MUADALAH
JURNAL HUKUM

ANALISIS FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEWENANGAN OMBUDSMAN RI DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK

F.A. Satria Putra
Ombudsman Republik Indonesia
satria.putra@ombudsman.go.id

Diterima : 2026-10-18 Direvisi : 2026-11-06 Disetujui : 2026-11-10

Abstract

Public service oversight is a key indicator of good governance, yet internal government supervision in Indonesia often falls short of public expectations of objectivity and accountability. The Indonesian Ombudsman was established as an external oversight institution to address this gap. Existing studies mostly adopt positive administrative and constitutional law perspectives, while studies of fiqh siyasah dusturiyah focus on classical institutions, leaving few that combine the two. This study examines the position and authority of the Indonesian Ombudsman in public service oversight and tests whether they can be justified through siyasah dusturiyah principles. Using qualitative normative legal research based on library research, it applies historical-comparative analysis to the Indonesian Ombudsman, wilayat al-maẓalim, and wilayat al-ḥisbah. The findings show functional similarities with both classical institutions: supervising government conduct, receiving public complaints, correcting administrative errors, and operating independently. The main difference is institutional character: the Ombudsman is an independent non-judicial institution issuing corrective actions, suggestions, and recommendations, whereas the classical institutions were judicial bodies issuing judgments. The study concludes that the Ombudsman does not contradict Islamic constitutional oversight and that its authority can be justified through siyasah dusturiyah, thereby strengthening public service oversight in Indonesia.
***Keywords** : Ombudsman RI, siyasah dusturiyah, Oversight institution.*

PENDAHULUAN

Pelayanan publik yang baik (*good public service*) merupakan salah satu indikator utama tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), penyelenggaraan negara yang bertumpu pada kesejahteraan umum wajib menyediakan pelayanan publik yang berkualitas bagi seluruh warga negara.[1] Dalam implementasi di Indonesia, jaminan atas pelayanan publik yang berkualitas diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menempatkan negara sebagai penyelenggara yang wajib memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara.

Untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik yang sesuai dengan asas kepatutan, keadilan dan kepastian hukum, negara membentuk Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara pengawas eksternal pelayanan publik yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dalam bentuk menindaklanjuti laporan masyarakat dan melakukan pencegahan maladministrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Kehadiran Ombudsman RI (ORI) tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan *check and balances* terhadap kekuasaan eksekutif yang selama ini terjadi tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga perlu dilakukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara agar praktik Pemerintah menjadi efektif, efisien, jujur dan bersih karena pengawasan internal yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam praktiknya belum bisa memenuhi ekspektasi masyarakat, baik dalam aspek objektivitas maupun akuntabilitas.[2]

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, ORI melakukan pengawasan terhadap dugaan maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik dalam bentuk perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, pengabaian kewajiban hukum, penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyimpangan prosedur, permintaan atau penerimaan imbalan, tidak patut, berpihak, diskriminasi dan konflik kepentingan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan.[3]

---

[1] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta : Rajawali Pres, 2022) p.15.
[2] Ombudsman Republik Indonesia, 2*5 Tahun Ombudsman RI Mengawasi Pelayanan Publik* (Jakarta : Ombudsman RI, 2025) p.35.
[3] Pasal 5 Peraturan Ombudsman RI Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

Dalam konteks *Fiqh Siyasah*, gagasan pengawasan terhadap Pemerintah (kekuasaan) bukanlah hal baru dalam sejarah ketatanegaraan Islam. *Fiqh siyasah dusturiyah* yang mengkaji hubungan konstitusional antara pemimpin (*ulil amri*) di suatu tempat atau wilayah dengan rakyatnya, serta kelembagaan yang ada di dalam komunitas tersebut. *Siyasah Dusturiyah* membahas persoalan pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut dengan prinsip agama serta merupakan kebutuhan masyarakat.[4] Sehingga dalam menjalankan pemerintahan yang tidak melakukan diskriminasi, yaitu manusia memiliki kedudukan yang sama tanpa membedakan dari segi status sosial setiap individu masyarakat, hal ini sebagaimana firman Allah dalam QS An-Nisa/4:59 yang terjemahannya :

"*Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)".*[5]

Dalam ayat tersebut, Allah SWT menjelaskan kepada kita bahwa orang-orang yang beriman agar memilih pemimpin atau ulil amri yang dianggap pantas untuk memerintah dalam suatu kelompok maupun negara. Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan tidak terjadi tumpang tindih antara masyarakat dengan Pemerintah maka perlu ada lembaga pengawas yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana firman Allah dalam QS Ali Imran/3:104 yang terjemahannya :

"*Hendaklah ada di antara kamu segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Mereka itulah orang-orang yang beruntung*".[6]

[4] Carlton Clymer Rodee, *Introduction to Political Science*, diterjemahkan oleh Zulkifly Hamid (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), p.45.

[5] Merujuk https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/4?from=1&to=176 pada 21 September 2026.

[6] Merujuk https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/3?from=104&to=104 pada 21 September 2026.

