaan rekomendasi masih menunjukkan ketidakpastian. Misalnya, menurut siaran pers Ombudsman Republik Indonesia. Seperti pada tahun 2024 Ombudsman Republik Indonesia telah menerbitkan lima (5) rekomendasi.¹⁵ Adapun di antaranya, *pertama* rekomendasi mengenai penerbitan surat pemberitahuan pajak terutang pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (SSPPT PBB-P2) oleh Pemerintah Kabupaten Bungo. *Kedua*, mengenai pelaksanaan Putusan Pengadilan Nomor 23/Pdt..G/2016/Pn.Mre Jo. 80/Pdt/2017/Pt.Plg yang telah berkekuatan hukum tetap oleh Pemerintah Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir (pali).¹⁶

Ketiga, mengenai pelaksanaan Putusan Badan Arbitrase Nasional Indonesia Nomor 41031/III/ARB-BANI/2018 tanggal 10 September 2019 yang dikuatkan dengan putusan pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 937/Pdt.Sus-Arbt/2019/Pn-Jkt-Sel oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Huku

¹⁵ Diakses pada 25 September 2025 melalui <https://ombudsman.go.id/news/r/jumlah-laporan-masyarakat-ke-ombudsman-ri-meningkat>

¹⁶ Ombudsman, 2024, *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024*, Ombudsman RI, Jakarta, hlm. 39.

Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas). *Keempat*, mengenai belum diselesaikannya, diterbitkan, dan diteruskannya hasil pengukuran ulang bidang tanah terhadap Sertifikat Hak Milik Nomor 3714/Kuala Dua yang dimohonkan berupa Berita Acara yang memuat peta bidang tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kubu Raya. *Kelima*, mengenai pelaksanaan Keputusan Ketua Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) nomor 148/KPTS/BPASN/2022 tentang peringanan Keputusan Bupati Gunungkidul Nomor 07/UP/Kep.D/HK/D4/2022 dan Keputusan Ketua BPASN Nomor 03/UP/Kep.D/D4/2022 oleh Bupati Gunungkidul.¹⁷

Dari sekian banyak kasus yang ditangani oleh Ombudsman pada tahun 2024, terdapat lima kasus yang mencapai tahap penerbitan rekomendasi. Hal ini menunjukkan bahwa tindakan korektif yang diberikan Ombudsman kepada terlapor dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) tidak dilaksanakan oleh pihak terlapor maupun atasannya. Akibatnya, Ombudsman menerbitkan rekomendasi sebagai bentuk tindak lanjut. Penerbitan rekomendasi tersebut merupakan konsekuensi yang secara tegas diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

Namun, apakah dengan diterbitkan rekomendasi memberikan dampak pada kepatuhan terlapor dalam pelaksanaan saran atau pendapat ombudsman pada rekomendasi? Berdasarkan data Ombudsman Republik Indonesia pada tahun 2024 mengungkapkan bahwasanya dari lima rekomendasi yang telah diterbitkan tersebut sampai berakhirnya tahun 2024 belum semuanya terlaksana secara keseluruhan. Artinya, masih ada terlapor yang belum melaksanakan keseluruhan rekomendasi tersebut bahkan tidak melaksanakan sama sekali. Para terlapor tersebut cenderung abai dengan upaya yang dilakukan ombudsman menindak penyelesaian perkara.

¹⁷ *Ibid.*

Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan publik karena pengabaian oleh terlapor masih saja terjadi meskipun sudah secara jelas ditegaskan pada Undang-Undang Ombudsman. Fenomena ini disebabkan stigma yang terus berkembang bahwa rekomendasi hanya bersifat saran dan tidak mengikat secara hukum. Namun, fakta lapangan dan hukum positif Indonesia membenarkan bahwa rekomendasi bersifat wajib dilaksanakan dan ditindaklanjuti oleh terlapor dan atasan terlapor. Artinya rekomendasi ombudsman bukan sebatas *morally binding* akan tetapi juga *legally binding* sebagaimana setelah adanya Undang-Undang Ombudsman Nomor 37 Tahun 2008 khususnya Pasal 38 ayat (1) yang memperkuat kedudukan rekomendasi ombudsman.¹⁸ Sebagaimana, “terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi ombudsman.”

