



Homepage Journal: <https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS>

Kebijakan Rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara: Antara Soft Law Dan Daya Ikat Administratif

The Recommended Policy of the Ombudsman of the Republic of Indonesia in the State Administrative Law System: Between Soft Law and Administrative Binding Power

M. Riyanto

Universitas 17 Agustus 1945 Semarang
mochamad-riyanto@untagsmg.ac.id

Artikel Penelitian

Article History:

Received: 05 Sep, 2025

Revised: 14 Oct, 2025

Accepted: 22 Oct, 2025

Kata Kunci:

Ombudsman,
Rekomendatif, Soft Law,
Daya Ikat Administratif,
Administrasi Negara

Keywords:

*Ombudsman,
recommendatory policy,
soft law, administrative
binding force,
administrative law*

DOI: [10.56338/jks.v9i1.10170](https://doi.org/10.56338/jks.v9i1.10170)

ABSTRAK

Kebijakan rekomendatif yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia merefleksikan posisi strategis lembaga pengawas eksternal dalam sistem hukum administrasi negara, khususnya dalam upaya pencegahan dan penanganan maladministrasi pelayanan publik. Rekomendasi Ombudsman secara normatif memiliki dasar hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, daya ikat administratif dari rekomendasi tersebut masih menjadi perdebatan karena karakteristiknya yang bersifat non-legally binding dan tidak disertai dengan sanksi administratif yang tegas apabila tidak dilaksanakan oleh instansi yang direkomendasikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan kebijakan rekomendatif Ombudsman dalam kerangka hukum administrasi negara, dengan menempatkannya pada persimpangan antara instrumen soft law dan bentuk pengawasan administratif yang memiliki implikasi hukum. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji efektivitas rekomendasi Ombudsman dalam mendorong kepatuhan birokrasi terhadap prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance), seperti akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, yang didukung oleh kajian literatur dari jurnal hukum administrasi negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun rekomendasi Ombudsman tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis seperti putusan pengadilan, rekomendasi tersebut tetap memiliki daya ikat administratif dan moral yang signifikan. Namun, lemahnya mekanisme penegakan dan pengawasan tindak lanjut menyebabkan efektivitas rekomendasi belum optimal. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi kelembagaan, penguatan regulasi, serta mekanisme pengawasan yang lebih efektif agar kebijakan rekomendatif

Ombudsman dapat berfungsi secara maksimal dalam sistem hukum administrasi negara.

ABSTRACT

The recommendatory policies issued by the Ombudsman of the Republic of Indonesia reflect the strategic role of external supervisory institutions within the system of administrative law, particularly in preventing and addressing maladministration in public services. Normatively, Ombudsman recommendations are grounded in a clear legal framework as regulated under Law Number 37 of 2008 concerning the Ombudsman of the Republic of Indonesia. Nevertheless, in the practical operation of government administration, the administrative binding force of these recommendations remains a subject of debate, as they are characterized as non-legally binding instruments and are not accompanied by explicit administrative sanctions in cases of non-compliance by the recommended institutions. This study aims to analyze the legal position of Ombudsman recommendations within the framework of administrative law by situating them at the intersection between soft law instruments and forms of administrative oversight that generate legal implications. In addition, this research examines the effectiveness of Ombudsman recommendations in encouraging bureaucratic compliance with the principles of good governance, including accountability, transparency, and legal certainty. The research employs a normative legal method, utilizing statutory and conceptual approaches supported by a comprehensive review of legal literature, particularly national scholarly journals in the field of administrative law. The findings indicate that although Ombudsman recommendations do not possess legally binding force comparable to judicial decisions, they nonetheless carry significant administrative and moral authority. However, the absence of robust enforcement mechanisms and systematic monitoring of follow-up actions has limited their practical effectiveness. Therefore, the study concludes that institutional harmonization, regulatory reinforcement, and the establishment of more effective oversight mechanisms are necessary to strengthen the functional role of Ombudsman recommendations. Such measures are essential to ensure that recommendatory policies operate optimally within the administrative law system and contribute meaningfully to the realization of good governance in Indonesia.