Ayat tersebut menunjukkan bahwa lembaga pengawas penting dalam sebuah negara, sehingga mencegah adanya perbuatan yang munkar dan menyerukan perbuatan kebajikan, walaupun Al-Quran tidak menegaskan secara eksplisit tentang lembaga pengawas. Meskipun Allah SWT sebagai pemilik mutlak kekuasaan, namun Allah tetap menghendaki manusia agar mampu berperan sebagai wakil (khilafah) di muka bumi. Oleh karena itu manusia dapat mengklaim dirinya memiliki kekuasaan tetapi sepanjang digunakan hanya untuk memenuhi kehendak-Nya.[7]

Indonesia sebagai negara Demokratis, pemimpin memiliki kekuasaan untuk memerintah setelah dipilih oleh rakyat, konsep demokrasi telah banyak dianut pelbagai negara di dunia, dalam konsep ini mengandung nilai-nilai keadilan, transparansi, kesetaraan dan toleransi. Sehingga, demokrasi juga seiring dengan ajaran Islam. Pendapat lain juga menyatakan demokrasi lebih dekat kepada cita-cita Al-Quran, corak ini memperlihatkan adanya kecocokan perpaduan antara konsep demokrasi dan konsep masyarakat Islam.[8]

Kajian-kajian mengenai ORI umumnya berangkat dari perspektif hukum administrasi negara dan hukum tata negara positif, sementara kajian *fiqh siyasah dusturiyah* lebih banyak difokuskan pada lembaga klasik seperti *khilafah*, *wilayat al-mazalim* dan w*ilayat al-hisbah*. Celah penelitian muncul pada minimnya kajian yang secara khusus mempertemukan kedua konsep/lembaga tersebut untuk menguji apakah lembaga pengawasan pelayanan publik seperti ORI dapat pula dijustifikasi kewenangannya melalui prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah*. Penelitian ini berupaya mengaitkan kedudukan dan kewenangan ORI dengan lembaga yang menjalankan prinsip pengawasan pada sistem *siyasah dusturiyah* bagi penguatan pengawasan pelayanan publik di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode tinjauan pustaka (*library research*) dengan pendekatan metode hukum yang lebih dikenal dengan istilah penelitian hukum normatif. Dalam menguraikan konsep pengawasan yang dilaksanakan ORI dan konsep *siyasah dusturiyah*

[7] Nurkhatimah dkk, *Kedudukan dan Peran Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (telah Fiqh Siyasah)* Jurnal Siyasatuna Vol. 2, No.3, 2021. p.594.

[8] Darmawati dan Halimah B, *Nasionalisme dan Demokrasi dalam Pandangan Hukum Islam*, Jurnal Siyasatun, Vol.1, No.3, 2020. p.558

maka perlu dilakukan penelitian dengan pendakat historis-komparatif, guna mencari jawaban secara mendasar mengenai sebab akibat, dengan cara menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya atau sebab timbulnya fenomena, penelitian ini dilakukan untuk membandingkan suatu objek sehingga ditemukan gambaran yang lebih rinci dari berbagai sumber agar ditemukan perbedaan serta persamaan dari hal yang dibandingkan.[9]

PEMBAHASAN

A. Lembaga Pengawas dalam Konsep Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah menempatkan pengawasan terhadap penguasa sebagai salah satu unsur yang fundamental dalam relasi ketatanegaraan antara *ulul amri* dan masyarakat. Kekuasaan tidak dipahami sebagai otoritas yang bersifat absolut dan bebas dari kontrol, melainkan sebagai amanah yang harus diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip syariat, keadilan, kemaslahatan dan pertanggungjawaban publik. Oleh karena itu, pelaksanaan kekuasaan pada hakikatnya harus terbuka terhadap mekanisme evaluasi dan pengawasan, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh institusi yang secara khusus memperoleh kewenangan untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Siyasah dusturiyah sebagai bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas struktur kekuasaan dalam negara Islam yang menawarkan perspektif berbeda dalam penerapan sistem ketatanegaraan modern. Dalam *siyasah dusturiyah* terkandung sistem pembagian kekuasaan yang terdiri dari legislatif (*tasriyyah*), eksekutif (*tanfidhiyyah*) dan yudikatif (*qadlaiyyah*) yang pelaksanaannya didasarkan pada prinsip syariah, musyawarah dan keadilan.[10]

Secara etimologis, istilah *siyasah* berakar dari kata *sasa-yasusu* yang mengandung makna mengatur, mengurusi atau memimpin rakyat. Dalam pemikiran politik Islam klasik, *siyasah* tidak semata-mata dipahami sebagai aktivitas politik dalam pengertian kekuasaan, tetapi juga sebagai tindakan dan kebijakan penguasa yang diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan publik sekaligus mencegah timbulnya kerusakan (*mafsadah*). Dengan demikian, suatu kebijakan pemerintahan dapat memperoleh legitimasi

[9] Andi Ibrahim dkk, *Metode Penelitian* (Makassar : Gunadarma Ilmu, 2018) p.47

[10] Fajar Kamizi dkk, *Konsep Kekuasaan Dalam Siyasah Dusturiyah Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, El-Qonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan, Vol.3, No.1, 2025. p.19

dalam perspektif hukum Islam meskipun tidak ditemukan pengaturannya secara eksplisit dalam Al-Qur'an, sepanjang kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat.[11]

