Wajah Hukum

Vol 10, No 2 (2026): Oktober, 1056-1064
Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi
ISSN 2598-604X (Online) | DOI 10.33087/wjh.v10i2.2268

Analisis Yuridis Daya Ikat Rekomendasi Ombudsman RI dalam Penyelesaian Maladministrasi

Oga Hivasko Geri, Hartati, Syamsir, Arrie Budhiartie
Magister Ilmu Hukum, Universitas Jambi
Correspondence Email: Oga.geri@ombudsman.go.id, hartatifh@unja.ac.id, syamsir.fh@unja.ac.id, budhiartie@unja.ac.id

Article Info

Keywords:
Ombudsman recommendations, binding force, maladministratio, public services, administrative enforcement

Submitted: *29-10-2026*
Revised: *29-10-2026*
Accepted: *31-10-2026*
Published: *31-10-2026*

Abstract

This study examines the binding force of recommendations issued by the Ombudsman of the Republic of Indonesia and their legal consequences in resolving maladministration. This normative legal study applies statutory and conceptual approaches, using qualitative analysis and deductive reasoning to examine legislation and documented follow-up data. The analysis finds that the phrase "legally binding" in Law No. 37 of 2008 creates a legal obligation for reported agencies to implement recommendations and report their follow-up; recommendations are not merely advice that agencies may freely disregard. This obligation is reinforced by the connection between the Ombudsman's authority and the responsibilities of both the reported party and its superior within the public-service legal framework. However, normative binding force is distinct from executory force: the Ombudsman cannot directly compel implementation of a recommendation. Follow-up data for 2021–2024 show that 58 percent of recommendations were implemented, 17 percent were not implemented, and 25 percent remained under monitoring. In 2024, one of five recommendations had been implemented, while the other four remained under monitoring. These findings reveal a gap between clearly established legal obligations and enforcement mechanisms that do not ensure complete implementation. Theoretically, this study clarifies the distinction between normative binding force and executory force, positioning recommendations as legally consequential administrative oversight instruments, but not judicial decisions. It concludes that recommendations must be acted upon.

Kata Kunci:
Rekomendasi Ombudsman, Daya Ikat, Maladministrasi, Pelayanan Publik, Penegakan Administratif

Abstrak

Penelitian ini menganalisis daya ikat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dan konsekuensi hukumnya dalam penyelesaian maladministrasi. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, dengan analisis kualitatif serta penalaran deduktif terhadap peraturan dan data tindak lanjut yang terdokumentasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa frasa "bersifat mengikat" dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 membentuk kewajiban hukum bagi instansi terlapor untuk melaksanakan rekomendasi dan melaporkan tindak lanjutnya; rekomendasi bukan saran yang dapat diabaikan secara bebas. Kewajiban tersebut ditegaskan oleh keterkaitan kewenangan Ombudsman dengan tanggung jawab terlapor dan atasannya dalam kerangka hukum pelayanan publik. Namun, daya ikat normatif tidak sama dengan kekuatan eksekutorial: Ombudsman tidak memiliki mekanisme untuk memaksakan sendiri pelaksanaan isi rekomendasi. Data periode 2021-2024 menunjukkan 58 persen rekomendasi telah dilaksanakan, 17 persen tidak dilaksanakan, dan 25 persen masih dalam pemantauan. Pada 2024, satu dari lima rekomendasi telah dilaksanakan, sedangkan empat lainnya masih dipantau. Temuan ini memperlihatkan kesenjangan antara kewajiban hukum yang tegas dan perangkat penegakan yang belum menjamin pelaksanaan tuntas. Secara teoretis, penelitian ini memperjelas pembedaan antara daya ikat normatif dan daya eksekutorial, sekaligus menempatkan rekomendasi sebagai produk pengawasan administratif yang berakibat hukum, tetapi bukan putusan yudisial. Penelitian menyimpulkan bahwa rekomendasi wajib ditindaklanjuti.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel menuntut setiap instansi pemerintah menjalankan kewenangan sesuai hukum dan asas pemerintahan yang baik. Hak warga negara atas pelayanan yang layak berkaitan langsung dengan kewajiban aparatur untuk mencegah tindakan yang merugikan kepentingan publik. Maladministrasi, termasuk penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, dan tidak memberikan pelayanan, dapat menghambat pemenuhan hak tersebut serta mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Pengawasan eksternal diperlukan ketika pengawasan internal menghadapi keterbatasan kewenangan atau konflik kepentingan. Ombudsman Republik Indonesia (Ombudsman RI) dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan menangani dugaan maladministrasi. Kedudukan rekomendasi yang diterbitkan lembaga itu menjadi bagian penting dari hubungan hukum antara pelapor, instansi terlapor, dan pengawas eksternal.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada Ombudsman RI untuk menerima, memeriksa, dan menindaklanjuti laporan masyarakat, termasuk melalui penerbitan rekomendasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menempatkan pengelolaan pengaduan sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 mengatur tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan. Kerangka tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi bukan sekadar komunikasi informal, melainkan instrumen korektif yang lahir dari pelaksanaan kewenangan berdasarkan norma hukum. Panjaitan dan Puryanto menguraikan fungsi rekomendasi sebagai tindak lanjut atas laporan dugaan maladministrasi,[1] sedangkan Samudro menekankan fungsi Ombudsman dalam mendorong perbaikan sistem pelayanan. Kedua fungsi tersebut membuat daya ikat rekomendasi relevan bagi penyelesaian perkara individual sekaligus pembenahan administrasi.[2]