PENDAHULUAN

Perkembangan negara hukum modern menuntut adanya mekanisme pengawasan yang efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam bidang pelayanan publik. Dalam konteks negara hukum administrasi (*administrative law state*), pengawasan tidak hanya dilakukan melalui mekanisme peradilan, tetapi juga melalui lembaga pengawas non-yudisial yang berfungsi memastikan bahwa tindakan dan keputusan administrasi negara berjalan sesuai dengan prinsip hukum, keadilan, dan kepentingan publik (Tjandra, 2021). Salah satu lembaga pengawas eksternal yang memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia merupakan respons negara terhadap meningkatnya tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang transparan, akuntabel, dan bebas dari praktik maladministrasi. Keberadaan Ombudsman secara normatif ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang memberikan kewenangan kepada ORI untuk menerima laporan masyarakat, melakukan pemeriksaan, serta mengeluarkan rekomendasi kepada penyelenggara pelayanan publik yang terbukti melakukan maladministrasi. Dalam kerangka ini, Ombudsman diposisikan sebagai instrumen kontrol administratif yang berfungsi memperkuat prinsip *good governance* dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan (Putri & Adnan, 2020).

Namun demikian, efektivitas Ombudsman dalam menjalankan fungsinya seringkali dihadapkan pada persoalan mendasar terkait kedudukan dan daya ikat rekomendasi yang dikeluarkannya. Rekomendasi Ombudsman secara hukum tidak dikategorikan sebagai keputusan administrasi negara

(*beschikking*) yang bersifat mengikat seperti putusan pengadilan tata usaha negara. Akibatnya, rekomendasi tersebut kerap dipahami sebagai produk yang bersifat *non-legally binding*, sehingga implementasinya sangat bergantung pada kemauan politik dan kepatuhan birokrasi dari instansi yang direkomendasikan (Ariyanto & Karjoko, 2019).

Dalam praktiknya, tidak sedikit rekomendasi Ombudsman yang diabaikan, ditunda, atau hanya dilaksanakan secara parsial oleh instansi pemerintah. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur kewajiban menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman dengan realitas administratif di lapangan. Padahal, Undang-Undang Ombudsman secara eksplisit menyatakan bahwa instansi terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman atau setidaknya memberikan alasan tertulis apabila tidak melaksanakannya. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan serius mengenai sejauh mana rekomendasi Ombudsman memiliki daya ikat administratif yang efektif dalam sistem hukum administrasi negara (Taufiq & Martien, 2025).

Dari perspektif hukum administrasi negara, perdebatan mengenai daya ikat rekomendasi Ombudsman tidak dapat dilepaskan dari konsep *soft law*. *Soft law* merujuk pada norma atau instrumen hukum yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara formal, tetapi tetap memiliki pengaruh normatif, moral, dan politis dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Ombudsman, rekomendasi sering ditempatkan sebagai *soft law* karena tidak disertai dengan sanksi administratif langsung apabila tidak dilaksanakan.

Meski demikian, menempatkan rekomendasi Ombudsman semata-mata sebagai *soft law* berpotensi mereduksi fungsi pengawasan yang melekat pada lembaga tersebut. Rekomendasi Ombudsman lahir dari proses pemeriksaan yang bersifat *quasi-adjudicative*, melibatkan analisis hukum administrasi, fakta lapangan, serta prinsip-prinsip pelayanan publik. Oleh karena itu, rekomendasi Ombudsman seharusnya dipahami tidak hanya sebagai nasihat moral, melainkan sebagai bentuk koreksi administratif yang memiliki implikasi hukum dan kelembagaan (Sulistyowati dkk., 2026).

Dalam kerangka *good governance*, keberadaan Ombudsman dan produk rekomendasinya memiliki peran penting dalam memperkuat akuntabilitas birokrasi. Prinsip *good governance* menuntut adanya mekanisme pengawasan yang mampu menjamin bahwa kekuasaan administratif tidak disalahgunakan dan bahwa hak-hak masyarakat sebagai pengguna layanan publik terlindungi secara efektif. Rekomendasi Ombudsman berfungsi sebagai instrumen korektif yang dapat memulihkan hak masyarakat, memperbaiki prosedur administrasi, serta mencegah terulangnya praktik maladministrasi di masa mendatang.

Namun, lemahnya daya ikat administratif rekomendasi Ombudsman berpotensi melemahkan upaya tersebut. Ketika rekomendasi tidak ditindaklanjuti secara serius oleh instansi pemerintah, maka fungsi Ombudsman sebagai pengawas eksternal menjadi tidak optimal. Hal ini tidak hanya merugikan masyarakat pelapor, tetapi juga menggerus kepercayaan publik terhadap sistem administrasi negara dan lembaga pengawasan itu sendiri. Oleh karena itu, isu mengenai posisi rekomendasi Ombudsman dalam sistem hukum administrasi negara menjadi isu krusial yang layak untuk dikaji secara mendalam.