Adapun istilah *dusturiyah* berasal dari kata *dustur* yang memiliki makna seseorang yang memiliki otoritas baik dalam politik maupun dalam agama, namun makna *dustur* mengalami pergeseran makna menjadi asas, dasar atau pembinaan yang diimplementasikan sebagai konstitusi atau undang-undang dasar sebuah negara. Dustur atau konstitusi didefinisikan sebagai kumpulan kaidah dasar, baik yang bersifat tertulis maupun konvensi yang berfungsi mengatur hubungan antar lembaga negara dan menjamin hak warga negara. Sehingga *siyasah dusturiyah* dapat dimaknai sebagai ilmu yang mempelajari segala pengaturan urusan negara melalui mekanisme perundang-undangan yang sejalan dengan syariat.[12]

Perkembangan sistem ketatanegaraan terhadap negara Islam modern menunjukkan kekuasaan negara tidak lagi ditempatkan terpusat kepada satu institusi, distribusi kekuasaan pada prinsipnya dimaksud untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan yang berpotensi melahirkan penyalahgunaan wewenang, sehingga dibagikan secara proporsional dalam beberapa lembaga yang bekerja dalam prinsip saling mengawasi dan menyeimbangkan (*checks and balances*).[13] Prinsip pembagian kekuasaan tersebut sejalan dengan pemikiran Ibn Taymiyyah mengenai penyelenggaraan kekuasaan, bagi seorang pemimpin yang menjalankan kekuasaannya harus bersandar terhadap dua prinsip penting, *Pertama* : Jabatan publik adalah titipan tuhan yang harus diberikan kepada orang yang kompeten, sehingga pemimpin tersebut harus memiliki kekuatan fisik dan mental serta berintegritas, *Kedua* : Pemimpin harus bersikap adil karena keadilan adalah ruh dari *siyasah*, karena Allah SWT akan menolong negara yang adil meskipun kafir dan tidak menolong negara zalim meskipun mukmin.

---

[11] Salman Abdul Muthalib dan Muhammad Faizur Ridha, *Siyasah Dusturiyyah sebagai Sistem Perpolitikan dalam Al-Qur'an*, TAFSE: Journal of Qur'anic Studies, Vol. 4, No.2, 2022. p.150.

[12] Suyuthi Pulungan, *Fiqh siyasah Ajaran sejarah dan pemikiran* (Jakarta: PT Raja grafindo, 1993), p.75.

[13] Muhammad Jaidi dkk., *Kedudukan Siyasah Dusturiyyah Studi Kasus Politisasi Pemilu 2024 Analisis Peradilan Hukum Islam*, Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory, Vol.2, No.2, 2024. p.673.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, secara historis lembaga yang dibentuk guna mengawasi jalannya kekuasaan adalah *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah.* Kedua lembaga ini menunjukkan bahwa tradisi ketatanegaraan Islam juga mengenal mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan. *wilayat al-mazalim* misalnya, merupakan lembaga yang menangani kesewenang-wenangan atau kezaliman yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat, lembaga ini melaksanakan pemeriksaan dan menyelesaikan perkara yang tidak dapat diselesaikan oleh peradilan biasa.[14]

Secara historis, *al-mazalim* secara fungsi telah ada sejak zaman Rasulullah saw sebagai pembela terhadap hak-hak rakyat kecil dari seorang penguasa yang di dalam penyelesaiannya sulit diputuskan oleh peradilan biasa. Lalu pada zaman khalifah Bani Umayah, saat pemerintahan dipimpin oleh Abdul Malik Ibn Marwan, secara kelembagaan dibentuk *al-mazalim* yang pada hari-hari tertentu dibuka untuk menerima pengaduan dari rakyat terhadap para pejabat negara, pada saat itu Abu Idris al-Audi ditetapkan sebagai ketua/pemimpin (*nazir al-mazalim*) pertama kali yang sebelumnya berprofesi sebagai hakim yang memutus perkara dengan sangat teliti, Abu Idris ditetapkan oleh Abdul Malik sebagai pelaksana pemeriksa (*mazalim*) pertama dalam Sejarah Islam, sedangkan pada zaman pemerintahan Abdul Malik lembaga *al-mazalim* pertama kali dibentuk secara formal.[15]

Dalam menjalankan kelembagaan *al-mazalim*, lembaga ini memiliki tugas dan wewenang *pertama :* menangani pelanggaran pejabat pemerintah dan rakyat untuk kemudian memberikan hasil atas perlakuan buruk tersebut; *kedua, m*enangani tindakan-tindakan para pejabat yang mengambil harta dari rakyat. Terkait permasalahan seperti ini, *al-mazalim* bisa menanganinya dengan merujuk kepada peraturan perundang-undangan; *ketiga,* bertugas mencatat pembukuan administrasi negara seperti kepemilikan harta kaum muslimin; *keempat,* menerima pengaduan para penerima gaji atas penyunatan gaji mereka atau keterlambatan pemberian gaji itu kepada mereka; *kelima,* mengembalikan harta yang di rampas dan dikorupsi oleh pejabat. Dalam melaksanakan kewenangan ini, *al-mazalim* mengambil harta yang dirampas atau dikorupsi oleh pejabat karena kewenangannya serta mengabil harta yang dikuasai secara paksa oleh pejabat dari masyarakat dan

[14] Basiq Djalil, *Peradilan Islam* (Jakarta : Amzah, 2012) p.113.

