

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hakikat negara menurut Aristoteles ditujukan untuk kepentingan warga negaranya agar mereka mendapatkan hidup yang baik dan bahagia.¹ Pelayanan publik merupakan tujuan dari seluruh proses penyelenggaraan sistem pemerintahan dan administrasi publik sebagai bentuk upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat.² Pelayanan Publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik didefinisikan sebagai 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.³ Terdapat lembaga yang mengawasi pelaksanaan pelayanan Publik antara penyelenggara layanan publik dengan warga negara yakni Ombudsman sesuai dengan bunyi Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Kedudukannya sebagai lembaga independen dan latar belakang dibentuk untuk mencegah praktik Korupsi, Kolusi, Nepotisme, ombudsman diharapkan

¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodiq Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2020).

³ *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*, 2009.

dapat mengawasi jalannya penyelenggaraan publik secara tegas dan bebas dari campur tangan kekuasaan lain untuk menciptakan kondisi birokrasi yang bersih dan baik.⁴ Produk hukum dari Ombudsman untuk menindak praktik maladministrasi disebut rekomendasi. Rekomendasi yang diberikan Ombudsman bersifat saran atau anjuran dan bukan *legally binding* seperti putusan pengadilan dan tidak dapat menuntut maupun menjatuhkan sanksi kepada instansi terlapor atas tindakan maladministrasi yang dilakukan.⁵ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa “Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik”.⁶ Selanjutnya ini dimaknai dengan rekomendasi yang diberikan Ombudsman hanya sebatas saran dan tidak ada keharusan untuk menjalankan serta tidak mengikat seperti putusan pengadilan.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 28 ayat (1) menyatakan bahwa terlapor atau atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Lebih lanjut dalam Pasal 39 menyebutkan bahwa terlapor atau atasan terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), ayat (4) akan dikenai

⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2016).

⁵ Junan Hastuty Christin Nalle, Saryono Yohanes, dan Hernimus Ratu Udju, “Kedudukan Ombudsman Republik Indonesia dan Implikasi Rekomendasinya dalam Penegakan Hukum di Indonesia : Perspektif Hukum Tata Negara,” *Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat* 03, no. 01 (2023): 273.

⁶ Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia*, 2008.

sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dilihat dari kedudukan rekomendasi ombudsman yang tidak mengikat secara hukum melainkan sebagai anjuran (*self-correction*) dan tidak ada sanksi dalam penegakannya, serta dilihat dari peraturan terkait rekomendasi ombudsman wajib dijalankan dan memiliki akibat sanksi administratif bagi terlapor maupun atasan terlapor yang tidak menindaklanjuti rekomendasi, muncul adanya ketidaksesuaian dan tidak relevan satu sama lain. Ini diperkuat dengan banyaknya kasus tidak dijalankannya rekomendasi dari Ombudsman oleh instansi atau birokrasi terlapor.

Ditambah dengan pasal 38 ayat (4) yang menyatakan jika rekomendasi ombudsman tidak dijalankan maka ombudsman dapat mempublikasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut DPR dan juga presiden.⁷ Ombudsman memiliki kewenangan untuk mencegah dan menindak adanya maladministrasi yang berujung dalam praktik KKN dari struktur administrasi pemerintahan paling dasar. Dalam hal ini ombudsman tidak memiliki kekuatan rekomendasi yang cukup untuk menindak tegas sendiri terlapor yang melakukan pelanggaran pelayanan publik terlebih dengan statusnya sebagai lembaga Independen.

Mengetahui dari pasal ketentuan umum, definisi rekomendasi yang diberikan Ombudsman hanya berupa saran sehingga menimbulkan persepsi terlapor untuk tidak menjalankan, dan pasal terkait kewajiban dilaksanakannya rekomendasi ombudsman serta pemberian sanksi administratif kepada terlapor maupun instansi terlapor yang tidak menjalankan rekomendasi ombudsman,

⁷ Ibid.

menimbulkan ketidakjelasan hukum pada peraturan perundang-undangan yang diberlakukan. Hal ini diperkuat dengan adanya kasus-kasus rekomendasi Ombudsman yang tidak dijalankan dan yang hanya sebatas saran yang tidak mengikat.

Beberapa diantaranya adalah, pertama rekomendasi yang diterbitkan Ombudsman pada Rabu, 30 April 2025 kepada Pemerintah Kabupaten Raja Ampat yang melakukan maladministrasi berupa tidak menjalankan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dengan nomor perkara 55/Pdt.G/2021/PN Son. Dengan pokok perkara berupa perbuatan melawan hukum yang selanjutnya disebut PMH yakni dengan mendirikan bangunan kantor di atas tanah obyek sengketa yang belum dibayarkan.⁸ Dalam rangka mencegah terjadi kembali maladministrasi di kemudian hari, Ombudsman juga meminta Gubernur Papua Barat Daya melakukan pemantauan pelaksanaannya. Sesuai pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan rekomendasi dari ombudsman wajib dilaksanakan terlapor atau instansi terlapor dalam jangka waktu paling lama 60 hari sejak diterimanya rekomendasi. Dalam hal ini terhitung lebih dari 60 hari sejak terbitnya rekomendasi untuk Pemerintah Kabupaten Raja Ampat Ombudsman masih terus melakukan pemantauan yang seharusnya telah selesai dilaksanakan sehingga terjadi ketidakjelasan hukum yang mengakibatkan kurang kuatnya rekomendasi ombudsman untuk dijalankan.

⁸ Ombudsman Republik Indonesia, "Terbukti Maladministrasi, Pemkab Raja Ampat Terima Rekomendasi Ombudsman RI," last modified 2025, diakses Maret 24, 2026, <https://ombudsman.go.id/news/r/terbukti-maladministrasi-pemkab-raja-ampat-terima--rekomendasi-ombudsman-ri>.

Kedua adalah Rekomendasi yang diberikan Ombudsman pada 12 Februari 2025 kepada Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Selatan dan Kepala Sekolah SMA Negeri Se-Kota Palembang selaku terlapor yang telah menimbulkan kerugian immateriil dan materiil bagi calon peserta didik yang dirugikan akibat maladministrasi penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan wewenang PPDB.⁹ Pemberian rekomendasi hanya berupa anjuran meningkatkan kualitas PPDB didaerah, serta pendampingan konseling atau bantuan pembiayaan/beasiswa pendidikan kepada korban. Tidak menyinggung secara jelas ganti rugi yang harus dikembalikan atau dipulihkan terlapor kepada calon peserta didik tersebut.