Selain itu, problematika rekomendasi Ombudsman juga berkaitan dengan disharmoni kelembagaan antara Ombudsman dan lembaga negara lainnya. Tidak jarang terjadi tarik-menarik kewenangan antara Ombudsman dan instansi yang direkomendasikan, terutama ketika rekomendasi tersebut dianggap mencampuri diskresi administratif atau kebijakan internal instansi. Dalam kondisi demikian, ketiadaan mekanisme penegakan yang kuat menyebabkan rekomendasi Ombudsman kehilangan efektivitas praktisnya (Triono et al., 2025).

Kajian ini menjadi semakin relevan mengingat meningkatnya kompleksitas pelayanan publik di era birokrasi modern dan digital. Digitalisasi pelayanan publik memang membuka peluang efisiensi dan transparansi, tetapi juga menghadirkan bentuk-bentuk baru maladministrasi yang membutuhkan pengawasan adaptif. Ombudsman dituntut tidak hanya responsif terhadap laporan masyarakat, tetapi juga memiliki instrumen rekomendatif yang cukup kuat untuk mendorong perubahan struktural dalam

birokrasi. Tanpa penguatan daya ikat rekomendasi, fungsi pengawasan Ombudsman berisiko menjadi simbolik semata.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia berada pada posisi dilematis antara *soft law* dan daya ikat administratif. Di satu sisi, rekomendasi tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis layaknya putusan pengadilan. Di sisi lain, rekomendasi Ombudsman memiliki dasar hukum, legitimasi kelembagaan, serta tujuan perlindungan hak masyarakat yang seharusnya menjadikannya efektif dalam praktik administrasi negara. Dilema ini menuntut analisis hukum yang komprehensif untuk memahami posisi rekomendasi Ombudsman secara konseptual dan normatif.

Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan pada analisis kebijakan rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia dalam sistem hukum administrasi negara dengan menempatkannya dalam perspektif *soft law* dan daya ikat administratif. Penelitian ini berupaya menjawab pertanyaan mengenai bagaimana kedudukan hukum rekomendasi Ombudsman, sejauh mana daya ikat administratifnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, serta implikasinya terhadap efektivitas pengawasan dan penerapan prinsip *good governance*. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam penguatan peran Ombudsman sebagai lembaga pengawas administrasi negara di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada kajian terhadap norma hukum positif, asas-asas hukum, dan doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus utama kajian ini adalah menganalisis kedudukan dan karakter kebijakan rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia dalam sistem hukum administrasi negara, khususnya terkait dengan konsep *soft law* dan daya ikat administratif, yang secara substansial merupakan persoalan normatif dan konseptual dalam ilmu hukum (Kristiawanto, 2020).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan hukum yang mengatur kedudukan, kewenangan, dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia. Peraturan tersebut meliputi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta peraturan terkait lainnya yang berkaitan dengan pengawasan administrasi dan penyelenggaraan pelayanan publik. Pendekatan ini digunakan untuk memahami landasan yuridis kebijakan rekomendatif Ombudsman dan kewajiban administratif instansi yang menerima rekomendasi.

Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum yang relevan, seperti konsep *soft law*, daya ikat administratif, maladministrasi, serta prinsip-prinsip *good governance*. Pendekatan konseptual ini penting untuk membangun kerangka teoritis dalam memahami posisi rekomendasi Ombudsman, yang tidak sepenuhnya dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan normatif formal. Melalui pendekatan ini, penelitian mengkaji pandangan para ahli hukum administrasi negara mengenai karakter norma yang bersifat *non-legally binding* namun memiliki implikasi administratif dan moral dalam praktik pemerintahan.

Ketiga, penelitian ini juga menggunakan pendekatan literatur (*literature review*) dengan menelaah jurnal ilmiah nasional yang membahas Ombudsman Republik Indonesia, pengawasan administrasi negara, serta efektivitas rekomendasi dalam mencegah maladministrasi. Literatur tersebut digunakan untuk memperkaya analisis, mengidentifikasi perkembangan pemikiran akademik, serta membandingkan berbagai pandangan ilmiah terkait daya ikat rekomendasi Ombudsman.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum administrasi negara, artikel jurnal ilmiah

nasional terakreditasi, serta hasil penelitian sebelumnya yang membahas Ombudsman dan pengawasan pelayanan publik. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai pendukung, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum, untuk memperjelas istilah dan konsep yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan menginventarisasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, dengan cara menafsirkan norma hukum dan konsep yang ada secara sistematis dan logis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis, yakni dengan menggambarkan kedudukan hukum rekomendasi Ombudsman dalam sistem hukum administrasi negara, kemudian menganalisisnya secara kritis dalam perspektif *soft law* dan daya ikat administratif. Hasil analisis tersebut selanjutnya digunakan untuk menarik kesimpulan mengenai efektivitas kebijakan rekomendatif Ombudsman serta implikasinya terhadap penguatan prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