[15] M. Hilmi Alfarisi, *urgensi peran peradilan al-mazalim dalam menyelesaikan sengketa administrasi,* Minhaj : Jurnal Ilmu Syariah, Vol.1, No.2, Juli 2020. p.109.

menggunakannya seolah-olah sebagai pemiliknya. Dari semua harta tersebut *al-mazalim* mengadministrasikannya serta menyerahkan kembali kepada rakyat; *keenam,* mengawasi harta wakaf dalam bentuk melakukan penyelesaian permasalahan jika terjadi persengketaan antara pemberi dan penerima wakaf; *ketujuh,* menangani kasus yang tidak mampu ditangani oleh para *qadhi,* hal ini disebabkan akibat lemahnya kemampuan mereka untuk menangani atau keseganan menghadapi pihak yang dilaporkan; *kedelapan,* menangani kasus-kasus pelanggaran kepentingan umum yang sulit ditangani oleh pejabat biasa, seperti tindakan berbuat mungkar secara terang-terangan yang sulit diberantas, tindakan menganggu kelancarandan keamanan lalu lintas yang sulit dicegah dan tindakan menahan hak orang lain yang sulit diminta; *kesembilan,* memperhatikan pelaksanaan ibadah-ibadah yang lahiriah seperti pelaksanaan shalat jmat, shalat hari raya, ibadah haji dan jihad; *kesepuluh,* menangani kasus pertengkaran dan memberikan keputusan hukum bagi pihak yang bersengketa.

Dengan demikian, kewenangan *al-mazalim* yaitu sebagai instrument kolektif terhadap tindakan penguasa yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat, menyelesaikan permasalahan kezaliman yang dilakukan oleh individu dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun melalui mekanisme negara beserta kebijakannya yang merugikan rakyat.[16]

Selain *al-mazalim,* mekanisme pengawasan dalam ketatanegaraan Islam juga direpresentasikan melalui *wilayat al-hisbah*, al-mawardi sebagaimana dikutip oleh Basiq Djalil menjelaskan *al-hisbah* adalah suatu perintah terhadap kebaikan bila terjadi penyelewengan terhadap kebenaran dan mencegah kemungkaran bila muncul kemungkaran, pada tataran konseptual, *al-hisbah* tidak hanya berorientasi pada penindakan pelanggaran, tetapi juga memiliki dimenasi preventif atau pencegahan terhadap perbuatan yang menuju kemungkaran.[17]

al-hisbah dibentuk untuk mendorong masyarakat dan penguasa agar melaksanakan kewajiban yang ditetapkan oleh hukum, mempertanggungjawabkan tindakan yang dilakukan, serta mendorong terwujudnya *amar ma'ruf nahi munkar*. Dengan demikian, keberadaannya mengandung gagasan bahwa pengawasan harus diarahkan untuk menjaga

[16] Imam Amrusi, *Hukum Tata Negara Islam,* (Surabaya: Mitra Media Nusantara, 2013) p.34.
[17] Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, p.125.

penyelenggaraan roda pemerintahan dan masyarakat tetap berada dalam koridor hukum dan tetap pada arah yang baik.

Secara historis, konsep *al-hisbah* dikaitkan praktik Rasulullah saw dalam melaksanakan pengawasan terhadap aktivitas perdagangan. Rasulullah saw menemukan sesuatu yang ganjil pada gandum yang dijual oleh pedagang, saat disentuh ada bahagian yang basah, pedagang tersebut menyampaikan bahwa gandum tersebut terkena hujan, kemudian Rasulullah saw menyuruh untuk meletakkan di atas pagar agar para pembeli mengetahuinya seraya berkata "barang siapa menipu maka bukan termasuk golongan kami". Makna dari kisah tersebut bahwa perlu ada lembaga pengawas yang membawa tradisi hisbah untuk mengawasi hal-hal yang mendatangkan perbuatan yang munkar.

Pelaksanaan fungsi *al-hisbah* dijalankan oleh pejabat yang disebut *muhtasib* yang bertugas mengatur ketertiban umum, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak, mengawasi berlaku tidaknya undang-undang di masyarakat dan terkadang memberikan putusan dalam perkara yang perlu segera diselesikan. Pada zaman Rasulullah saw, yang *muhtasib* bertugas mengawasi pasar dan para pedagang agar tidak terjadi curang. Dalam konteks lebih luas, *wilayat al-hisbah* yang mempunyai tugas dalam melaksanakan *amar ma'ruf nahi mungkar* dalam bentuk mengawasi pelaksanaan undang-undang di masyarakat guna mencegah terjadinya tindakan melanggar hukum dan mempunyai tugas dalam melakukan pengawasan terhadap pejabat negara yang melakukan penyimpangan.[18]

Berdasarkan uraian prinsip *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah* memiliki titik temu yang substansial dengan prinsip pengawasan keseimbangan (*check and balances*) dalam melihat akuntabilitas roda pemerintahan. Penguasa diposisikan tidak kebal dari proses hukum ketika melakukan kezaliman kepada rakyatnya, *al-mazalim* bertugas menerima pengaduan, memeriksa dan memberikan keputusan atas tindakan kezaliman yang dilakukan oleh penguasa sedangkan *al-hisbah* lebih pada pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya pelanggaran hukum oleh penguasa maupun masyarakat, sehingga kedua lembaga ini dapat dipandang sebagai gambaran historis bagi mekanisme pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang dalam tradisi ketatanegaraan Islam.