Skala pengaduan yang dicatat Ombudsman RI memperlihatkan berulangnya persoalan pelayanan publik. Pada 2023, Ombudsman RI menangani 26,461 kasus atau keluhan, dan 7,909 laporan berhasil diselesaikan; sebanyak 40,38 persen laporan mengindikasikan maladministrasi. Pada 2024, lembaga tersebut menerima 10,846 aduan dan menyelesaikan 10,768 aduan, sementara penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, serta penyimpangan prosedur menjadi jenis yang banyak ditangani. Data 2025 mencatat 23,596 laporan masyarakat dengan 8,970 laporan selesai diselesaikan. Potensi kerugian masyarakat yang diselamatkan pada tahun tersebut mencapai Rp130,26 miliar. Angka-angka itu menggambarkan besarnya fungsi korektif Ombudsman, tetapi jumlah pengaduan dan penyelesaian belum dengan sendirinya menjelaskan kekuatan normatif rekomendasi yang diterbitkan.

Persoalan daya ikat terlihat lebih jelas pada data tindak lanjut rekomendasi. Pada 2024, Ombudsman RI menerbitkan lima rekomendasi dan satu rekomendasi telah dilaksanakan, sedangkan empat lainnya masih dalam pemantauan. Data status pelaksanaan rekomendasi periode 2021-2024 menunjukkan 58 persen telah dilaksanakan, 17 persen tidak dilaksanakan, dan 25 persen masih dalam pemantauan.[3] Temuan tersebut memperlihatkan jarak antara fungsi korektif yang ditetapkan hukum dan pelaksanaan kewajiban oleh instansi terlapor. Taufiq mengidentifikasi kelemahan mekanisme tindak lanjut, keterbatasan sanksi administratif, serta kebutuhan pemantauan yang lebih terpadu.[4] Persoalan yuridisnya terletak pada cara norma "bersifat mengikat" bekerja ketika undang-undang tidak merumuskan secara jelas mekanisme eksekusi dan konsekuensi atas ketidakpatuhan.

Kajian terdahulu menyajikan perbedaan penekanan mengenai sifat hukum rekomendasi.

---

[1]Debora S. Panjaitan dan Puryanto, "Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ekotrans & Erudisi, Vol. 2, No. 1* (2022): 88-96, https://doi.org/10.69989/5hj3gm70.

[2]Satriyo Arun Samudro, "Eksistensi Dan Optimalisasi Peran Ombudsman Dalam Pencegahan Maladministrasi Di Indonesia", *Yustisi, Vol. 10, No. 2* (2023): 101-111, https://doi.org/10.32832/yustisi.v10i2.14328.

[3]Danu Firman Solihin, dkk, "Pelaksanaan Rekomendasi Yang Dikeluarkan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik", *Jurnal Diskresi, Vol. 4, No. 1* (2025): 196-205, https://doi.org/10.29303/ diskresi.v4i1.7459

[4]Muhtar Taufiq, dkk, "Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi", *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan, Vol. 4, No. 1* (2025): 6519-6525, https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2836.

Ariyanto, dkk.[5] menyoroti ketegangan antara sifat rekomendasi yang dipersoalkan daya ikatnya dan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga non-yudisial. Nurdin sebaliknya, berpendapat bahwa rekomendasi memiliki kekuatan mengikat, pembuktian, dan eksekutorial.[6] Perbedaan argumentasi tersebut menunjukkan bahwa makna normatif rekomendasi belum dapat dilepaskan dari penafsiran terhadap kewenangan Ombudsman dan akibat hukum bagi instansi terlapor. Luthfi dan Kartika mengkaji kesesuaian sifat surat rekomendasi dengan Keputusan Tata Usaha Negara, sekaligus mengemukakan hambatan pengujiannya di Pengadilan Tata Usaha Negara.[7] Perbedaan fokus kajian itu membuka ruang bagi analisis yang menghubungkan tafsir daya ikat, status hukum rekomendasi, dan kemungkinan penegakannya.

Kesenjangan penelitian terletak pada perlunya konstruksi yuridis yang menjelaskan hubungan antara frasa "bersifat mengikat", kedudukan rekomendasi sebagai produk penyelesaian laporan, dan ketiadaan mekanisme eksekusi yang tegas. Kajian tentang efektivitas tindak lanjut telah mengidentifikasi hambatan kelembagaan dan regulasi, sedangkan kajian tentang status surat rekomendasi menelaah kaitannya dengan karakter Keputusan Tata Usaha Negara. Penelitian ini memusatkan perhatian pada daya ikat rekomendasi itu sendiri melalui penafsiran norma dan penalaran hukum normatif. Fokus tersebut membedakannya dari kajian yang terutama menjelaskan faktor implementasi atau sengketa tindak lanjut. Analisis dilakukan dengan menempatkan norma yang mengatur kewenangan Ombudsman sebagai premis hukum, kemudian menilai akibat hukum yang seharusnya timbul bagi instansi terlapor. Hasil penalaran diarahkan pada konstruksi hukum yang dapat memperjelas posisi rekomendasi dalam penyelesaian maladministrasi.