Kasus lain antaranya, adalah kasus ganti rugi tanah untuk pemakaman umum di Jakarta Timur oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sejak 2014.¹⁰ Juga kasus Pelayanan SIM di Korlantas Polri 2020 yang diberi rekomendasi Ombudsman untuk memperbaiki sistem antrean dan transparansi biaya perpanjangan SIM.¹¹ Serta rekomendasi terhadap Kementerian, Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemenristekdikti) terkait kasus Plagiarisme oleh Rektor Universitas Halu Oleo.¹² Serta dilansir dari informasi resmi Ombudsman Republik Indonesia pada Januari 2025, terdapat peningkatan

⁹ Ombudsman Republik Indonesia, "Terbukti Maladministrasi PPDB Jalur Prestasi, Ombudsman RI Terbitkan Rekomendasi," last modified 2025, diakses Maret 24, 2026, <https://ombudsman.go.id/news/r/terbukti-maladministrasi-ppdb-jalur-prestasi-ombudsman-ri-terbitkan-rekomendasi>.

¹⁰ Sharon Praticia, "Sepuluh Rekomendasi Ombudsman Tidak Dijalankan," last modified 2019, <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/07/31/sepuluh-rekomendasi-ombudsman-tidak-dijalankan>.

¹¹ Muhammad Zukhronnee Muslim, "ORI DIY Temukan Layanan Ujian Praktik SIM Terlalu Sulit dan Maladministrasi," last modified 2023, https://koranbernas.id/ori-diy-temukan-layanan-ujian-praktik-sim-terlalu-sulit-dan-maladministrasi#google_vignette.

¹² Hendra Friana, "Menristekdikti Disebut Maladministrasi Plagiarisme Rektor," last modified 2017, https://tirto.id/menristekdikti-disebut-maladministrasi-plagiarisme-rektor-cs7g#google_vignette.

laporan dugaan adanya maladministrasi dari tahun sebelumnya yakni 2024 sebanyak 8.452 laporan menjadi 10.846 laporan di tahun 2025.¹³

Berdasarkan contoh kasus diatas, menimbulkan ketidakjelasan hukum yang mana peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan adanya kewajiban bagi terlapor untuk menjalankan rekomendasi yang diberikan dengan sanksi administratif jika tidak menjalankan rekomendasi tersebut. Namun pada faktanya rekomendasi ombudsman yang diterima instansi terlapor tidak sedikit hanya sebagai saran anjuran dan tidak terdapat sanksi yang mengikat untuk terlapor tersebut ditindak sesuai hukum yang berlaku dan tetap melakukan maladministrasi. Ombudsman juga sebagai lembaga independen yang menangani maladministrasi dengan menciptakan pelayanan publik yang bersih dan terhindar dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dijelaskan pula pasal tentang kewajiban dalam waktu 60 hari wajib dilaksanakan. Sifat saran yang tertuang dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Ombudsman adalah bentuk bahwa Ombudsman tidak dapat memberikan eksekusi langsung sanksi ketika ada maladministrasi karena keudukannya sebagai lembaga eksternal yang independen. Namun kewajiban pelaksanaan rekomendasi dalam pasal 37 ayat (1) tetap perlu dijalankan dan dipenuhi karena merupakan bentuk akibat hukum dikeluarkannya penerbitan rekomendasi. Dan penerbitan rekomendasi juga berdasarkan adanya temuan maladmiistrasi oleh penyelenggara pelayanan publik.

¹³ Ombudsman Republik Indonesia, "Jumlah Laporan Masyarakat ke Ombudsman RI Meningkat," last modified 2025, diakses Maret 22, 2026, <https://ombudsman.go.id/pers/r/jumlah-laporan-masyarakat-ke-ombudsman-ri-meningkat>.

Serta ketidakjelasan hukum dalam wewenang ombudsman dalam menindaklanjuti rekomendasi yang tidak dijalankan sesuai pasal 38 ayat (4) yang menyatakan adanya pelimpahan kepada DPR dan Presiden. Kedudukan Ombudsman sebagai lembaga independen pengawas maladministrasi mulai dari struktur paling dasar untuk mencegah adanya praktik korupsi yang lebih besar tidak memiliki batas tolok ukur yang jelas untuk menindaklanjuti pelanggaran tersebut. Dan dalam mewujudkan pelayanan publik yang bersih bebas maladministrasi, pada dasarnya rekomendasi ombudsman tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat yang membuat instansi terlapor dapat menunda bahkan mengabaikannya.

Pelayanan publik dikatakan bersih jika menerapkan prinsip atau asas yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik yang bersih dapat diukur salah satunya dengan penerapan asas umum pemerintahan baik, yakni berdasarkan prosedur pelayanannya harus memenuhi asas kepastian hukum.¹⁴ Ini dapat diketahui dengan adanya standar yang jelas dan konsisten dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, tidak diskriminasi, menerapkan asas keadilan dalam penyelenggaraannya, adanya transparansi. Berdasarkan pernyataan tersebut, pelayanan publik yang bersih dapat diukur dengan mengawasi dan mengkaji kinerja penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan melakukan pengawasan atas tindak maladministrasi yang terjadi, dalam hal ini dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

¹⁴ Bambang Susilo, “Asas Kesamaan dalam Pelayanan Publik di Indonesia,” *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 9, no. 1 (2024): 67.

Dalam sistem ketatanegaraan Islam yang disebut dengan *fiqh siyasah*, memiliki berbagai ruang lingkup yang menurut memiliki berbagai ruang lingkup menurut Imam Al Mawardi dalam kitabnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah (fiqh siyasah)* meliputi kebijakan pemerintah yang disebut *Siyasah Dusturiyah* (peraturan perundang-undangan), *siyasah Maaliyah* (keuangan negara), *Siyasah Qadha'iyah* (peradilan), *Siyasah Harbiyyah* (hukum perang), Dan *Siyasah Idariyyah* terkait administrasi negara.¹⁵ jika dilihat di sistem ketatanegaraan di Indonesia, pengelolaan negara dibagi oleh berdasarkan konsep trias politika dan diluar lembaga tersebut terdapat lembaga independen yang turut melaksanakan peran kenegaraan. Ombudsman dalam tugasnya melakukan pengawasan dalam pelayanan publik selaras dengan konsep *fiqh siyasah idariyyah* mengenai administrasi negara.

Berdasarkan latar belakang diatas, perlu dilakukan penelitian terhadap rekomendasi ombudsman sebagai produk hukum administrasi negara yang dalam praktik pelaksanaannya belum optimal didasarkan pada banyaknya rekomendasi ombudsman yang masih sering diabaikan oleh instansi terlapor. Fakta tersebut menunjukkan kurang kuatnya rekomendasi ombudsman yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang tidak secara jelas menegaskan kekuatan hukum rekomendasi ombudsman. sehingga terdapat keterbatasan yuridis yang dimiliki Ombudsman selaku lembaga pengawas maladministrasi yang independen.