[18] *Ibid,* p.127-129.

B. Kewenangan Ombudsman RI dalam Pengawasan Pelayanan Publik.

Perjalanan demokrasi di Indonesia mengalami banyak dinamika sejak reformasi 1998, dalam proses tersebut maka konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *good governance* mengemuka sebagai standar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip dasarnya adalah kedaulatan rakyat, rakyat tidak lagi diposisikan sebagai objek kebijakan melainkan memiliki kewenangan untuk mengawasi implementasi kebijakan yang telah ditetapkan.

Untuk mewujudkan pengawasan oleh masyarakat, dibentuk Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, kelembagaan ini kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum berdirinya ORI. Secara konstitusi, ORI ditempatkan sebagai lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*), yakni lembaga yang tidak secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 tetapi dibentuk berdasarkan Undang-undang. Kehadiran ORI juga mendorong masyarakat untuk mengetahui dan menyadari haknya mendapatkan pelayanan publik yang baik.[19]

Pelayanan publik merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan *hulu* dari setiap tindakan negara kepada rakyatnya, alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia yaitu "*kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa"*, Rumusan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia dibentuk untuk memberikan perlindungan bagi bangsa Indonesia dan menjamin kesejahteraan serta kecerdasan bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, berkembang adagium bahwa gagalnya penyelenggaraan pemerintahan dimulai dengan buruknya kualitas pelayanan publik.[20]

Pelayanan publik instrumen dasar yang penting dalam penyelenggaraan negara karena selalu diakses oleh warga negara. Secara normatif, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya

[19] Elisa Luhulima, *Ad 2045* (Banten : Pidi Ferify, 2026) p.62-63.

[20] Hesti Puspitosari dkk, *Filosofi Pelayanan Publik,* (Malang : Setara Press, 2016). p.3.

pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pemerintahan yang demokratis dan responsif, pelayanan publik menjadi indikator kinerja negara dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya mencerminkan efektifitas birokrasi, tetapi juga menjadi tolok ukur keberhasilan implementasi *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipatif dan kepastian hukum.[21]

Lalu apa kaitan antara pelayanan publik dan ORI ? sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ORI adalah lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara maupun swasta yang menggunakan keuangan negara. Dalam mengawasi dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik, ORI berpedoman pada asas-asas pemerintahan yang baik seperti asas kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan dan keterbukaan serta asas kerahasiaan.

Tugas utama ORI terdiri dari dua mekanisme kerja, yaitu melakukan pemeriksaan laporan dan pencegahan maladministrasi. Dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan laporan, ORI menerima laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*external complaint handling*), laporan yang dapat ditangani adalah laporan yang mengindikasikan adanya pelanggaran hukum atau tindakan sewenang-wenang oleh penyelenggara pelayanan.

Terhadap laporan yang termasuk dalam ruang lingkup kewenangan, ORI akan melakukan pemeriksaan substantif dengan melakukan permintaan klarifikasi terhadap pihak yang dilaporkan, melakukan pemeriksaan lapangan, meminta keterangan ahli jika diperlukan, menganalisis bukti dukung dari Pelapor, sanggahan argumentasi dari Pihak yang dilaporkan dan bukti pendukung lainnya dengan merujuk peraturan perundang-undangan maka diberikan keputusan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang terdiri dari tiga bentuk yaitu : (1) Terdapat dugaan maladministrasi dan

[21] Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2013) p.29.

diterbitkan tindakan korektif; (2) Terdapat dugaan maladministrasi namun telah memperoleh penyelesaian; atau (3) Tidak terdapat maladministrasi.[22]

Pada fungsi pencegahan maladministrasi, ORI melaksanakan tiga tahap prosedur yaitu dengan melakukan deteksi, analisis dan perlakuan pelaksanaan saran. Pada tahap deteksi, ORI akan melakukan tahapan inventarisir, identifikasi, pemutakhiran dan penyusunan hasil deteksi. Pada tahap analisis, ORI perlu memastikan apakah telah terjadi maladministrasi, mengidentifikasi penyebab, memperbaiki pelaksanaannya dengan memberikan saran perbaikan. Yang terakhir pada tahap perlakuan pelaksanaan saran, ORI akan memastikan saran dilaksanakan dengan memberikan pendampingan pelaksanaan saran serta memastikan adanya perubahan kebijakan.[23]