PEMBAHASAN

Karakter Rekomendasi Ombudsman sebagai Instrumen *Soft Law*

Dalam sistem hukum administrasi negara, rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia secara konseptual kerap dikategorikan sebagai instrumen *soft law*. Klasifikasi ini muncul karena rekomendasi Ombudsman tidak disertai dengan sanksi hukum langsung yang bersifat memaksa apabila instansi yang direkomendasikan tidak melaksanakannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Pratiwi. (2022), rekomendasi Ombudsman tidak memenuhi karakteristik norma *legally binding* yang secara eksplisit dapat dipaksakan melalui mekanisme penegakan hukum formal, seperti putusan pengadilan tata usaha negara. Oleh karena itu, dalam praktik administrasi pemerintahan, rekomendasi Ombudsman sering diposisikan sebagai norma yang bersifat persuasif dan korektif, bukan represif.

Konsep *soft law* dalam hukum administrasi negara merujuk pada instrumen hukum yang memiliki muatan normatif dan bertujuan mengarahkan perilaku penyelenggara pemerintahan, namun tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis formal. Instrumen *soft law* biasanya berfungsi sebagai pedoman, standar perilaku, atau mekanisme koreksi administratif yang mengandalkan kepatuhan sukarela, legitimasi kelembagaan, serta tekanan moral dan publik. Dalam konteks rekomendasi Ombudsman, sifat *soft law* tercermin dari ketentuan bahwa instansi terlapor diwajibkan untuk menindaklanjuti rekomendasi, tetapi ketidakpatuhan tidak secara otomatis berujung pada sanksi administratif yang tegas dan langsung (Hasyim, 2020).

Karakter *soft law* tersebut dapat diamati dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, di mana tidak sedikit instansi pemerintah yang hanya melaksanakan rekomendasi Ombudsman secara parsial, menunda pelaksanaan, atau bahkan mengabaikannya dengan memberikan alasan administratif yang normatif. Fenomena ini menunjukkan bahwa meskipun rekomendasi Ombudsman memiliki legitimasi hukum dan institusional, efektivitasnya sangat bergantung pada kesadaran hukum, etika birokrasi, serta komitmen instansi yang direkomendasikan. Dalam situasi tertentu, rekomendasi Ombudsman justru dipandang sebagai bentuk “nasihat administratif” yang tidak mengikat secara mutlak, sehingga posisinya lebih lemah dibandingkan dengan instrumen hukum yang bersifat koersif.

Paradigma *soft law* dalam rekomendasi Ombudsman juga menempatkan instrumen tersebut sebagai sarana moral *persuasion*. Artinya, rekomendasi berfungsi untuk memengaruhi perilaku administrasi negara melalui argumentasi hukum, pertimbangan kepatutan, dan tekanan opini publik, bukan melalui paksaan hukum formal. Mekanisme ini sejalan dengan fungsi Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal yang independen dan non-yudisial, yang tidak dimaksudkan untuk menggantikan peran lembaga peradilan, melainkan melengkapi sistem pengawasan administrasi negara (Luthfianna, 2020).

Namun demikian, menempatkan rekomendasi Ombudsman semata-mata sebagai *soft law* berpotensi menimbulkan reduksi terhadap makna dan fungsi pengawasan yang melekat pada lembaga Ombudsman itu sendiri. Rekomendasi Ombudsman bukanlah produk yang lahir tanpa dasar hukum, melainkan hasil dari proses pemeriksaan yang sistematis, melibatkan klarifikasi, pengumpulan bukti, serta analisis terhadap norma hukum administrasi dan prinsip pelayanan publik. Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman memiliki dimensi normatif yang lebih kuat dibandingkan sekadar imbauan atau pendapat administratif biasa.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia secara eksplisit menyatakan bahwa rekomendasi Ombudsman wajib ditindaklanjuti oleh instansi terlapor. Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun rekomendasi tidak memiliki kekuatan legally binding dalam arti sempit, namun tetap mengandung kewajiban administratif yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Dalam konteks ini, karakter *soft law* rekomendasi Ombudsman bersifat relatif, karena tetap berada dalam kerangka hukum positif dan memiliki implikasi administratif bagi penyelenggara pelayanan publik.