Serta urgensi adanya penelitian ini terlebih pada era sekarang adalah karena masyarakat selalu membutuhkan pelayanan publik setiap harinya. Dan pejabat

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2014).

akan selalu bersinggungan dengan kegiatan tersebut. Dengan adanya hal tersebut, pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam bentuk pemberian rekomendasi diharapkan dapat memberikan tindakan yang tegas terhadap perilaku maladministrasi yang kerap terjadi. Sehingga penelitian ini sendiri dapat digunakan sebagai rujukan atas pentingnya memperbaiki dan memberikan pelayanan publik yang baik. yang kedua urgensi penelitian ini dilakukan adalah dengan melihat jarang tersorotnya perilaku maladministrasi daripada korupsi di Indonesia. Padahal jika diruntut maladministrasi adalah pelanggaran dalam pelayanan publik yang sederhana daripada praktik korupsi namun dengan tidak ditindak secara tegas oleh lembaga yang berwenang, dapat berpotensi menjadi pelanggaran yang lebih besar yakni sampai tahap Korupsi, Kolusi, Nepotisme atau disebut dengan KKN.

Karenanya perlu adanya penguatan produk hukum yang dikeluarkan ombudsman selaras dengan tujuan pembentukan ombudsman. Serta mewujudkan administrasi publik yang bersih selaras dengan tujuan dibentuknya Ombudsman dalam perspektif *Siyasah Idariyyah*.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran rekomendasi Ombudsman dalam menindak maladministrasi pelayanan publik?
2. Bagaimana strategi untuk memperkuat rekomendasi Ombudsman dalam meningkatkan pelayanan publik yang bersih?
3. Bagaimana rekomendasi Ombudsman mencerminkan Asas Umum Pemerintah Baik dan *Siyasah Idariyyah*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran rekomendasi Ombudsman dalam menindak maladministrasi pelayanan publik;
2. Untuk menganalisis strategi dalam memperkuat rekomendasi Ombudsman dalam meningkatkan pelayanan publik yang bersih.
3. Untuk menganalisis rekomendasi Ombudsman mencerminkan Asas Umum Pemerintah Baik dan *Siyasah Idariyah*.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan:

1. Manfaat Teoritis

Kontribusi akademis, yakni menambah kajian literatur mengenai kekuatan rekomendasi Ombudsman dalam menindak maladministrasi untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik.

2. Manfaat Praktis

Sebagai pertimbangan legislatif, pemerintah, dan masyarakat terkait urgensi penguatan rekomendasi Ombudsman sebagai bentuk perwujudan tata pemerintahan yang baik dari segi administrasi pemerintahan.

E. Penelitian Terdahulu

1. Skripsi yang berjudul “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pelayanan Publik” yang ditulis oleh Auriel Nadifah Fajrin.

Hasil dari skripsi ini yakni rekomendasi ombudsman wajib dilaksanakan sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008

Tentang Ombudsman, namun belum memiliki kekuatan eksekutorial yang mengikat secara hukum. sehingga penulis memberikan saran untuk dilakukannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman menjadi rekomendasi yang tidak dilaksanakan dapat dikenai sanksi administratif, ataupun menjadi dasar pengajuan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁶

Persamaan dengan penelitian saat ini adalah, dalam mendukung proses penelitian penulis menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif dengan mengkaji objek penelitian yang sama yakni kekuatan hukum dari rekomendasi ombudsman sebagai produk hukum lembaga independen dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Perbedaan dengan penelitian saat ini terletak pada landasan teori yang digunakan untuk menjawab isu yang diangkat. Penelitian terdahulu menggunakan 3 (tiga) teori yakni teori kewenangan, teori kepastian hukum, dan teori eksekusi. Sedangkan penelitian saat ini, penulis menggunakan asas umum pemerintahan yang baik dan juga siyasah idariyah dalam menjawab isu penelitiannya.

2. Skripsi yang berjudul “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Dalam Perspektif Fiqh Siyasah” yang ditulis oleh Mohammad Yusuf Alfian.

Hasil dari skripsi ini menunjukkan pengawasan Ombudsman merupakan bentuk eksternal yang tidak memiliki kekuatan dan kewenangan cukup

¹⁶ Auriel Nadifah Fajrin, “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pelayanan Publik” (Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2025).

besar dalam menindak tegas terlapor atau atasan terlapor. Dengan saran yang diberikan adalah pemberian kewenangan Ombudsman dengan adanya sanksi tegas untuk penegakan hukum dan mencegah maladministrasi.¹⁷

Persamaan dengan penelitian saat ini adalah dalam pengkajian isu hukum menggunakan metodologi penelitian normatif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan keterlibatan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer yang sekaligus menjadi objek penelitian.

Perbedaan dengan penelitian saat ini terletak pada konsep yang digunakan. Penelitian terdahulu menggunakan konsep negara hukum, pengawasan, dan fiqh siyasah secara lebih umum. Sedangkan penelitian sekarang menggunakan perspektif asas umum pemerintahan yang baik yakni asas kepastian hukum dan akuntabilitas serta *siyasah idariyyah* yang lebih khusus.

3. Skripsi yang berjudul “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Dan Fiqh Siyasah” yang ditulis oleh Lia Susi Ratnasari.

Hasil dari skripsi ini adalah rekomendasi yang diberikan ombudsman bersifat mengikat secara moral (*morally binding*) dan dapat mengikat secara hukum (*legally binding*) dalam keadaan tertentu yang dalam prakteknya, sifat mengikat tersebut belum optimal dan menimbulkan

¹⁷ Mohammad Yusuf Alifian, “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Dalam Perspektif Fiqh Siyasah” (Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2024).

kepatuhan bagi instansi pemerintah. serta keberadaan Ombudsman selaras dengan Wilayah *Al-Mazalim* dan Wilayah *Al-Hisbah* dalam Fiqh Siyasah untuk menjalankan prinsip *Amr bin Al-Ma'ruf wa An-Nahy 'An Al-Munkar*.¹⁸

Persamaan dengan penelitian sekarang terletak pada objek penelitian yakni kekuatan hukum dari rekomendasi ombudsman, serta menggunakan metode penelitian yuridis normatif yakni keterlibatan undang-undang ombudsman sebagai bahan hukum primer.

Perbedaannya terletak pada landasan teori yang digunakan dan tujuan penelitian. Dalam penelitian terdahulu menggunakan teori negara hukum, teori pengawasan, *fiqh siyasah*, Ombudsman Republik Indonesia untuk mengetahui kedudukan Ombudsman Republik Indonesia, kekuatan hukum rekomendasinya, serta upaya hukum terhadap rekomendasi Ombudsman. Sedangkan dalam penelitian sekarang menggunakan asas umum pemerintahan baik dan *siyasah idariyah* untuk menemukan sinergi keduanya kaitanya dalam penguatan hukum rekomendasi ombudsman untuk mewujudkan pelayanan publik yang bersih bebas maladministrasi.

4. Jurnal yang berjudul “Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi” yang ditulis Muhtar Taufiq, Doni Martien, Ismail.