Pencegahan maladministrasi bertujuan menciptakan tata kelola yang efektif, tepat guna dan berkepastian terhadap *output* yang diterima oleh pengguna pelayanan. Pendekatan sistemik yang dilakukan oleh ORI tidak selalu berasal dari data laporan masyarakat, namun juga merujuk kepada regulasi terkait, *trending issus* (viral) di media sosial, informasi dari pemangku kepentingan dan literatur akademik. Dengan demikian, produk yang diterbitkan ORI memenuhi unsur kredibilitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah serta saran tersebut dapat menjadi bahan bagi pemberitaan media secara terukur, bahan literasi atau refrensi akademik dan sebagai pertimbangan bagi lembaga penyelenggara pelayanan untuk melakukan pembenahan sistemik secara internal.[24]

C. Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan oleh Ombudsman RI dalam Konsep Siyasah Dusturiyah

Integrasi sistem *siyasah dusturiyah* menunjukkan adanya simbiosis yang kuat antara nilai-nilai Islam substantif dengan sistem negara hukum yang demokratis (nomokrasi Islam). UUD NRI 1945 tidak sekedar sebagai sumber hukum negara tertinggi namun perwujudan *dustur* sebagai sebuah kesepakatan yang menjamin hak konstitusional warga negara sekaligus memberikan batasan kekuasaan penguasa agar tidak berlaku sewenang-

[22] Peraturan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2026 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Dokumen dan Substantif.

[23] Peraturan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

[24]Ria Maya Sari dan Rosdiana, *Analisa Peran Pencegahan Maladministrasi dalam positioning Ombudsman jangka pajang,* Jurnal De Jure, Vol. 13, No.2, Oktober 2021. p.30.

wenang. Hal ini dapat dilihat dalam pelaksanaan fungsi kekuasaan pada lembaga-lembaga negara di Indonesia dalam menjalankan fungsi eksekutif, legislatif maupun yudikatif serta lembaga independen.[25]

ORI sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum karena bukan sebagai lembaga pemberi sanksi (*magistrature of sanction*) melainkan lembaga pemberi pengaruh (*magistrature of influence*). Dengan demikian, eksistensi ORI sangat tergantung pada kemampuan melakukan persuasi dalam menjalankan kewenangannya serta pada kualitas rekomendasi yang diterbitkan.[26]

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, ORI secara fungsi kelembagaan memiliki kesamaan dengan *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah*, yaitu lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan atas pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa. Perbedaan signifikan yaitu terdapat pada kedudukannya, ORI adalah lembaga negara Independen sedangkan *wilayat al-mazalim* dan *wilayat al-hisbah* merupakan lembaga peradilan dalam hukum Islam.

Kesamaan fungsi pengawasan ORI dengan konsep *fiqh siyasah dusturiyah* dapat didentifikasi sebagai berikut :

a. Keduanya berperan sebagai lembaga pengawas terhadap tindakan aparat Pemerintah, memastikan agar kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang;
b. Kedua lembaga berperan menerima pengaduan langsung dari masyarakat yang merasa dirugikan oleh kebijakan atau tindakan pejabat negara;
c. Kedua lembaga berupaya menegakan keadilan dan menjalankan mekanisme koreksi terhadap kekeliruan administrasi atau keputusan pejabat publik.
d. Walaupun lembaga pengawas dalam konsep *fiqh siyasah dusturiyah* berada di bawah kendala khilafah, lembaga ini memiliki independensi yang signifikan dalam menangani pengaduan masyarakat, hal ini serupa

[25] Bella Maidatul Umah, *Analisis Epistemologis, Literatur Klasik, dan Integrasi Metodologi Siyasah Dusturiyah pada Tata Kelola Konstitusional Modern,* Al-Adalah : Jurnal Syariah dan Hukum Islam, Vol.11, No.1, 2026. p.137.

[26] Didi Firmansyah dan Sigit Nugroho, *Tinjauan kewenangan Ombudsman RI dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat*, Progresif : Jurnal Hukum, Vol.XVII, No.2, Desember 2023. p.175.

dengan independensi yang dimiliki oleh Ombudsman yang berdiri terpisah dari lembaga eksekutif maupun yudikatif.[27]

Untuk memperjelas persamaan dan perbedaan sebagaimana diuraikan di atas, aspek-aspek pokok dari ketiga lembaga tersebut dapat dibandingkan dalam tabel berikut.

Aspek	**Wilayat al-mazalim**	**Wilayat al-hisbah**	**Ombudsman RI**
Landasan	Praktik Nabi Muhammad saw, formalisasi Abdul Malik bin Marwan	Praktik Nabi Muhammad saw, pengawasan pasar, *amar ma'ruf nahi munkar*	UU 37/2008 *jo* UU 25/2009.
Objek	Kezaliman penguasa dan pihak berpengaruh	Pelanggaran ketertiban umum, kecurangan dan perilaku kesewenang-wenangan pejabat.	Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
Dasar pengawasan	Pengaduan masyarakat	Dapat bertindak tanpa pengaduan, melihat terdapat pelanggaran	Laporan masyarakat, investigasi atas prakarsa sendiri, kendala penerapan regulasi, isu yang berkembang di masyarakat, kajian literatur dan informasi dari penyelenggara pelayanan.

[27] Mahfuz Assiddiq dkk, *Mahkamah mazalim dan relevansinya terhadap lembaga ombudsman modern : tinjauan historis komparatif,* Jurnal Keilmuan dan Keislaman, Vol.4, No.3, 2025. p.391.