Daya Ikat Administratif dalam Sistem Hukum Administrasi Negara

Meskipun rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia kerap diklasifikasikan sebagai instrumen *soft law*, hal tersebut tidak serta-merta menghilangkan keberadaan daya ikat administratif yang melekat di dalamnya. Dalam perspektif hukum administrasi negara, daya ikat administratif tidak selalu identik dengan keberadaan sanksi yang bersifat koersif, melainkan dapat pula diwujudkan melalui kewajiban hukum untuk merespons, menindaklanjuti, dan mempertanggungjawabkan tindakan administrasi yang telah dilakukan. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia secara tegas mengatur bahwa instansi yang menerima rekomendasi wajib melaksanakan rekomendasi tersebut atau memberikan alasan tertulis yang sah apabila tidak melaksanakannya (Oktarina et al., 2021).

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman memiliki posisi sebagai perintah administratif yang bersifat korektif. Kewajiban untuk menindaklanjuti atau memberikan tanggapan tertulis menandakan bahwa instansi terlapor tidak memiliki keleluasaan absolut untuk mengabaikan rekomendasi Ombudsman. Dengan kata lain, rekomendasi Ombudsman menciptakan konsekuensi administratif berupa kewajiban bertindak (*plicht tot handelen*) atau kewajiban memberikan justifikasi administratif (*duty to give reasons*), yang merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi negara modern.

Daya ikat administratif ini semakin relevan apabila dikaitkan dengan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketika instansi pemerintah diwajibkan untuk memberikan alasan tertulis atas ketidakpatuhan terhadap rekomendasi Ombudsman, maka secara tidak langsung instansi tersebut berada dalam mekanisme kontrol administratif dan kontrol publik. Tanggapan tertulis tersebut tidak hanya menjadi bentuk pertanggungjawaban internal, tetapi juga berpotensi menjadi bahan evaluasi bagi publik dan lembaga pengawas lainnya. Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman berfungsi sebagai alat pengikat administratif yang mendorong transparansi dan akuntabilitas birokrasi (Munaf, 2016).

Namun demikian, daya ikat administratif rekomendasi Ombudsman masih menghadapi keterbatasan struktural. Kelemahan utama terletak pada absennya mekanisme sanksi administratif yang tegas dan langsung bagi instansi yang tidak melaksanakan rekomendasi secara substansial. Dalam praktik, instansi terlapor sering kali memenuhi kewajiban formal dengan memberikan tanggapan tertulis, tetapi tidak melakukan perbaikan administratif yang direkomendasikan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kewajiban administratif yang diatur dalam Undang-Undang Ombudsman cenderung bersifat prosedural, bukan substantif, sehingga efektivitas rekomendasi masih bergantung pada komitmen internal birokrasi.

Ketiadaan sanksi administratif yang kuat juga menyebabkan daya ikat rekomendasi Ombudsman bersifat tidak seragam. Beberapa instansi menunjukkan tingkat kepatuhan yang tinggi terhadap rekomendasi Ombudsman, terutama instansi yang memiliki budaya hukum dan etika birokrasi yang baik. Sebaliknya, instansi dengan tingkat kepatuhan rendah cenderung memanfaatkan celah normatif dalam regulasi untuk menghindari pelaksanaan rekomendasi secara penuh. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan inkonsistensi dalam penerapan pengawasan administrasi negara.

Dalam perspektif sistem hukum administrasi negara, kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan implementasi administratif. Secara normatif, rekomendasi Ombudsman telah diakui sebagai instrumen pengawasan yang wajib ditindaklanjuti. Namun, secara empiris, lemahnya mekanisme penegakan administratif menyebabkan rekomendasi tersebut belum sepenuhnya efektif dalam mendorong perubahan perilaku birokrasi. Oleh karena itu, penguatan daya ikat administratif rekomendasi Ombudsman menjadi kebutuhan mendesak, baik melalui penyempurnaan regulasi maupun penguatan mekanisme pengawasan lintas lembaga.