Hasil dari penelitian ini adalah adanya kelemahan dalam mekanisme tindak lanjut rekomendasi ombudsman yang menimbulkan ketidakpatuhan dalam

¹⁸ Lia Susi Ratnasari, “Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Fiqh Siyasah” (Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung, 2024).

pelaksanaanya serta minimnya sanksi administratif yang bersifat eksekutorial. Dalam kesimpulan peneliti memberikan rekomendasi untuk pembentukan sistem monitoring digital serta edukasi hukum bagi aparatur sipil negara guna memperkuat posisi ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik.¹⁹

Persamaan terhadap penelitian sekarang terletak pada metodologi penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, serta objek penelitian yakni rekomendasi ombudsman dalam kedudukannya sebagai produk hukum lembaga independen yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum namun hanya secara moral.

Perbedaannya terletak pada kerangka teori yang digunakan untuk menjawab isu yang diangkat. Penelitian terdahulu menggunakan kerangka teori hukum administrasi dan teori kewenangan. Sedangkan penelitian sekarang menggunakan asas umum pemerintah baik dan *siyasah idariyah* untuk menjawab isu persoalan yang terjadi.

5. Jurnal yang berjudul “Pelaksanaan Rekomendasi Yang Dikeluarkan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik” yang ditulis oleh Danu Firman Solihin, Rusnan, Sarkawi, Agung Setiawan.

Hasil efektivitas pelaksanaan dari rekomendasi Ombudsman belum maksimal dikarenakan masih ada rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh terlapor walaupun secara normatif wajib untuk dilaksanakan. Hal ini

¹⁹ Muchtar Taufiq, Doni Martien, dan Ismail, “Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi,” *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (2025).

dikarenakan kurangnya komitmen pemerintah dan lembaga atau instansi publik, keterbatasan sumber daya, ketidakpahaman tentang rekomendasi ombudsman, lemahnya regulasi.²⁰

Persamaan dengan penelitian sekarang adalah mengkaji kekuatan rekomendasi yang diberikan ombudsman terhadap pelaku maladministrasi dan sejauh mana kekuatan regulasi yang diberikan dapat berpengaruh dan menjadi dasar untuk dilaksanakannya rekomendasi.

Perbedaan terletak pada jenis penelitian yang digunakan jika penelitian terdahulu menggunakan normatif empiris sedangkan penelitian sekarang menggunakan normatif dengan dua perspektif yakni Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Siyash Idariyah.

F. Landasan Teori atau Konsep yang Relevan

1. Asas Umum Pemerintahan Baik

Asas Umum Pemerintahan yang Baik selanjutnya disebut AUPB menurut Bachsan Mustafa diartikan sebagai asas hukum yakni suatu asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum termasuk tata pemerintahan. Tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dengan sesama manusia. Pemberian asas hukum dalam pembentukan kaidah hukum dalam tata kelola pemerintahan sangat diperlukan untuk

²⁰ Danu Firman Solihin et al., "Pelaksanaan Rekomendasi Yang Dikeluarkan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik," *Jurnal Diskresi* 4, no. 1 (2025): 196.

menjamin kesejahteraan dan kepentingan umum mengingat kekuasaan dan wewenang istimewa yang dimiliki aparat pemerintah.²¹

Didalam Hukum Administrasi Negara selanjutnya disebut HAN ditemukan banyak asas – asas umum pemerintahan yang baik (*Principle of good public administration/ Algemene behoorlijk van bestuur*). Sebagaimana disebutkan oleh SF Marbun dan Moh. Mahfud dalam bukunya yang berjudul “*pokok-pokok hukum administrasi Negara*” . Adapun asas–asas umum pemerintahan yang baik tersebut dikategorikan ke dalam tiga belas asas yaitu sebagai berikut :²² Asas Kepastian Hukum (*principle legal of security*); Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*); Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*) ; Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*); Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*); Asas jangan mencampur-adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*); Asas permainan yang layak (*principle of fair play*); Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*); Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*); Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*); Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*); Asas kebijaksanaan (*sapientia*); Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

²¹ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom* (Bandung: Refika Aditama, 2012).

²² Fakhurrahman, “Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik,” *Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 2 (2023): 58.

Dalam peraturan perundang-undangan, yakni pada tujuh peraturan perundang-undangan terdapat prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik salah satunya dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman. Dalam Undang-Undang tentang Ombudsman mengandung prinsip-prinsip Asas Umum Pemerintahan Yang Baik namun tidak keseluruhan, hanya memuat asas kepatutan, asas keadilan, asas akuntabilitas, asas keterbukaan, dan asas kerahasiaan.²³

Penerapan AUPB dalam peraturan perundang-undangan tersebut khususnya dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia ditujukan untuk menjadi dasar penyelenggaraan pengawasan dan pemberian rekomendasi sebagai bentuk tindakan menangani maladministrasi yang berkaitan dengan pelayanan publik yang bertujuan untuk menciptakan pelayanan publik yang sesuai menekan adanya maladministrasi yang selaras pula dengan penerapan asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang juga bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan administrasi yang baik serta memberikan kepastian hukum dan pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) berawal dari ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.²⁴ Pelayanan yang bertele-tele, tidak ada kepastian baik segi waktu maupun hasil, terlalu banyak biaya tambahan yang digunakan untuk

²³ Cekli Setya Pratiwi et al., *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ketua Kamar Pembinaan MA RI, 2016).

²⁴ Neneng Maryam, "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* VI, no. 1 (2016): 2.

mendapatkan pelayanan yang lebih cepat, menyebabkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan yang dirasakan masyarakat terkait penanganan urusan publik oleh birokrasi (pemerintah).

Good governance lahir dari organisasi internasional yang pada saat itu digunakan sebagai syarat bagi lembaga PBB, Bank Dunia, maupun IMF untuk mendapatkan bantuan keuangan serta pembangunan. Sedangkan organisasi lainnya menjadikan Hak Asasi Manusia (HAM) dan negara hukum sebagai batas dari konsep *good governance*.²⁵ Dapat dilihat pada awal mulanya konsep *good governance* sangat luas diartikan dari segi ekonomi, hingga konteks dalam birokrasi pemerintahan. Menurut *United Nation Development Programme* (UNDP), beberapa prinsip dari *good governance* yakni prinsip partisipasi; prinsip kepastian hukum; prinsip transparansi; prinsip keadilan; prinsip efektivitas dan efisiensi; prinsip akuntabilitas; dan prinsip visi strategi.²⁶

World bank sendiri adalah pencetus gagasan *good governance* sebagai program pengelolaan sektor publik untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik untuk syarat bantuan pembangunan. World bank sendiri mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid, bertanggungjawab, selaras dengan prinsip dari demokrasi serta efisien pasar, untuk menghindari penyalahgunaan alokasi dana investasi juga mencegah terjadinya korupsi baik dalam segi politik maupun

²⁵ A Junaedi Karso, *Good Governance* (DI Yogyakarta: Samudra Biru, 2022).