Sifat pengawasan	Represif, korektif	Preventif dan korektif dalam kadar ringan	Korektif dalam fungsi pemeriksaan laporan dan preventif dalam fungsi pencegahan maladministrasi
Produk akhir	Keputusan	Teguran dan keputusan langsung atas tindakan pelanggaran	Tindakan korektif, saran perbaikan dan rekomendasi

Tabel 1. Perbandingan *wilayat al-mazalim, wilayat al-hisbah* dan Ombudsman RI.

Merujuk tabel di atas, menunjukkan bahwa perbedaan paling krusial tidak terletak pada fungsi pengawasannya, melainkan pada kekuatan eksekutorial hasil keputusan. Dalam praktik klasik, *nazir al-mazalim* menjalankan kewenangannya dengan dukungan otoritas penguasa, wibawa jabatan serta perangkat pelaksana. Keputusannya memiliki kekuatan mengikat karena dijalankan langsung oleh penguasa tertinggi, bahkan dalam banyak kasus, putusan *al-mazalim* bisa membatalkan keputusan pengadilan biasa atau menghukum pejabat negara yang terbukti bersalam.[28] Sebaliknya ORI, walaupun dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI di jelaskan bahwa Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi. Sebagai *magistrature of influence*, efektivitas pelaksanaan rekomendasi dan tindakan korektif bergantung pada kesediaan terlapor untuk menindaklanjuti. Sedangkan *al-hisbah*, *muhtasib* melaksanakan keputusan dengan seketika di tempat terjadinya pelanggaran, sehingga pelanggaran dapat dihentikan saat itu juga.

Merujuk pada kendala pelaksanaan keputusan ORI, kondisi yang terjadi menimbulkan tantangan implementasi: *pertama,* ketergantungan pada itikad baik instansi terlapor, sehingga pejabat yang justru menjadi sumber maladministrasi dapat mengabaikan rekomendasi tanpa konsekuensi hukum yang langsung; *kedua,* mekanisme tindak lanjut yang bersifat tidak langsung yakni publikasi, pelaporan kepada DPR dan Presiden, serta sanksi administratif berupa teguran, penundaan kenaikan pangkat, mutasi hingga

[28] *Ibid,* p.390.

pencopotan jabatan apabila terbukti adanya kelalaian atau pelanggaran berat, sedangkan kepada Pemerintah Daerah akan diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepada daerah atau pejabat yang ditunjuk.[29] dan *ketiga,* karena ORI harus mengawasi lembaga yang secara struktural memiliki kekuasaan lebih besar, karena itu ORI tidak harus dijadikan lembaga peradilan, tetapi dapat ditempuh melalui peningkatan kepatuhan atas rekomendasi, misalnya dengan sanksi yang lebih tegas bagi pejabat yang mengabaikan rekomendasi, penguatan koordinasi dengan pengawas internal dan lembaga peradilan, serta pemanfaatan kewenangan ajudikasi khusus untuk sengketa pelayanan publik.[30]

Berdasarkan uraian dan perbandingan tersebut, dibentuknya ORI tidak bertentangan dengan sistem pengawasan yang ada dalam sistem ketatanegaraan Islam, karena ORI menjalankan fungsi pengawasan agar dapat mencegah terjadinya diskriminasi. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip *fiqh siyasah* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum serta memperkecil terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

KESIMPULAN

Dalam konsep *fiqh siyasah dusturiyah*, pengawasan terhadap penguasa merupakan unsur fundamental dalam relasi ketatanegaraan antara *ulil amri* dan masyarakat, karena kekuasaan dipahami sebagai amanah yang harus diselenggarakan berdasarkan prinsip syariat, keadilan, kemaslahatan dan pertanggungjawaban publik, bukan sebagai otoritas absolut yang bebas dari kontrol. Tradisi ketatanegaraan Islam mewujudkan prinsip tersebut melalui dua lembaga pengawas, yaitu *wilayat al-maẓalim* dan *wilayat al-ḥisbah*. *Wilayat al-maẓalim* berfungsi menerima pengaduan, memeriksa, dan memutus perkara kezaliman penguasa yang tidak dapat diselesaikan oleh peradilan biasa. *Wilayat al-ḥisbah*, yang dijalankan oleh *muhtasib* mengemban prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* dengan dimensi preventif sekaligus korektif. Keduanya memiliki titik temu yang substansial dengan prinsip *checks and balances*, karena menempatkan penguasa tidak kebal dari pengawasan kebijakan dan akuntabilitas.