Penelitian ini bertujuan menganalisis daya ikat rekomendasi Ombudsman RI berdasarkan peraturan perundang-undangan serta merumuskan konstruksi hukum untuk memperkuat penegakannya. Pertanyaan penelitian pertama ialah: bagaimana daya ikat rekomendasi Ombudsman RI ditafsirkan dalam kerangka hukum penyelesaian maladministrasi? Pertanyaan penelitian kedua ialah: bagaimana konstruksi hukum yang dapat memperjelas akibat hukum dan penegakan rekomendasi tersebut? Kebaruan penelitian ini bersifat konseptual-yuridis, yakni menghubungkan penafsiran frasa "bersifat mengikat" dengan status rekomendasi dan kebutuhan mekanisme penegakan dalam satu analisis normatif. Berbeda dari kajian yang menitikberatkan hambatan tindak lanjut atau status surat rekomendasi secara terpisah, penelitian ini menyatukan ketiga persoalan tersebut sebagai rangkaian akibat hukum. Penelitian ini berkontribusi dalam dua hal:

1. Memperjelas argumentasi hukum mengenai kedudukan dan daya ikat rekomendasi.
2. Menyediakan dasar pertimbangan bagi penguatan pengaturan penyelesaian maladministrasi.

METODE

1. Pendekatan dan Rancangan Kegiatan

   Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif atau doktrinal yang bersifat preskriptif. Rancangan kegiatan penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan mengevaluasi makna norma mengenai daya ikat rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia serta akibat hukumnya bagi instansi terlapor. Pendekatan yang digunakan memadukan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah rumusan norma, hubungan kewenangan, dan posisi rekomendasi dalam kerangka hukum positif. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah makna daya ikat, kewenangan, dan akibat hukum berdasarkan asas serta doktrin hukum administrasi negara yang relevan guna menghasilkan argumentasi hukum yang preskriptif (*das sollen* berhadapan dengan *das sein*).

[5]Agung Pamula Ariyanto, dkk, "Politik Hukum Asas Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan Dan Penanganan Laporan Maladministrasi", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi, Vol. 7, No. 1* (2019): 62, https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29194.

[6]Nurdin, "Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Sebagai Bentuk Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik", *Jatiswara, Vol. 36, No. 2* (2021): 205-218, https://doi.org/10.29303/jtsw.v36i2.314.

[7]Ahmad Luthfi dan Adhitya Widya Kartika, "Eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman Sebagai Objek Keputusan Tata Usaha Negara", *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum, Vol. 19, No. 9* (2025): 1936-1962, https://doi.org/10.24843/ks.2025.v13.i09.p06.

2. Ruang Lingkup atau Objek Penelitian

   Ruang lingkup atau objek kajian dalam penelitian ini difokuskan pada analisis norma hukum positif, asas-asas hukum, dan doktrin yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan Ombudsman Republik Indonesia, karakter hukum dari rekomendasi yang diterbitkan, serta ketentuan mengenai kewajiban tindak lanjut atas laporan maladministrasi oleh instansi terlapor.
3. Bahan dan Alat Utama

   Alat utama dalam penelitian hukum normatif ini adalah instrumen pengolahan data kepustakaan yang berupa perangkat literatur hukum, peraturan perundang-undangan, dan doktrin. Bahan hukum yang digunakan diklasifikasikan ke dalam tiga kategori:
   a. Bahan Hukum Primer

      Peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, meliputi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.
   b. Bahan Hukum Sekunder

      Literatur pendukung di luar peraturan perundang-undangan, meliputi buku teks hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pandangan para ahli (*legal scholars*) mengenai maladministrasi dan daya ikat rekomendasi.
   c. Bahan Tersier

      Bahan penunjang yang memberikan penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan bahan rujukan pendukung lainnya.
4. Tempat Penelitian

   Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (kepustakaan), maka penelitian ini tidak terikat pada lokasi atau instansi lapangan tertentu secara empiris. Penelitian dilaksanakan secara mandiri melalui penelusuran pustaka, basis data regulasi hukum secara daring serta literatur hukum doktrinal.
5. Teknik Pengumpulan Data

   Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan tahapan penelusuran, inventarisasi, pencatatan, dan pengelompokan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan-bahan tersebut diseleksi berdasarkan tingkat relevansinya dengan permasalahan daya ikat rekomendasi Ombudsman dan akibat hukum ketidakpatuhannya, untuk kemudian dikompilasi secara sistematis guna memudahkan tahap pengujian norma.
6. Definisi Operasional Variabel Penelitian