²⁶ Welson Yappi Rompas Darmanerus Duarmas, Patar Rumapea, *Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kantor Camat Kormomolin Kabupaten Maluku Tenggara Barat*, *Jurnal Administrasi Publik*, vol. 1, 2016, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/view/11741>.

administratif, menjalankan disiplin anggaran juga menciptakan *legal and political framework* untuk pertumbuhan aktivitas usaha.²⁷

Komponen tata kelola pemerintah yang baik atau *good governance* menurut World Bank sendiri antara lain.²⁸

a. Manajemen Sektor Publik

Meliputi bagaimana kemampuan pemerintah dalam menyusun dan menjalankan kebijakan publik, bagaimana efektivitas programnya, serta kekuatan lembaganya.

Jika dilihat dari pengawasan pelayanan publik sekarang yang dilakukan oleh Ombudsman dengan penerbitan rekomendasi, mencerminkan bagaimana pemerintah telah memiliki pengawasan dalam menjalankan kebijakan publik.

b. Akuntabilitas

Ini berkaitan dengan upaya pemerintah untuk dapat bertanggungjawab atas tindakan mereka, rakyat yang dipimpinnya, dan prinsip ini selalu berusaha untuk ditingkatkan karena semakin kesini warga negara semakin kritis mengenai kinerja pemerintah baik itu dalam mengelola ekonomi hingga menyediakan layanan.

Rekomendasi yang diberikan Ombudsman sebagai tindakan perbaikan atas terjadinya maladministrasi ditujukan untuk meluruskan kembali

²⁷ Bayu Kharisma, "Good Governance Sebagai suatu konsep dan Mengapa Penting Dalam Sektor Publik Dan Swasta (Suatu Pendekatan Ekonomi Kelembagaan)," *Jurnal Buletin Studi Ekonomi* 19, no. 10 (2014): 9–11.

²⁸ World Bank, *Development in Practice Governance The World Bank's Experience* (Washington DC: World Bank Publication, 1994).

prinsip akuntabilitas yang menjadi tanggungjawab pemerintah baik itu instansi atau lembaga pelayanan publik.

c. Kerangka Hukum Untuk Pembangunan

Kerangka hukum yang jelas yakni meliputi Undang-Undang dan peraturan lainnya, lembaga yang menerapkan, dan lembaga hukum yang efisien sangatlah diperlukan. Dalam ekonomi, jika sistemnya jelas maka risiko dan biaya transaksi dapat ditekan.

Selain daripada penerapan rekomendasi, dasar pemberian rekomendasi sangat diperlukan untuk menjadi acuan para pihak dalam mematuhi dan menjalankan perbaikan pelayanan publik sehingga meminimalisir adanya celah pengabaian.

d. Transparansi dan Informasi

Transparansi dan informasi sangat penting dalam memperkuat akuntabilitas. Jika transparansi tidak tersedia, lembaga/instansi pemerintah dapat dengan cepat kehilangan kepercayaan publik. Dengan adanya transparansi akan mendorong perilaku akuntabel dan mencegah adanya praktik korupsi.

Transparansi dan keterbukaan informasi juga diperlukan dalam mengawal pelaksanaan perbaikan pelayanan publik dari rekomendasi sebagai bentuk keterbukaan terhadap masyarakat yang mencari kepastian hukum.

Untuk menciptakan pemerintahan yang baik diperlukan adanya penerapan dari asas-asas pemerintahan yang baik itu sendiri. Pemberian rekomendasi oleh Ombudsman kepada terlapor maupun instansi terlapor,

bertujuan untuk menindak maladministrasi sehingga dapat mewujudkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang sesuai aturan. Hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang juga menerapkan Asas AUPB didalamnya. Berkenaan dengan itu, pemberian rekomendasi ombudsman untuk menangani maladministrasi baik mulai dari prosedur, pemberian sanksi yang jelas atas tidak dilaksanakannya rekomendasi, perlu diselaraskan dengan beberapa asas umum pemerintahan yang baik yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dikorelasikan dengan tujuan dari dikeluarkannya rekomendasi oleh ombudsman. Yakni untuk menindak terjadinya maladministrasi dan menciptakan kepastian hukum serta memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Antaranya²⁹:

- a. Asas kepastian hukum, yang dalam penyelenggaraan pemerintahan mengutamakan landasan hukum peraturan perundang-undangan.

Berkenaan dengan terjadinya maladministrasi yang ditindak dengan pemberian rekomendasi oleh ombudsman sesuai prosedur yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dimana masih banyaknya rekomendasi yang tidak dijalankan menunjukkan belum tercapainya asas ini.

- b. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, memberikan kewajiban bagi badan atau pejabat pemerintahan untuk tidak menggunakan

²⁹ Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, 2014.

kewenangan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut.

Terjadinya maladministrasi berarti adalah bentuk pelanggaran dari asas ini yang menyalahgunakan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Pemberian rekomendasi ombudsman untuk menindak maladministrasi yang terjadi kerap kali tidak dijalankan menunjukkan belum tercapainya asas ini.

- c. Asas pelayanan yang baik, dengan memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberian rekomendasi ombudsman untuk menindak terjadinya maladministrasi adalah tujuan untuk menciptakan pelayanan yang baik. Namun adanya rekomendasi ombudsman yang tidak dijalankan menunjukkan belum tercapainya tujuan asas ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Ombudsman adalah lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan menindak penyimpangan yang terjadi seperti maladministrasi. Produk yang dikeluarkan Ombudsman disebut rekomendasi Ombudsman. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang bersih bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berupa maladministrasi perlu diberlakukan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas dalam pemberian sanksi terlapornya terhadap tidak dijalankannya rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman.

2. *Siyasah Idariyah*

a. *Pengertian Siyasah Idariyah*

Fiqih membahas aspek yang sangat luas yakni ibadah, muamalah yang dibagi menjadi beberapa aspek lagi yakni *jinayah* (pidana), *munakahat* (perkawinan), *mawaris* (kewarisan), *murafa'at* (hukum acara), *siyasah* (politik/ketatanegaraan), *al-ahkam al-dauliyah* (hubungan internasional) dan dibagi menjadi 3 (tiga) bagian pokok lebih besar yakni *Sultah at Tasyriyah*, *Sultah al-Tanfiziyah*, *Sultah Qadiiyah*.³⁰ Dalam ketatanegaraan islam, fiqih siyasah berkaitan dengan sumber kekuasaan, pelaksana kekuasaan, dasar kekuasaan, cara pelaksana dan menjalankan kekuasaan, pertanggungjawaban kekuasaan.³¹

Al Mawardi dalam kitabnya berjudul *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* salah satunya membahas objek kajian *fiqh siyasah* terkait dengan administrasi negara disebut *siyasah idariyyah*. Al Mawardi membagi objek kajian *fiqh siyasah* menjadi: *siyasah dusturiyah* tentang kebijaksanaan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan, *siyasah maliyah* tentang ekonomi dan keuangan, *siyasah qadhaiyah* tentang peradilan, *siyasah harbiyah* tentang hukum perang dan *siyasah idariyah* tentang administrasi negara.³²

Pembagian *fiqh siyasah* menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddiqiey yang dikutip dalam buku Muhammad Iqbal meliputi *Siyasah Dusturiyah*

³⁰ Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*.

³¹ Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1991).

³² Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*.

(Perundang-Undangan), *Siyasah Tasyri'iyah* (politik hukum), *Siyasah Qadhiyyah* (Politik Peradilan), *Siyasah Maliyyah* (ekonomi moneter), *siyasah iddariyah* (administrasi negara), *siyasah dauliyyah* (hubungan internasional), *siyasah harbiyah* (peperangan).³³

Pendapat Ibnu Taimiyah yang dikutip dalam buku J. Suyuthi Pulungan membagi wilayah *fiqh siyasah* meliputi *siyasah dusturiyyah*, *siyasah idariyyah*, *siyasah dauliyyah*, dan *siyasah maliyyah*. Sedangkan dikutip dalam buku yang sama, Abdul Wahhab Khallaf membagi Fiqh Siyasah menjadi 3 (tiga) bidang saja yakni *siyasah dusturiyyah*, *siyasah kharijiyyah*, dan *siyasah maliyyah*.³⁴

Dalam hal ini fokus pembahasan yang menjadi kajian kepustakaan adalah *siyasah idariyah* yakni bidang terkait administrasi negara. *Idariyah* berasal dari kata *adara asy-syay'a yudiruhu idarah* berarti mengatur atau menjalankan sesuatu. Untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan dalam administrasi publik dapat dilihat dari sederhananya dalam peraturan, pelayanan yang cepat dan penanganan yang profesional.³⁵

Kaitannya terhadap rekomendasi ombudsman yang dalam hal ini ditujukan untuk memberikan pengawasan maladministrasi untuk perwujudan pelayanan publik yang bersih masuk ke dalam wilayah *siyasah idariyyah* yakni berurusan dengan administrasi ketatanegaraan

³³ Ibid.

³⁴ Pulungan Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, Pemikiran* (Jaka: RajaGrafindo, 2002).

³⁵ Erpan Sahadi, "Urgensi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Perspektif Siyasah Idariyah" (Institut Agama Islam Negeri Bengkulu, 2021).

dalam islam. *Siyasah idariyah* dalam penyelenggaraan administrasi negara pun lekat dengan prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas sehingga menimbulkan pelayanan yang profesional serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada zaman Nabi Muhammad Saw konsep *siyasah idariyah* yakni tata kelola pemerintahannya bertujuan sebagai prinsip untuk menjadi landasan kebijakan kerja orang-orang islam selanjutnya. Pada kehidupan sekarang, konsep *siyasah idariyah* adalah cara bagaimana mewujudkan pemerintahan yang baik. Cakupannya adalah kewenangan, orang dan badan publik, serta pemerintahan.³⁶ Pelaksanaan administrasi negara di pemerintahan dalam islam disebut *diwan*. Yang memiliki bagian-bagian tertentu, dalam masa Rasulullah konsep *siyasah idariyah* digunakan sebagai ukuran para penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan pelayanan sesuai yang diperintahkan oleh *syara'*.³⁷

b. Prinsip Siyasah Idariyah

Siyasah idariyah memberikan makna bahwa pemerintah adalah *khadim al-ummah* yakni pelayan umat yang bertugas mewujudkan *al-mashalih al-'ammah* yakni kepentingan umum.³⁸ Dalam bukunya, A. Djazuli juga membagi cakupan *fiqh siyasah* kedalam 3 (tiga) bagian yang lebih luas yakni *dusturiyyah, maliyyah, dan dauliyyah*.³⁹

³⁶ Tiara Ike Oktaviayanti, "Tinjauan Siyasah Idariyah Terhadap Peran Lembaga Keagamaan Gedung Meneng Dalam Menangani Kebutuhan Pangan (Studi Lumbung Beras Duafa Gedung Meneng Kecamatan Rajabasa)" (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2016).

³⁷ Laela Aryani, "Implementasi Good Governance Di Desa Rempoah Kecamatan Baturraden Kabupaten Banyumas Persepektif Siyasah Idariyyah" (Universtias Islam Negeri K.H. Saifuddin Zuhri, 2020).

³⁸ Muhammad Rosyidi, "Penerapan Fiqh Siyasah Dalam Ketatanegaraan Indonesia" (2024): 69.

³⁹ A Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslaatan Umat dalam rambu-rambu syariah* (Jakarta: Kencana, 2015).

Jubair Situmorang dalam bukunya yang berjudul *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam: Siyasa Dusturiyyah* mengategorikan *siyasa idariyah* kedalam ruang lingkup *siyasa dusturiyah* karena memiliki cakupan yang luas. Yakni dusturiyah adalah bahasan ketatanegaraan islam mengenai konstitusi atau perundang-undangan hingga administrasi negara yang bersinggungan langsung penyelenggaraan administrasi pelayanan publik antara masyarakat dan pemerintah.

Pada buku yang sama, Jubair Situmorang mengemukakan asas-asas yang diperlukan dalam penyelenggaraan administrasi negara oleh pejabat untuk membuat kebijakan seperti asas legalitas, asas umum pemerintahan yang baik, prinsip tauhidullah, prinsip persamaan, prinsip musyawarah, prinsip tertib administrasi ekonomi, keseimbangan sosial, dan asas tanggung jawab negara.⁴⁰ Dikorelasikan dengan pemberian rekomendasi ombudsman secara jelas untuk menindak praktik maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan ketegasan dalam pelaksanaan rekomendasi yang diberikan, selaras dengan beberapa asas menurut Jubair Situmorang di atas yang semuanya bermuara pada kemaslahatan umat atau kesejahteraan masyarakat sehingga tercapainya keadilan dalam pelaksanaannya. Asas tersebut antaranya:

- 1) Asas Legalitas

⁴⁰ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012).

Setiap tindak penyelenggaraan administrasi negara haruslah berdasarkan peraturan tertulis dan jelas yang dapat menjadi landasan hukum.

Kaitanya dengan rekomendasi ombudsman yakni telah diatur secara tertulis dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia walaupun belum memberikan kejelasan hukum menyeluruh yang memberikan hak bagi masyarakat terkait pelanggaran maladministrasi pelayanan publik. Serta menghindari kesewenang-wenangan pemerintah maupun instansi penyelenggara administrasi negara dalam mengabaikan rekomendasi yang diberikan.

2) Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Penerapan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik hendak digunakan oleh para penyelenggara pemerintahan maupun administrasi negara dalam perumusan kebijakan publik serta dalam pengambilan keputusan sehingga menciptakan kepastian hukum dan melaksanakan pertanggungjawaban sebagai mana mestinya.

Peraturan dan prosedur yang jelas dan tuntas dalam pemberian rekomendasi dalam menindak maladministrasi sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan memberikan dasar wajib dilaksanakan rekomendasi hingga perumusan sanksi pelanggarnya.