Implikasi Efektivitas Kebijakan Rekomendatif terhadap Kepatuhan Birokrasi

Efektivitas kebijakan rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia sangat bergantung pada tingkat kepatuhan birokrasi dalam menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkan. Dalam praktik administrasi negara, kepatuhan birokrasi tidak hanya dipengaruhi oleh keberadaan norma hukum, tetapi juga oleh budaya organisasi, struktur kekuasaan, serta kepentingan institusional yang melekat pada instansi pemerintah. Sejumlah studi menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman seringkali diabaikan atau hanya dilaksanakan secara parsial, terutama ketika rekomendasi tersebut dipersepsikan berpotensi mengganggu kepentingan struktural, kebijakan internal, atau kewenangan diskresi pejabat administrasi (Dalimunthe & Parinduri, 2026).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa kebijakan rekomendatif Ombudsman masih menghadapi hambatan serius dalam mendorong perubahan perilaku birokrasi secara substansial. Ketika rekomendasi hanya dipahami sebagai kewajiban administratif formal tanpa konsekuensi yang jelas, instansi terlapor cenderung mengambil langkah minimal untuk memenuhi kewajiban normatif, seperti memberikan tanggapan tertulis, tanpa melakukan perbaikan sistemik sebagaimana direkomendasikan. Kondisi ini mencerminkan lemahnya internalisasi prinsip akuntabilitas dan kepatuhan hukum dalam kultur birokrasi, sehingga rekomendasi Ombudsman berisiko menjadi simbolik semata dalam sistem administrasi negara.

Dari perspektif hukum administrasi negara, efektivitas rekomendasi Ombudsman seharusnya diukur tidak hanya dari tingkat kepatuhan formal, tetapi juga dari dampaknya terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik dan pencegahan maladministrasi. Ketika rekomendasi tidak diimplementasikan secara substansial, maka tujuan utama pembentukan Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal menjadi tidak tercapai secara optimal. Hal ini berimplikasi pada menurunnya kepercayaan publik terhadap efektivitas mekanisme pengawasan non-yudisial, serta melemahnya legitimasi institusional Ombudsman di mata masyarakat dan birokrasi.

Selain itu, rendahnya tingkat kepatuhan birokrasi terhadap rekomendasi Ombudsman juga mencerminkan adanya asimetri kekuasaan antara Ombudsman dan instansi pemerintah. Sebagai lembaga yang tidak memiliki kewenangan eksekutorial, Ombudsman sangat bergantung pada kerja sama dan itikad baik instansi yang direkomendasikan. Ketika rekomendasi dipandang tidak memiliki konsekuensi administratif yang nyata, instansi pemerintah cenderung memprioritaskan kepentingan internal dibandingkan kewajiban untuk memperbaiki maladministrasi. Dalam konteks ini, kebijakan rekomendatif Ombudsman berpotensi kehilangan daya dorongnya sebagai instrumen kontrol administratif yang efektif.

Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan rekomendatif dan mendorong kepatuhan birokrasi, diperlukan upaya penguatan yang bersifat struktural dan sistemik. Salah satu langkah penting adalah peningkatan transparansi publik terhadap tindak lanjut rekomendasi Ombudsman. Publikasi terbuka mengenai tingkat kepatuhan instansi terhadap rekomendasi dapat menciptakan tekanan sosial dan politik yang mendorong instansi pemerintah untuk lebih serius menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Transparansi ini juga berfungsi sebagai mekanisme akuntabilitas eksternal yang memperkuat posisi Ombudsman dalam sistem pengawasan administrasi negara.

Selain itu, sosialisasi peran dan kewenangan Ombudsman kepada aparatur pemerintah perlu terus ditingkatkan. Pemahaman yang komprehensif mengenai fungsi Ombudsman dan implikasi hukum rekomendasinya dapat membantu mengurangi resistensi birokrasi dan mendorong internalisasi nilai-nilai *good governance*. Upaya ini perlu disertai dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang secara lebih tegas menegaskan kewajiban administratif instansi terhadap rekomendasi Ombudsman, termasuk pengaturan mekanisme evaluasi dan konsekuensi administratif bagi ketidakpatuhan.

Rekomendasi Ombudsman dan Harmonisasi dengan Prinsip *Good Governance*

Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan penerapan prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan administrasi negara, khususnya dalam konteks pelayanan publik. Prinsip *good governance* mencakup nilai-nilai fundamental seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi publik, efektivitas, dan kepastian hukum. Dalam kerangka ini, rekomendasi Ombudsman tidak hanya berfungsi sebagai instrumen koreksi terhadap tindakan maladministratif, tetapi juga sebagai sarana normatif untuk mendorong internalisasi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam praktik birokrasi sehari-hari (Devi et al., 2019).