   Agar batasan kajian jelas dan terarah, variabel atau fokus pokok dalam penelitian ini didefinisikan secara operasional sebagai berikut:
   a. Daya Ikat Rekomendasi Ombudsman: Kekuatan hukum atau tingkat kepatuhan formal yang melekat pada produk hukum administratif berupa rekomendasi hasil penyelesaian laporan maladministrasi yang wajib dilaksanakan oleh instansi terlapor.
   b. Akibat Hukum: Konsekuensi yuridis, sanksi administratif, atau implikasi ketatanegaraan yang timbul apabila suatu instansi terlapor mematuhi maupun mengabaikan rekomendasi yang diterbitkan oleh Ombudsman RI.
   c. Maladministrasi: Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, penyalahgunaan wewenang, kelalaian, atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
7. Teknik Analisis

   Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif menggunakan metode penafsiran hukum (*interpretasi*) dan penalaran hukum (*legal reasoning*). Penafsiran yang digunakan meliputi penafsiran gramatikal (bahasa) untuk mengurai makna tekstual norma, penafsiran sistematis untuk menguji sinkronisasi antar-undang-undang terkait, serta penafsiran teleologis untuk menggali tujuan pembentukan hukum dalam pengawasan pelayanan publik. Selanjutnya, analisis ditarik menggunakan penalaran deduktif melalui silogisme hukum dimana norma hukum ditempatkan sebagai premis mayor, permasalahan daya ikat rekomendasi sebagai premis minor, dan konstruksi hukum yang semestinya (*das sollen*) dirumuskan sebagai konklusi guna menjawab kekaburan atau kekosongan norma yang dikaji.

HASIL

Gambaran Umum

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawas eksternal yang menerima, memeriksa, dan menindaklanjuti laporan dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik. Objek kajian hukum ini ialah rekomendasi yang diterbitkan Ombudsman setelah pemeriksaan laporan dan penilaian terhadap tindakan penyelenggara pelayanan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menempatkan rekomendasi sebagai salah satu bentuk penyelesaian laporan, sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengatur pelayanan publik dan pengelolaan pengaduan sebagai bagian dari penyelenggaraan layanan. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 memberikan tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan. Ketiga peraturan tersebut membentuk kerangka hukum yang menghubungkan kewenangan pengawasan dengan kewajiban instansi terlapor. Analisis diarahkan pada arti daya ikat rekomendasi dan konsekuensi hukum yang menyertainya.

Pengaturan Rekomendasi

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 memberikan landasan kewenangan kepada Ombudsman untuk menerbitkan rekomendasi setelah menyelesaikan pemeriksaan laporan. Norma tersebut tidak merumuskan rekomendasi sebagai pendapat informal, melainkan sebagai produk hukum yang lahir dari pelaksanaan kewenangan berdasarkan undang-undang. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 melengkapi kerangka tersebut dengan menempatkan pengaduan dan penyelesaiannya dalam sistem pelayanan publik. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 mengatur tahapan pemeriksaan dan penyelesaian yang menjadi dasar prosedural bagi penerbitan rekomendasi. Hubungan pengaturan itu menunjukkan pembagian fungsi antara norma undang-undang yang menetapkan kewenangan dan norma pelaksana yang mengatur prosesnya. Rekomendasi memperoleh dasar formal melalui keterkaitan kedua lapis pengaturan tersebut.

Frasa “bersifat mengikat” dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mengandung kewajiban hukum bagi pihak yang menjadi sasaran rekomendasi. Tafsir gramatikal mengarahkan makna mengikat pada keharusan untuk menindaklanjuti, bukan kebebasan menerima atau menolak substansi rekomendasi. Tafsir sistematis memperkuat makna itu melalui ketentuan yang menuntut terlapor dan atasan terlapor melaksanakan rekomendasi serta menyampaikan laporan pelaksanaannya. Kewajiban tersebut memperlihatkan bahwa rekomendasi menimbulkan akibat hukum bagi instansi yang dituju. Kewajiban itu berbeda dari saran administratif yang pelaksanaannya sepenuhnya bergantung pada pilihan penerima. Daya ikat karenanya harus dipahami sebagai kewajiban normatif, meskipun bentuk penegakannya tetap bergantung pada mekanisme yang disediakan undang-undang.

Makna Daya Ikat

Penafsiran teleologis menempatkan rekomendasi sebagai instrumen korektif untuk memulihkan kepatuhan penyelenggara terhadap hukum pelayanan publik. Kewajiban melaksanakan rekomendasi memberi hubungan hukum yang lebih kuat daripada hubungan konsultatif antara pengawas dan instansi terlapor. Instansi terlapor tidak berwenang mengabaikan rekomendasi hanya karena lembaga penerbitnya bukan pengadilan. Kedudukan non-yudisial Ombudsman menjelaskan sifat kelembagaannya, tetapi tidak menghapus kekuatan norma yang menetapkan kewajiban tindak lanjut. Kesimpulan tersebut menghubungkan legitimasi rekomendasi dengan sumber kewenangan dan rumusan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi bagian dari kerangka yang relevan untuk membaca tindakan dan kewajiban badan atau pejabat pemerintahan. Asas legalitas menghendaki penggunaan kewenangan pemerintahan berlandaskan peraturan perundang-undangan, sedangkan tindakan tindak lanjut rekomendasi harus ditempatkan dalam batas kewenangan instansi. Premis mayor analisis menyatakan bahwa rekomendasi yang ditetapkan undang-undang sebagai mengikat wajib dilaksanakan oleh pihak yang dibebani kewajiban. Premis minor menunjukkan bahwa undang-undang menghubungkan penerbitan rekomendasi dengan kewajiban pelaksanaan dan pelaporan oleh terlapor beserta atasannya. Konklusinya, ketidakpatuhan merupakan pelanggaran terhadap kewajiban administratif yang bersumber dari undang-undang, bukan sekadar perbedaan pendapat kelembagaan. Penalaran deduktif tersebut menempatkan daya ikat rekomendasi sebagai akibat hukum dari kewenangan yang sah.