Berkaca pada fakta lapangan yang diuraikan tersebut. Maka isu kepatuhan terlapor maladministrasi dalam menindaklanjuti rekomendasi ombudsman menjadi suatu permasalahan yang relevan untuk dilakukan pengkajian lebih lanjut. Mengingat respon dan dampak yang disebabkan dalam perkara maladministrasi tidak hanya berfokus pada instansi akan tetapi juga terhadap orang perseorangan sebagai penerima pelayanan publik.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian lebih lanjut dan membuat penulisan hukum dengan judul:

“KEPATUHAN TERLAPOR MALADMINISTRASI DALAM PELAKSANAAN REKOMENDASI OMBUDSMAN DI INDONESIA TAHUN 2024”

¹⁸ Charles Simabura, 2019, *Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman*, PUSaKO FH Universitas Andalas di akses melalui Hukum Online <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8/>

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pengawasan terlapor maladministrasi terhadap kepatuhan rekomendasi Ombudsman di Indonesia?
2. Bagaimana tingkat kepatuhan terlapor maladministrasi dalam pelaksanaan rekomendasi Ombudsman di Indonesia tahun 2024?
3. Bagaimana implikasi hukum terhadap terlapor maladministrasi yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang akan dibahas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis mekanisme pengawasan terlapor maladministrasi terhadap kepatuhan rekomendasi Ombudsman di Indonesia.
2. Mengetahui dan menganalisis tingkat kepatuhan terlapor maladministrasi dalam pelaksanaan rekomendasi ombudsman di Indonesia tahun 2024.
3. Mengetahui dan menganalisis implikasi hukum bagi terlapor maladministrasi yang tidak melaksanakan rekomendasi ombudsman di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Harapannya hasil penelitian ini berguna dalam hal menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dimana dapat dijadikan referensi bagi

mahasiswa, dosen, dan masyarakat hingga ahli hukum. Serta meningkatkan kesadaran akan pentingnya lembaga Ombudsman Republik Indonesia dalam menindak penyimpangan maladministrasi oleh penyelenggara pelayanan publik dan konsekuensi rekomendasi ombudsman bagi terlapor. Selain itu, dapat melatih kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian penulisan karya ilmiah dalam bidang hukum administrasi negara.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti dalam ranah Hukum Administrasi Negara terkhusus terkait dengan pelaksanaan rekomendasi Ombudsman. Penelitian ini juga sebagai persyaratan bagi peneliti dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- b. Bagi publik, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman bagi penyelenggara pemerintahan, penerima pelayanan publik, dan praktisi hukum dalam hal pelaksanaan rekomendasi ombudsman bagi terlapor maladministrasi.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang peneliti terapkan dalam penelitian ini guna mendapatkan data yang konkret serta dapat menjawab permasalahan yang tertera dalam rumusan masalah ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian, peneliti gunakan metode penelitian adalah penelitian normatif empiris. Menurut Irwansyah, penelitian normatif-empiris ini adalah tipe penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi

dengan data empirik, bukan merupakan penelitian empiris karena masih berinduk pada ilmu hukum, bukan pada disiplin ilmu sosial.¹⁹ Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur kewenangan Ombudsman Republik Indonesia serta kewajiban Terlapor dalam melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Sementara itu, aspek empiris digunakan untuk melihat realitas tingkat kepatuhan Terlapor maladministrasi dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, sifat deskriptif yang mana dalam penelitian ini berusaha menjelaskan secara sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang mengaturnya. Serta analitis tidak hanya dengan menjelaskan tetapi juga memberikan analisis terhadap peraturan dan doktrin yang ada.²⁰ Dalam penelitian ini mendeskriptifkan mekanisme pengawasan, tingkat kepatuhan pelaksanaan rekomendasi ombudsman tahun 2024, dan implikasi hukum ketidakpatuhan terhadap rekomendasi ombudsman.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan peneliti adalah pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji penerapan norma hukum dalam praktik melalui penelaahan kasus-kasus ketidakpatuhan terlapor terhadap rekomendasi Ombudsman. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan pelaksanaannya, khususnya berdasarkan laporan dan data

¹⁹ Irwansyah, 2023, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode, & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 42.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 133.

resmi Ombudsman Republik Indonesia.²¹ Dalam penelitian ini akan fokus terhadap kasus rekomendasi yang diterbitkan pada tahun 2024.

4. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian normatif ini meliputi data sekunder dan data primer sebagai data pendukung, sebagai berikut:

1) Data Sekunder

Data sekunder mencakup bahan hukum berupa dokumen dan literatur yang telah tersedia, seperti peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, buku teks, serta artikel jurnal hukum yang relevan.²² Data sekunder dalam penelitian ini adalah Sumber data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen. Bahan hukum dalam penelitian hukum mencakup:

- a) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki otoritas mengikat dan berasal dari lembaga yang berwenang. Pada umumnya sumber ini mencakup peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan traktat serta dokumen resmi negara lainnya.²³ Seperti:

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²¹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm. 321.

²² *Ibid.* hlm. 35.

²³ Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

(2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

(3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

(4) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

(5) Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;

(6) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

(7) Peraturan Ombudsman No.58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan;

(8) Peraturan Ketua Ombudsman Nomor 5 Tahun 2024 tentang Teknis Penyelesaian Laporan;

b) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri dari publikasi yang memberikan penjelasan, komentar, atau analisis terhadap bahan hukum primer.²⁴ Dalam hal ini

termasuk teks hukum, jurnal ilmiah, artikel, tesis, disertasi, dan pendapat para ahli hukum.²⁵ bahan ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat namun, sangat penting dalam membantu memahami, menginterpretasi, dan mengkritisi hukum yang berlaku atau sebagai sumber ilmu pengetahuan.

Seperti:

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 94.

²⁵ *Ibid.*

- (1) Buku-buku
- (2) Jurnal Penelitian
- (3) Teori-teori dan karya tulis ilmiah lainnya.

c) Bahan hukum tersier merupakan sumber yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.²⁶ Seperti:

- (1) Kamus Hukum
- (2) Kamus Bahasa Indonesia
- (3) Ensiklopedia, dll.

2) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari pihak utama yang berhubungan dengan topik penelitian.²⁷ Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari Keasistenan Resolusi dan Monitoring yang bertugas menerbitkan rekomendasi dan memonitoring pelaksanaan rekomendasi.

b. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu:

1) Studi Lapangan

Studi lapangan dalam penelitian ini menggunakan wawancara dengan teknis observasi dan wawancara semi terstruktur yaitu dengan menggunakan pertanyaan terbuka yang telah direncanakan. Namun memungkinkan fleksibilitas untuk mengeksplorasi topik lebih lanjut yang muncul selama wawancara.

²⁶ Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 95.

²⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelaah, menginventarisasi, dan mengkaji bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier yang relevan. Studi kepustakaan dilakukan secara sistematis dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur ilmiah yang relevan.²⁸

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi wawancara dan studi dokumentasi.²⁹ Pada penelitian ini yaitu:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan menelaah dokumen resmi dan arsip.³⁰ Dalam penelitian ini studi dokumen terhadap Laporan Ombudsman Triwulan IV Tahun 2024, Laporan Tahunan Ombudsman Tahun 2024, Laporan Ombudsman Triwulan I Tahun 2025, notulen pemeriksaan, serta peraturan terkait peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur ilmiah yang berkaitan dengan rekomendasi Ombudsman dan mekanisme pengawasan serta implikasi hukum kepatuhan pelaksanaan rekomendasi.

b. Wawancara

Wawancara merupakan proses tanya jawab antara pewawancara dan narasumber. Dalam hal ini akan dilakukan secara *hybrid* dengan menggunakan pedoman pertanyaan semi-terstruktur kepada informan kunci, seperti pejabat Ombudsman Perwakilan dan Republik

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 15.