Fungsi pengawasan Ombudsman secara substantif diarahkan untuk memastikan bahwa penyelenggara pelayanan publik menjalankan kewenangannya sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Melalui rekomendasi yang dikeluarkan, Ombudsman memberikan standar penilaian terhadap tindakan dan keputusan administrasi negara, sekaligus menawarkan solusi perbaikan yang sejalan dengan prinsip akuntabilitas dan kepatutan administratif. Dengan demikian, rekomendasi Ombudsman berperan sebagai jembatan antara norma hukum administrasi dan praktik birokrasi, sehingga mampu memperkuat kualitas tata kelola pemerintahan (Sakdiya & Bangsawan, 2025).

Selain itu, rekomendasi Ombudsman juga berkontribusi dalam meningkatkan transparansi dan partisipasi publik. Proses pemeriksaan yang dilakukan Ombudsman umumnya melibatkan pelapor, instansi terlapor, serta pihak-pihak terkait lainnya, sehingga membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik. Rekomendasi yang dihasilkan kemudian menjadi dokumen publik yang dapat diakses dan diawasi oleh masyarakat. Transparansi ini tidak hanya berfungsi sebagai sarana kontrol sosial, tetapi juga sebagai mekanisme pembelajaran bagi birokrasi untuk memperbaiki prosedur dan kebijakan internal berdasarkan kritik dan masukan eksternal (Henvianto & Widowati, 2024).

Adopsi rekomendasi Ombudsman sebagai refleksi atas praktik baik (*best practices*) memiliki potensi besar untuk membangun budaya kepatuhan administratif dalam birokrasi. Ketika rekomendasi dijadikan acuan dalam penyusunan kebijakan internal, standar operasional prosedur, atau reformasi layanan, maka rekomendasi tersebut tidak lagi dipandang sebagai koreksi sesaat, melainkan sebagai instrumen pembelajaran institusional. Dalam konteks ini, rekomendasi Ombudsman dapat berfungsi sebagai sumber *administrative learning* yang mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik secara berkelanjutan.

Namun demikian, harmonisasi antara rekomendasi Ombudsman dan prinsip *good governance* masih menghadapi tantangan struktural dan kelembagaan. Salah satu kendala utama adalah belum adanya mekanisme yang sistematis untuk mengintegrasikan rekomendasi Ombudsman ke dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan administratif instansi pemerintah. Tanpa dukungan kelembagaan

yang jelas, rekomendasi Ombudsman berpotensi hanya menjadi pedoman etis atau referensi normatif yang tidak memiliki dampak administratif yang signifikan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan rekomendasi Ombudsman dalam mendorong *good governance* tidak hanya ditentukan oleh kualitas substansi rekomendasi, tetapi juga oleh kesiapan sistem administrasi negara untuk mengadopsi dan mengimplementasikannya. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dan kelembagaan yang menegaskan posisi rekomendasi Ombudsman sebagai bagian integral dari sistem pengawasan dan pembinaan administrasi negara. Harmonisasi ini dapat dilakukan melalui penguatan kewajiban tindak lanjut, integrasi rekomendasi ke dalam mekanisme evaluasi kinerja birokrasi, serta peningkatan koordinasi antara Ombudsman dan lembaga pengawas internal pemerintah.

KESIMPULAN

Kebijakan rekomendatif Ombudsman Republik Indonesia (ORI) menempati posisi yang unik dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Di satu sisi, rekomendasi Ombudsman tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis layaknya keputusan tata usaha negara atau putusan pengadilan, sehingga secara konseptual lebih dekat dengan karakteristik *soft law*. Namun di sisi lain, rekomendasi tersebut lahir dari kewenangan konstitusional dan undang-undang, serta ditujukan langsung kepada penyelenggara pemerintahan, sehingga memiliki dimensi moral, administratif, dan institusional yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

Pembahasan menunjukkan bahwa rekomendasi Ombudsman berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap praktik maladministrasi sekaligus sebagai sarana pendorong reformasi birokrasi. Dalam kerangka hukum administrasi negara, rekomendasi tersebut mencerminkan upaya negara untuk mengembangkan mekanisme pengawasan yang fleksibel, responsif, dan berbasis pada nilai keadilan substantif. Meskipun tidak disertai sanksi hukum langsung, rekomendasi Ombudsman tetap mengandung tekanan normatif melalui mekanisme publikasi, pengawasan politik, dan evaluasi kinerja birokrasi.