Mekanisme Pelaksanaan

Pengaturan pelaksanaan rekomendasi menyediakan kewajiban tindak lanjut, pelaporan, dan pelibatan atasan terlapor dalam pengawasan pelaksanaan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 juga memberi ruang bagi Ombudsman untuk menyampaikan ketidakpatuhan kepada pihak yang berwenang serta mengumumkannya sesuai ketentuan. Mekanisme tersebut menghasilkan tekanan akuntabilitas dan membuka jalur pertanggungjawaban administratif. Rangkaian itu tidak setara dengan eksekusi langsung oleh Ombudsman terhadap keputusan atau tindakan instansi terlapor. Norma yang tersedia mengatur kewajiban dan konsekuensi kelembagaan, tetapi tidak membentuk mekanisme pemaksaan langsung yang dapat menjalankan sendiri isi rekomendasi. Perbedaan antara kewajiban hukum dan kemampuan eksekutorial menjadi titik utama persoalan daya ikat.

Data tindak lanjut yang terdokumentasi memperlihatkan jarak antara kewajiban normatif dan pelaksanaan rekomendasi. Pada 2024, Ombudsman menerbitkan lima rekomendasi, satu telah dilaksanakan, dan empat lainnya masih dalam pemantauan. Status pelaksanaan rekomendasi periode 2021-2024 tercatat sebanyak 58 persen dilaksanakan, 17 persen tidak dilaksanakan, dan 25 persen masih dalam pemantauan. Angka tersebut menguatkan adanya persoalan kepatuhan dalam pelaksanaan kewajiban yang telah ditetapkan oleh norma. Data itu tidak mengubah sifat hukum rekomendasi, tetapi memperlihatkan bahwa rumusan mengikat belum otomatis menghasilkan pelaksanaan yang tuntas. Masalah normatif terletak pada jarak antara kewajiban yang tegas dan perangkat penegakan yang belum menyediakan eksekusi langsung.

Konstruksi Hukum

Karakter rekomendasi perlu dibedakan dari keputusan pengadilan dan dari surat administratif yang hanya menyampaikan pendapat. Rekomendasi lahir melalui prosedur pemeriksaan laporan, memuat tindakan korektif, dan menimbulkan kewajiban tindak lanjut bagi instansi yang dituju. Karakter tersebut menunjukkan adanya akibat hukum, tetapi tidak dengan sendirinya menjadikan rekomendasi sebagai putusan yang dapat dieksekusi melalui mekanisme peradilan. Penilaian atas kedudukan rekomendasi sebagai objek sengketa tata usaha negara harus memperhatikan sifat konkret, individual, dan final serta ketentuan hukum yang berlaku bagi keputusan administrasi. Konstruksi yang paling sesuai menempatkan rekomendasi sebagai produk pengawasan administratif dengan daya ikat normatif, bukan sebagai putusan yudisial. Pembedaan ini mencegah penyamaan antara kekuatan mengikat dan kekuatan eksekutorial.

Konstruksi hukum yang diperlukan harus menghubungkan kewajiban melaksanakan rekomendasi dengan konsekuensi ketidakpatuhan yang jelas dan terukur. Norma pelaksanaan seharusnya menetapkan batas waktu tindak lanjut, kewajiban memberikan alasan tertulis atas hambatan pelaksanaan, dan jenjang pertanggungjawaban bagi pejabat yang tidak patuh. Pengawasan oleh atasan terlapor perlu dihubungkan secara operasional dengan penerapan sanksi administratif berdasarkan peraturan yang berlaku. Ombudsman juga perlu memperoleh dasar prosedural yang jelas untuk mencatat status pelaksanaan dan meneruskan ketidakpatuhan kepada pejabat berwenang. Konstruksi tersebut mempertegas bahwa daya ikat telah bersumber dari undang-undang, sementara kekurangan utama berada pada mekanisme pemaksaannya. Jawaban atas masalah penelitian ialah rekomendasi mengikat sebagai kewajiban hukum, tetapi penguatan aturan penegakan diperlukan agar kewajiban itu memiliki konsekuensi pelaksanaan yang efektif.