²⁹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm. 44.

³⁰ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 68.

Indonesia, guna mengungkap perspektif mereka tentang pelaksanaan rekomendasi.³¹ Dalam hal ini wawancara dilaksanakan dengan Ketua Ombudsman Perwakilan Sumatera Barat dan Keasistenan Resolusi dan Monitoring.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah teknik pengolahan data yang dilakukan setelah terkumpulnya data yang dibutuhkan untuk penelitian. Dalam penelitian ini, pengolahan data dibagi menjadi dua jenis untuk data sekunder dan juga data primer. Pengolahan data akan dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Data Sekunder akan diolah dengan menggunakan pendekatan normatif yakni dengan studi kepustakaan yang dilakukan dengan membaca berbagai literatur dengan tema penelitian terkait dan juga dokumen-dokumen yang didapat dari Ombudsman Republik Indonesia.
2. Data primer yang diperoleh melalui teknik wawancara dianalisis menggunakan metode analisis konten. Seluruh data hasil wawancara dikumpulkan, diklasifikasikan, dan disusun secara sistematis agar dapat dianalisis secara mendalam sesuai dengan fokus penelitian. Dalam proses pengolahan data, peneliti menerapkan teknik review atau peninjauan ulang untuk memeriksa keakuratan, kelengkapan, dan konsistensi data yang telah diperoleh.

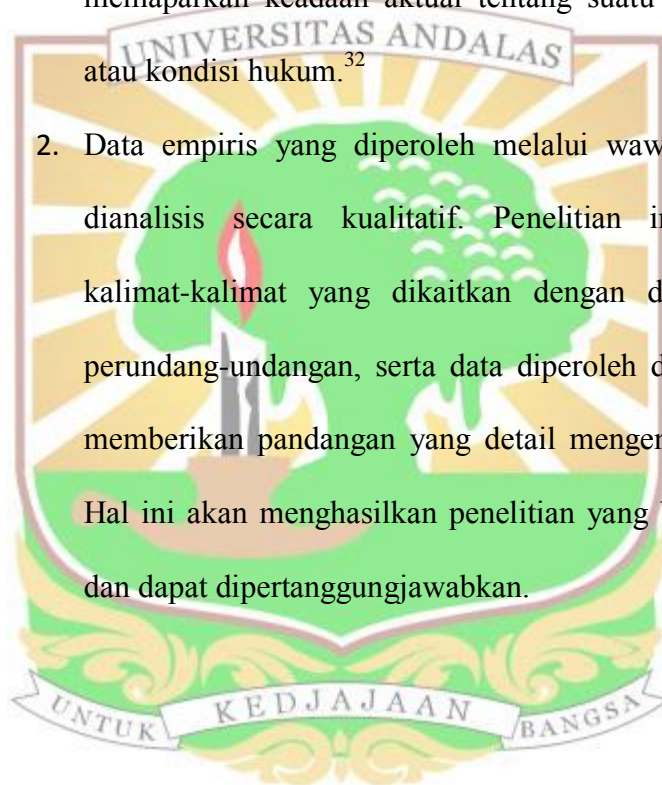
³¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 60.

b. Analisis Data

Analisis data merupakan proses untuk menilai dan mencari kesimpulan terhadap sebuah data agar dapat disajikan dengan lebih sederhana. Analisis data yang dilakukan pada dua jenis data yakni sebagai berikut:

1. Data yang didapat dari studi kepustakaan dianalisis dengan Teknik Deskriptif, yaitu teknik yang digunakan penulis untuk memaparkan keadaan aktual tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum.³²

2. Data empiris yang diperoleh melalui wawancara dan akan dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini menggunakan kalimat-kalimat yang dikaitkan dengan doktrin, peraturan perundang-undangan, serta data diperoleh di lapangan untuk memberikan pandangan yang detail mengenai permasalahan. Hal ini akan menghasilkan penelitian yang bersifat deskriptif dan dapat dipertanggungjawabkan.



³² I Made, Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 152.