3) Asas Tanggungjawab Negara

Lebih jauh asas tanggungjawab negara menurut Muhammad Baqir As-Sadr menyatakan terdapat tiga konsep dasar yakni konsep jaminan sosial (*adh-dhaman al-ijtima'*), keseimbangan sosial (*al-tawazun al-ijtimai*), dan konsep intervensi negara (*at-tadukul ad-daulah*). Yang dijelaskan lebih lanjut didalamnya Al Ghazali mengembangkan dua pemikiran penting terkait keadilan dan kesejahteraan. Dan keduanya bermuara pada kemaslahatan yang artinya setiap kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah dan rakyat harus mengedepankan prinsip keadilan dan kesejahteraan.

Korelasi dengan pemberian rekomendasi ombudsman adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban negara bagi rakyatnya yang terdampak praktik maladministrasi mengingat ombudsman adalah lembaga negara yang independen dalam pengawasan maladministrasi pelayanan publik. Namun banyaknya maladministrasi yang masih terjadi dan pengabaian rekomendasi yang diberikan terhadap terlapor atau instansi terlapor menunjukkan belum terwujudnya asas ini untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang bersih.

Berdasarkan prinsip diatas, untuk mewujudkan pelayanan publik yang bersih diperlukan pula prinsip-prinsip islam sebagai dasar kekuatan dari rekomendasi ombudsman. Hal ini selaras dengan prinsip-prinsip untuk mewujudkan pelayanan publik yang bersih bebas maladministrasi.

3. Pelayanan Publik

Menurut Robert yang dikutip dari jurnal yang berjudul “mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik” karya Neneng Siti Maryam mendefinisikan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan umum yang dilakukan oleh instansi pemerintah baik pusat atau daerah dalam barang atau jasa sebagai bentuk upaya memenuhi kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketertiban-ketertiban.⁴¹ Dalam jurnal yang sama, menurut Widodo pelayanan publik adalah pemberian layanan melayani keperluan masyarakat yang memiliki kepentingan dalam organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan publik.⁴²

Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini adalah pemerintah untuk memenuhi kebutuhan layanan masyarakat akan barang, jasa atau layanan administratif sesuai pengaturan mekanismenya dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan. Dalam hal ini tugas dari

⁴¹ Neneng Siti Maryam, “mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik,” *Ilmu Politik dan Komunikasi* VI (2016): 8.

⁴² *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.*

Ombudsman adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan menindak jika adanya penyimpangan atau dengan istilah lain terdapat dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraanya.

Lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memuat tujuan yang ingin dicapai, disebutkan dalam Pasal 3 huruf a, pelayanan publik bertujuan untuk mewujudkan batasan dan hubungan yang jelas antara hak, kewajiban, tanggungjawab, dan kewenangan seluruh pihak terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; Pasal 3 huruf b pelayanan publik bertujuan untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan yang layak dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintah dan korporasi yang baik; Pasal 3 huruf c menyatakan bahwa tujuan pelayanan publik dengan terpenuhinya penyelenggaraan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; serta pada Pasal 3 huruf d menyatakan bahwa tujuan pelayanan publik adalah untuk mewujudkan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraanya.⁴³

Berdasarkan tujuan yang dijelaskan dalam undang-undang pelayanan publik dapat disimpulkan tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah berkenaan dengan segala komponen terkait mulai dari penyelenggaranya agar dapat memiliki batasan dan kejelasan dalam melaksanakan pelayanan publik, mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan asas pemerintahan, korporasi, dan

⁴³ Ibid.

peraturan perundang-undangan sehingga dapat mewujudkan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2009 memuat asas yang mendasari penyelenggaraanya yaitu:

a. Asas transparansi

Maksud dari asas ini adalah dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik bersifat terbuka mulai dari proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan, perencanaan hingga pelaksanaan dan pengawasan atau pengendalian, serta pelayanan publik dapat dengan mudah diakses bagi semua pihak yang memerlukan informasi.

b. Asas keadilan

Keadilan adalah kondisi ideal yang diharapkan dengan menerapkan semua aturan hukum yang mencerminkan keadilan, walaupun masih terdapat aturan hukum yang belum mencerminkan nilai-nilai keadilan. Sehingga diperlukan perumusan aturan hukum yang adil sehingga jika didalam aturan tersebut mencerminkan keadilan maka penegakan hukum secara adil bisa diwujudkan, begitupun sebaliknya.

c. Asas *good governance*

Asas ini dimaksudkan untuk pemerintah dalam menjalankan urusannya melaksanakan fungsi *governing* bersama-sama dengan institusi lain bahkan non pemerintah, masyarakat. Tujuannya untuk

mengurangi intervensi pemerintah namun juga pemerintah secara eksistensi sebagai institusi yang tidak bisa diabaikan.

Prinsip dasar lain pelayanan publik berfungsi untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pelayanan publik, meliputi:

a. Akuntabilitas

Dalam prinsip ini, penyelenggara harus memiliki tanggung jawab atas keputusan dan tindakan yang mereka berikan. Sehingga tujuannya adalah menciptakan kepercayaan legitimasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

b. Transparansi

Prinsip ini mengharuskan pemerintah memberikan informasi kepada masyarakat mengenai prosedur layanan, biaya, waktu, syarat-syarat secara terbuka dan transparan sehingga dapat memahami hak dan kewajiban masyarakat serta dapat berperan aktif dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.

c. Responsivitas

Prinsip ini dimaksudkan untuk mendorong penyedia layanan dalam merespon kebutuhan masyarakat secara cepat dan tepat, dan membuat penyelenggara menyesuaikan keperluan untuk meningkatkan kualitas layanan.

d. Partisipasi Publik

Prinsip ini mengacu pada masyarakat untuk terlibat dalam segala aspek penyelenggaraan pelayanan publik tujuannya adalah memastikan bahwa

layanan yang tersedia sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat serta meningkatkan rasa tanggung jawab penyelenggara.

e. Keadilan dan Kesetaraan

Prinsip ini menjadi dasar untuk penyedia layanan memastikan setiap orang mendapatkan akses layanan yang sama tanpa adanya diskriminasi.

f. Efektivitas dan Efisiensi

Prinsip ini mendorong penyelenggara untuk menghasilkan layanan yang baik, dan juga dapat menggunakan sumber daya mulai dari keuangan, manusia, waktu secara efektif sehingga dapat memberikan nilai maksimal kepada masyarakat.

g. Profesionalisme

Prinsip ini mencakup pentingnya sikap, etika, keterampilan yang dimiliki oleh penyedia layanan publik untuk menekankan pentingnya integritas, komitmen dan kompetensi dalam menjalankan tugas.⁴⁴

4. Reformasi Birokrasi

Birokrasi adalah instrumen dalam administrasi publik yang tujuan utamanya adalah menyediakan layanan kepada masyarakat secara akuntabel, efektif, efisien. Meski demikian dalam praktik birokrasi memiliki tantangan kompleks mulai dari masalah pungutan liar, korupsi, kolusi, yang menjadi hambatan kinerja dan akuntabilitasnya. Sehingga

⁴⁴ Eny Haryati et al., *Pengantar Pelayanan Publik* (Batam: Rey Media Grafika, 2024).