Daya Ikat Rekomendasi Ombudsman RI

Rumusan masalah pertama menanyakan bagaimana daya ikat rekomendasi Ombudsman RI ditafsirkan dalam kerangka hukum penyelesaian maladministrasi. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menempatkan rekomendasi sebagai produk kewenangan Ombudsman setelah pemeriksaan laporan selesai. Frasa “bersifat mengikat” secara gramatikal menunjuk pada kewajiban hukum, bukan pilihan bebas bagi instansi terlapor. Kewajiban itu memperoleh makna operasional melalui ketentuan tindak lanjut dan pelaporan pelaksanaan rekomendasi. Tafsir tersebut membedakan rekomendasi dari saran administratif yang dapat diterima atau diabaikan tanpa konsekuensi kewajiban. Daya ikat karena itu melekat pada keharusan menindaklanjuti isi rekomendasi sesuai hukum.

Pembacaan sistematis menghubungkan kewenangan menerbitkan rekomendasi dengan tanggung jawab terlapor dan atasan terlapor untuk melaksanakannya. Hubungan antarnorma tersebut memperlihatkan urutan hukum yang terdiri atas pemeriksaan, penetapan tindakan korektif,

pelaksanaan, dan pemantauan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 melengkapi kerangka itu dengan menempatkan pengelolaan pengaduan sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik. Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 mengatur tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan dalam lingkup kewenangan tersebut. Keseluruhan pengaturan mendukung kedudukan rekomendasi sebagai instrumen hukum penyelesaian, bukan komunikasi informal. Makna mengikat muncul dari keterpaduan kewenangan dan kewajiban tindak lanjut.

Penafsiran teleologis memperjelas fungsi rekomendasi sebagai tindakan korektif terhadap maladministrasi dan sebagai sarana memulihkan kepatuhan administrasi. Fungsi korektif itu mencakup penyelesaian kerugian dalam laporan individual serta dorongan untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan. Panjaitan dan Puryanto mengaitkan rekomendasi dengan tindak lanjut atas laporan dugaan maladministrasi[8]. Samudro menekankan fungsi Ombudsman dalam mendorong perbaikan sistem pelayanan. Kedua pandangan tersebut menunjukkan bahwa makna rekomendasi tidak berhenti pada penilaian atas laporan, tetapi diarahkan pada pemulihan tindakan pemerintahan[9]. Daya ikat perlu ditafsirkan selaras dengan fungsi penyelesaian dan pembenahan administratif itu.

Perbedaan doktrinal mengenai sifat rekomendasi berkaitan dengan pembedaan antara kewajiban hukum dan daya eksekusi langsung. Nurdin memandang rekomendasi memiliki kekuatan mengikat, pembuktian, dan eksekutorial[10]. Ariyanto menyoroti ketegangan antara sifat rekomendasi dan posisi Ombudsman sebagai lembaga non-yudisial[11]. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan melalui pemisahan akibat hukum yang timbul dari norma dengan mekanisme pemaksaan pelaksanaannya. Kewajiban melaksanakan rekomendasi dapat bersifat mengikat tanpa menjadikan rekomendasi setara dengan putusan pengadilan. Pembacaan ini mengakui kewenangan Ombudsman sekaligus menjaga batas karakter kelembagaannya.

Data pelaksanaan yang terdokumentasi memperlihatkan bahwa 58 persen rekomendasi periode 2021-2024 telah dilaksanakan, 17 persen tidak dilaksanakan, dan 25 persen masih dipantau.[12] Angka tersebut relevan sebagai konteks normatif karena memperlihatkan perbedaan antara kewajiban tertulis dan status tindak lanjut. Data itu tidak mengubah makna norma, tetapi menajamkan pertanyaan tentang akibat hukum ketidakpatuhan. Taufiq mengidentifikasi kelemahan mekanisme tindak lanjut dan keterbatasan sanksi administratif sebagai hambatan penegakan. Penalaran hukum karenanya perlu membedakan keberlakuan kewajiban dari efektivitas instrumen penegakannya.[13] Kekaburan terutama muncul ketika sifat mengikat tidak diikuti rumusan konsekuensi yang terukur.

Silogisme hukum menghasilkan kesimpulan bahwa rekomendasi yang diterbitkan berdasarkan kewenangan undang-undang wajib ditindaklanjuti oleh pihak yang menjadi sasaran. Premis mayor berasal dari norma yang memberikan sifat mengikat serta menetapkan kewajiban tindak lanjut. Premis minor terletak pada kedudukan rekomendasi sebagai hasil penyelesaian laporan maladministrasi yang ditujukan kepada instansi terkait. Konklusinya, instansi tidak memiliki kebebasan hukum untuk menolak rekomendasi semata-mata atas pertimbangan internal. Tafsir tersebut menjawab rumusan pertama dengan mengakui daya ikat normatif, tetapi tidak menyamakan rekomendasi dengan putusan yudisial. Kontribusi analisis ini terletak pada pemisahan yang jelas antara kewajiban substantif dan daya eksekutorial.