Namun demikian, efektivitas kebijakan rekomendatif masih menghadapi tantangan serius, terutama rendahnya tingkat kepatuhan birokrasi dalam menindaklanjuti rekomendasi secara utuh dan berkelanjutan. Lemahnya daya ikat administratif, absennya mekanisme penegakan yang tegas, serta resistensi struktural dalam tubuh birokrasi menyebabkan rekomendasi Ombudsman kerap diperlakukan sebagai nasihat non-prioritas. Kondisi ini berpotensi mereduksi peran strategis Ombudsman dalam sistem pengawasan administrasi negara.

Dalam konteks prinsip *good governance*, rekomendasi Ombudsman sejatinya memiliki potensi besar untuk memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan kualitas pelayanan publik. Agar potensi tersebut dapat terwujud secara optimal, diperlukan harmonisasi regulasi yang menegaskan kewajiban administratif instansi pemerintah dalam menindaklanjuti rekomendasi, peningkatan transparansi publik atas proses tindak lanjut, serta penguatan posisi kelembagaan Ombudsman dalam ekosistem pengawasan pemerintahan. Dengan demikian, kebijakan rekomendatif Ombudsman tidak hanya berfungsi sebagai pedoman etis, tetapi juga berkembang menjadi instrumen administratif yang efektif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariyanto, A., & Karjoko, L. (2019). Politik Hukum Asas Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan Dan Penanganan Laporan Maladministrasi. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, 7(1), 62-73.
- Dalimunthe, M. I., & Parinduri, R. Y. (2025). Sinergi Kebijakan Pajak dan Reformasi Birokrasi dalam Meningkatkan Kepatuhan Wajib Pajak: Studi Evaluatif pada Administrasi Perpajakan di

- Indonesia. *All Fields of Science Journal Liaison Academia and Society*, 5(2), 163-175.
- Devi, I. S., Adiyanta, F. S., & Sa'adah, N. (2019). Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Oleh Penyelenggara Negara Sebagai Bentuk Implementasi Prinsip–Prinsip Good Governance (Studi di Kantor Perwakilan Ombudsman Jawa Tengah dan Kantor Perwakilan Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta). *Diponegoro Law Journal*, 8(3), 2058-2075.
- Hasyim, M. (2020). Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman Studi pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Henvianto, M. Z., & Widowati, N. (2024). Analisis Prinsip Good Governance dalam Penyelesaian Laporan Maladministrasi di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. *Journal of Public Policy and Management Review*, 1(1), 67-80.
- Kristiawanto, S. H. I. (2022). Memahami Penelitian Hukum Normatif. Prenada Media.
- Luthfianna, M. (2020). Peran dan Fungsi Tim Ombudsman dalam Memperkuat Ideologi Harian Kompas (Bachelor's thesis, Fakultas Ilmu Dakwah dan Ilmu Komunikasi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta).
- Munaf, Y. (2016). Hukum administrasi negara. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.
- Oktarina, E., Deshaini, L., & Sugianto, B. (2021). Aspek Hukum Dalam Pelaksanaan Administrasi Publik Di Indonesia. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 151-162.
- Pratiwi, A. A. (2022). Penegakan Hukum Terhadap Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Doctoral Dissertation, Universitas Hasanuddin).
- Putri, F. A., & Adnan, M. F. (2020). Upaya Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia Di Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 2(1), 33-41.
- Sakdiya, A. Z., & Bangsawan, M. I. (2025). Analisis Rekomendasi Ombudsman Terhadap Kasus Maladministrasi Berdasarkan Asas Good Governance (Studi Kasus Rekomendasi Nomor: 0002/RM. 03.01/0750.2017/XII/2022) (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Sulistyowati, S., Maharani, D. N., & Maharaja, G. B. (2025). Disparity In Authority And Effectiveness Of Ombudsman's Recommendations In Preventing Maladministration. In *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan* (Vol. 25, No. 2, pp. 182-201).
- Taufiq, M., & Martien, D. (2025). Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi: Penelitian. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, 4(1), 6519-6525.
- Tjandra, W. R. (2021). Hukum administrasi negara. Sinar Grafika.
- Triono, A., Ria Wierma, P., & Marlia, E. P. (2022). Systemic Approach Model Untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Ombudsman Dalam Penanganan Maladministrasi di Daerah.