menimbulkan kritik dan mendorong pentingnya reformasi birokrasi secara menyeluruh.⁴⁵

Reformasi birokrasi adalah upaya sistematis, terpadu, komprehensif untuk mewujudkan tata pemerintah yang baik.⁴⁶ Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 menjelaskan reformasi birokrasi adalah upaya yang berkelanjutan dimana setiap tahapan memberikan perubahan serta perbaikan birokrasi yang lebih baik.⁴⁷

Berdasarkan pengertian reformasi birokrasi yang disebut diatas, dapat disimpulkan pengertian reformasi birokrasi adalah sebuah upaya melakukan perubahan dan perbaikan dalam birokrasi pemerintahan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik. Reformasi birokrasi dimulai dengan menata kelembagaan, pembangunan sumber daya manusia, menciptakan prosedur yang tidak berbelit, meningkatkan akuntabilitas aparatur, menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019 yang digunakan sebagai sasaran reformasi birokrasi salah satunya adalah terkait birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas dalam poin 2 (dua) penguatan kapasitas pengelolaan kinerja

⁴⁵ Victor Lumbanraja et al., *Reformasi Birokrasi Dan Inovasi Pelayanan Publik di Indonesia: Konsep, Perkembangan, Prinsip dan Peran* (Yogyakarta: Star Digital Publishing, 2025).

⁴⁶ Dwi Wahyu Aris Setio Anggoro, "Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan Adimulyo Kabupaten Kebumen" (Universitas Negeri Semarang, 2017).

⁴⁷ *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, n.d.

pelayanan publik salah satunya dengan efektivitas pengawasan. Dalam pembahasan mengenai peran dari rekomendasi ombudsman untuk mengatasi adanya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik bermuara pada tujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang selaras dengan tujuan reformasi birokrasi untuk menciptakan tata kelola pemerintah yang baik.

Menurut Abdullah, dikutip dalam buku Muhammad Sawir dengan judul “Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi” mengemukakan ada pembagian birokrasi menjadi tiga kategori antara lain birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan. Lebih lanjut birokrasi pelayanan menurutnya adalah unit organisasi pemerintahan yang berhubungan dengan masyarakat dengan fungsi utama yaitu pelayanan langsung kepada masyarakat.⁴⁸

Namun kerap kali pelayanan tersebut tidak memuaskan dan cenderung terjadi penyelewengan. Menurut Nugroho yang dikutip dalam buku Yusriadi dengan judul Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik mengemukakan beberapa perilaku buruk birokrasi di Indonesia terkhusus perizinan, seperti prosedur banyak dengan waktu pelayanan lama dan biaya mahal. Dalam buku yang sama, birokrasi pelayanan publik juga memiliki salah satu perilaku buruk, yakni adanya maladministrasi yang merupakan tindakan administratif kurang tepat, kesalahan administratif, tidak adil, dan lain sebagainya.⁴⁹

⁴⁸ Muhammad Sawir, *Birokrasi Pelayanan Publik, Konsep, Teori, aplikasi* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020).

⁴⁹ Yusriadi, *Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2018).

Oleh karena itu adanya pemberian rekomendasi Ombudsman adalah bentuk upaya menindak dan menekan maladministrasi dalam pelayanan publik yang mana rekomendasi itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan wajib dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang melakukan maladministrasi.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif. Penelitian ini dilakukan dengan menempatkan norma, aturan, prinsip, hingga doktrin hukum untuk menjawab isu hukum (permasalahan) yang ada. Dalam penelitian ini mengkaji tentang peran rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan terkait untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan isu masalah yang terjadi adalah adanya pengabaian pemberian rekomendasi dan banyaknya maladministrasi yang terjadi.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum normatif ini menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum.⁵⁰ Dalam penelitian ini undang-undang yang berkaitan adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik

⁵⁰ Moch Choirul Rizal, Fatimatuz Zahro, dan Rizki Dermawan, *Ragam Penelitian Hukum* (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2022).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta undang-undang lain yang masih berkaitan.

Pendekatan konseptual dilakukan bukan dari aturan hukum yang ada melainkan pandangan serta doktrin-doktrin untuk dijadikan acuan dalam isu yang dikaji dengan menemukan konsep maupun prinsip hukum yang relevan. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual ketatanegaraan islam yakni *siyasah iddadiyah* tentang administrasi negara yang merupakan cabang dari *fiqih siyasah*.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, sumber-sumber penelitian disebut sebagai bahan hukum baik bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁵¹ Bahan hukum primer yang digunakan meliputi peraturan yang dibuat oleh lembaga negara seperti undang-undang. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yakni buku, jurnal, artikel ilmiah. Serta bahan non hukum yang menjadi pendukung literasi berkaitan dengan kajian penelitian seperti berita di media massa.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan terkait rekomendasi ombudsman, administrasi pemerintahan, pelayanan publik, hingga penyelenggaraan pemerintahan yang bersih untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik serta naskah akademik yang digunakan untuk menjadi rujukan menganalisis isu permasalahan yang ada. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku, jurnal penelitian, artikel ilmiah,

⁵¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).

laporan dari Ombudsman republik Indonesia tentang administrasi pemerintahan hingga terkait kedua perspektif penelitian dalam hal ini adalah Asas Umum Pemerintah Baik dan *Siyasah Idariyah*.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan dengan menelaah dokumen-dokumen yang menjadi bahan hukum primer, sekunder, serta non hukum. Dan dokumentasi bahan hukum dengan mencari, *foldering*, dan memetakan bahan-bahan hukum untuk memudahkan analisis.

Dalam penelitian ini, pengumpulan bahan hukum dengan membaca, mempelajari, dan mencatat poin penting yang berkaitan dengan isu penelitian, baik mengenai teori hukum, pandangan ahli hukum yang tertuang dalam buku, jurnal, dan mempelajari hasil dari penelitian terdahulu. Teknik ini juga mengumpulkan, mempelajari dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait rekomendasi ombudsman hingga pelayanan publik, putusan pengadilan terkait isu tersebut, dan laporan maladministrasi yang dikeluarkan oleh ombudsman.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik menganalisis bahan hukum berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual menggunakan penalaran hukum untuk menginterpretasikan makna. Dengan prosedur mengidentifikasi dasar hukum perundang-undangan, interpretasi hukum, dan kemudian hasil penalaran yang akan memberikan kesimpulan serta preskripsi yang seharusnya.

Undang-undang yang digunakan tentang rekomendasi ombudsman, pelayanan publik, hingga administrasi pemerintahan. Juga pendekatan konseptual dengan menemukan prinsip hukum yang relevan dalam Asas Umum Pemerintah Baik (AUPB) dan *Siyasah Idariyah* untuk menjawab isu permasalahan dan memberi preskripsi bagaimana seharusnya rekomendasi ombudsman dijalankan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dalam segi pelayanan publik. teknik analisis penelitian ini.