Konstruksi Hukum Penegakan Rekomendasi

Rumusan masalah kedua menanyakan konstruksi hukum yang dapat memperjelas akibat hukum dan penegakan rekomendasi Ombudsman RI. Analisis menunjukkan bahwa pengaturan telah menetapkan kewajiban tindak lanjut, pelaporan, dan pelibatan atasan terlapor dalam pemantauan. Rangkaian kewajiban itu membentuk dasar untuk meminta pertanggungjawaban administratif atas rekomendasi yang tidak dilaksanakan. Keterhubungan antara kewajiban tersebut dan konsekuensi ketidakpatuhan belum dirumuskan secara cukup terukur dalam gambaran pengaturan yang dianalisis. Konstruksi hukum perlu memperjelas tahapan setelah laporan pelaksanaan tidak disampaikan atau

[8]Debora S. Panjaitan & Puryanto, *Op.Cit,* hlm. 88-96.
[9]Satriyo Arun Samudro, *Op.Cit,* hlm. 101-111.
[10]Nurdin, *Op.Cit,* hlm.205-218.
[11]Agung Pamula Ariyanto, dkk, *Op.Cit,* hlm. 62.
[12]Danu Firman Solihin, dkk, *Op.Cit,* hlm. 196-205.
[13]Muhtar Taufiq, dkk, *Op.Cit,* hlm. 6519-6525.

substansi rekomendasi diabaikan. Kejelasan tersebut menghubungkan daya ikat normatif dengan mekanisme pertanggungjawaban.

Rekomendasi perlu ditempatkan sebagai produk hukum administratif khusus yang lahir dari kewenangan pengawasan eksternal. Karakter tersebut membedakannya dari putusan pengadilan yang memiliki tata cara eksekusi tersendiri, sekaligus dari pendapat yang tidak menimbulkan kewajiban. Pembedaan itu menghindarkan dua penafsiran yang sama-sama kurang tepat, yakni menganggap rekomendasi sekadar saran atau menyamakannya sepenuhnya dengan putusan yudisial. Luthfi dan Kartika mengkaji hubungan surat rekomendasi dengan karakter Keputusan Tata Usaha Negara serta hambatan pengujiannya di Peradilan Tata Usaha Negara.[14] Kajian tersebut menunjukkan perlunya penilaian berdasarkan sifat, isi, dan akibat hukum rekomendasi. Konstruksi yang tepat bertolak dari kewenangan dan akibatnya, bukan semata-mata bentuk surat.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyediakan kerangka untuk membaca tindakan dan kewajiban badan atau pejabat pemerintahan. Dalam hubungan tersebut, rekomendasi mengarahkan instansi agar memulihkan kepatuhan terhadap hukum pelayanan publik. Atasan terlapor memiliki fungsi pengawasan yang dapat memperkuat pertanggungjawaban internal tanpa mengambil alih kewenangan Ombudsman. Mekanisme tindak lanjut seharusnya mensyaratkan jawaban yang beralasan, pelaporan yang dapat diperiksa, dan penjelasan atas tindakan korektif. Persyaratan itu membuat kepatuhan dapat dinilai berdasarkan substansi, bukan hanya terpenuhinya formalitas korespondensi. Konstruksi demikian mengaitkan norma pengawasan dengan prinsip legalitas administrasi.

Rangkaian penegakan yang lebih jelas perlu menghubungkan penyampaian rekomendasi, tenggat pelaksanaan, evaluasi laporan, dan eskalasi kepada atasan terlapor. Setiap tahap harus menjelaskan pihak yang bertanggung jawab serta akibat administratif ketika kewajiban tertentu tidak dipenuhi. Rumusan tersebut dapat mengurangi ruang penafsiran bahwa tindak lanjut hanya bergantung pada kesediaan instansi. Taufiq menempatkan kelemahan tindak lanjut dan keterbatasan sanksi sebagai persoalan yang mengurangi daya penegakan rekomendasi. Temuan doktrinal itu mendukung kebutuhan pengaturan konsekuensi yang bertahap dan proporsional.[15] Bentuk konsekuensi tetap harus ditentukan oleh norma yang berwenang, bukan diciptakan melalui perluasan kewenangan Ombudsman.

Konstruksi tersebut juga perlu menjaga keseimbangan antara kepatuhan terhadap rekomendasi dan ruang administrasi untuk menyampaikan keberatan yang beralasan. Ruang penjelasan tidak dapat menjadi hak untuk mengabaikan rekomendasi, melainkan sarana memperlihatkan tindakan pemenuhan atau alasan hukum yang relevan. Ombudsman dapat menilai kecukupan tindak lanjut berdasarkan isi rekomendasi dan bukti pelaksanaan yang dilaporkan. Atasan terlapor kemudian perlu memastikan bahwa kewajiban institusional dijalankan dan kekurangan ditangani. Prosedur yang terbuka meningkatkan keterlacakan alasan keputusan administrasi. Pengaturan yang terukur sekaligus membatasi penundaan tanpa menghapus asas legalitas.

Preskripsi hukum yang menjawab rumusan kedua ialah memperjelas akibat ketidakpatuhan dalam undang-undang, termasuk hubungan antara kewajiban melaksanakan rekomendasi, pengawasan atasan, dan sanksi administratif. Perubahan pengaturan perlu menentukan tahapan pemantauan, kewajiban memberikan alasan, serta konsekuensi yang proporsional atas pengabaian tanpa dasar hukum. Ombudsman tetap berperan sebagai pengawas dan penilai tindak lanjut, sedangkan pelaksanaan sanksi berada pada pejabat yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan. Konstruksi ini mempertahankan sifat mengikat rekomendasi tanpa mengubahnya menjadi putusan pengadilan. Kebaruan argumentasi terletak pada penempatan daya ikat dan eksekusi sebagai dua unsur yang berkaitan, tetapi tidak identik. Kejelasan hubungan tersebut menyediakan dasar normatif yang lebih pasti bagi penyelesaian maladministrasi.

SIMPULAN

1. Daya ikat rekomendasi Ombudsman RI dalam penyelesaian maladministrasi bersumber dari kewajiban hukum yang ditujukan kepada Terlapor dan atasan Terlapor untuk menindaklanjuti rekomendasi. Penafsiran gramatikal dan sistematis menunjukkan bahwa frasa “wajib

[14]Ahmad Luthfi dan Adhitya Widya Kartika, *Op.Cit,* hlm. 1936-1962.
[15]*Ibid*.

melaksanakan" menempatkan rekomendasi sebagai instrumen korektif yang harus ditindaklanjuti, bukan sebagai pendapat yang dapat diterima atau ditolak secara bebas. Kedudukan tersebut merupakan daya ikat administratif yang memiliki karakter khusus, tetapi tidak setara dengan putusan pengadilan yang dapat dieksekusi secara paksa. Kerangka hukum pelayanan publik turut memperkuat fungsi rekomendasi dalam mendorong kepatuhan penyelenggara terhadap kewajiban administrasi. Catatan pelaksanaan rekomendasi periode 2021–2024 menunjukkan bahwa 58 persen telah dilaksanakan, 17 persen tidak dilaksanakan, dan 25 persen masih dalam pemantauan. Perbedaan antara kewajiban normatif dan status pelaksanaan itu menegaskan bahwa daya ikat hukum belum disertai mekanisme pemaksaan langsung yang memadai.

2. Konstruksi hukum penegakan rekomendasi Ombudsman RI belum memberikan kejelasan yang memadai mengenai akibat hukum bagi instansi yang tidak melaksanakannya. Kewajiban tindak lanjut belum diikuti perumusan sanksi administratif, mekanisme penjatuhan sanksi, dan tahapan penegakan yang terintegrasi secara tegas. Kekaburan tersebut memberi ruang bagi instansi terlapor untuk menunda atau mengabaikan rekomendasi, sehingga kepastian pelaksanaan kewajiban hukum berkurang. Konstruksi yang dapat memperjelas daya ikat perlu menghubungkan kewajiban melaksanakan rekomendasi dengan tenggat, evaluasi laporan, pengawasan atasan terlapor, serta konsekuensi administratif atas ketidakpatuhan. Harmonisasi pengaturan mengenai Ombudsman dan pelayanan publik juga diperlukan agar kedudukan rekomendasi dan kewajiban tindak lanjut dirumuskan secara selaras. Penegakan yang jelas tetap perlu menyediakan ruang bagi instansi untuk mengajukan keberatan beralasan, tanpa mengubah kewajiban tindak lanjut menjadi pilihan bebas.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

Jurnal

Ariyanto, Agung, Lego Karjoko, dan Isharyanto. "Politik Hukum Asas Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan Dan Penanganan Laporan Maladministrasi". *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 7, no. 1 (2019): 62. https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29194.

Luthfi, Ahmad, dan Adhitya Widya Kartika. "Eksistensi Surat Rekomendasi Ombudsman Sebagai Objek Keputusan Tata Usaha Negara". *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 13, no. 9 (2025): 1936–1962. https://doi.org/10.24843/ks.2025.v13.i09.p06.

Nurdin. "Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Sebagai Bentuk Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik". *Jatiswara* 36, no. 2 (2021): 205–218. https://doi.org/10.29303/jtsw.v36i2.314.

Panjaitan, Debora S., dan Puryanto. "Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia". *Jurnal Ilmiah Ekotrans & Erudisi* 2, no. 1 (2022): 88–96. https://doi.org/10.69989/5hj3gm70.

Samudro, Satriyo Arun. "Eksistensi Dan Optimalisasi Peran Ombudsman Dalam Pencegahan Maladministrasi Di Indonesia". *Yustisi* 10, no. 2 (2023): 101–111. https://doi.org/10.32832/yustisi.v10i2.14328.

Solihin, Danu Firman, Rusnan, Sarkawi, dan Agung Setiawan. "Pelaksanaan Rekomendasi Yang Dikeluarkan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik". *Jurnal Diskresi* 4, no. 1 (2025): 196–205. https://doi.org/10.29303/diskresi.v4i1.7459.

Taufiq, Muhtar, dkk. "Analisis Sengketa Tindak Lanjut Rekomendasi Ombudsman oleh Instansi Pemerintah: Pendekatan Hukum Administrasi". *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (2025): 6519–6525. https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2836.