[29] Merujuk Pasal 351 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
[30] Merujuk Pasal 50 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam menjalankan fungsi *checks and balances,* di Indonesia dibentuk Ombudsman Republik Indonesia, ORI dibentuk sebagai pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik. Kewenangan ORI dijalankan melalui dua mekanisme utama, yaitu pemeriksaan laporan dan pencegahan maladministrasi. Karena ORI merupakan *magistrature of influence* dan bukan *magistrature of sanction*, efektivitasnya bergantung pada kemampuan persuasi dan kualitas rekomendasi yang kredibel serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

ORI memiliki kesamaan fungsional dengan *wilayat al-maẓalim* dan *wilayat al-ḥisbah*, yakni mengawasi tindakan aparat pemerintah secara independen. Ketiganya berbeda terutama pada kekuatan eksekutorial putusan, bukan pada fungsi pengawasan. Wilayat al-mazalim paling kuat karena didukung otoritas penguasa, wilayat al-hisbah dapat menghentikan pelanggaran seketika tetapi terbatas pada ketertiban umum, sedangkan ORI sebagai *magistrature of influence* tidak memiliki kewenangan eksekusi langsung. Tantangan yang dihadapi ORI meliputi ketergantungan pada itikad baik terlapor, tindak lanjut yang tidak langsung dan posisi ORI yang juga mengawasi lembaga yang lebih kuat. ORI perlu meningkatkan kepatuhan atas rekomendasi, memberikan sanksi yang lebih tegas, koordinasi dengan pengawas internal dan peradilan serta pemanfaatan ajudikasi khusus dalam sengketa pelayanan publik. Kedudukan dan kewenangan ORI dapat dijustifikasi melalui prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah*, khususnya dalam mencegah diskriminasi, mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum serta memperkecil pelanggaran hak asasi manusia, yang pada gilirannya memperkuat pengawasan pelayanan publik di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Andi Ibrahim dkk, (2018), *Metode Penelitian,* Makassar : Gunadarma Ilmu.

Basiq Djalil, (2012), *Peradilan Islam,* Jakarta : Amzah.

Bella Maidatul Umah, (2026), *Analisis Epistemologis, Literatur Klasik, dan Integrasi Metodologi Siyasah Dusturiyah pada Tata Kelola Konstitusional Modern,* Al-Adalah : Jurnal Syariah dan Hukum Islam, Vol.11, No.1. DOI : https://doi.org/10.31538/adlh.v11i1.10559.

Carlton Clymer Rodee, (2009), *Introduction to Political Science,* diterjemahkan oleh Zulkifly Hamid, Jakarta : Rajawali Pers.

Darmawati dan Halimah B, (2020), *Nasionalisme dan Demokrasi dalam Pandangan Hukum Islam*, Jurnal Siyasatun, Vol.1, No.3. DOI : https://doi.org/10.24252/siyasatuna.v1i3.19533.

Didi Firmansyah dan Sigit Nugroho, (2023) *Tinjauan kewenangan Ombudsman RI dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat*, Progresif : Jurnal Hukum, Vol.17, No.2. DOI : https://doi.org/10.33019/progresif.v17i2.4410.

Elisa Luhulima, (2026), *Ad 2045*, *Banten* : Pidi Ferify.

Fajar Kamizi dkk, (2025), *Konsep Kekuasaan Dalam Siyasah Dusturiyah Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, El-Qonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan, Vol.3, No.1. DOI : https://doi.org/10.19109/elqonun.v3i1.31043

Hesti Puspitosari dkk, (2016), *Filosofi Pelayanan Publik*, Malang : Setara Press.

Husni Thamrin, (2013), *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Aswaja Pressindo.

Imam Amrusi, (2013), *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: Mitra Media Nusantara.

M. Hilmi Alfarisi, (2020), *Urgensi peran peradilan al-mazalim dalam menyelesaikan sengketa administrasi*, Minhaj : Jurnal Ilmu Syariah, Vol.1, No.2. DOI : https://doi.org/10.52431/minhaj.v1i2.306.

Mahfuz Assiddiq dkk, (2025), *Mahkamah mazalim dan relevansinya terhadap lembaga ombudsman modern : tinjauan historis komparatif*, Jurnal Keilmuan dan Keislaman, Vol.4, No.3. DOI : https://doi.org/10.23917/jkk.v4i3.706.

Al-Qur'an digital merujuk Kementerian Agama Republik Indonesia pada laman https://quran.kemenag.go.id/quran.

Muhammad Jaidi dkk., (2024), *Kedudukan Siyasah Dusturiyyah Studi Kasus Politisasi Pemilu 2024 Analisis Peradilan Hukum Islam*, Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory, Vol.2, No.2. DOI : https://doi.org/10.62976/ijijel.v2i2.543.

Nurkhatimah dkk, (2021), *Kedudukan dan Peran Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik (telah Fiqh Siyasah)* Jurnal Siyasatuna Vol. 2, No.3. DOI : https://doi.org/10.24252/siyasatuna.v2i3.23889.

Ombudsman Republik Indonesia, (2025), *25 Tahun Ombudsman RI Mengawasi Pelayanan Publik*, Jakarta : Ombudsman RI.

Peraturan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

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

Peraturan Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2026 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Dokumen dan Substantif.

Ria Maya Sari dan Rosdiana, (2021), *Analisa Peran Pencegahan Maladministrasi dalam positioning Ombudsman jangka pajang*, Jurnal De Jure, Vol. 13, No.2. DOI : 10.36277/jurnaldejure.v13i2.553.

Ridwan HR, (2022) *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Rajawali Pres.

Salman Abdul Muthalib dan Muhammad Faizur Ridha, (2022), *Siyasah Dusturiyyah sebagai Sistem Perpolitikan dalam Al-Qur'an*, TAFSE: Journal of Qur'anic Studies, Vol. 4, No.2. DOI : https://doi.org/10.22373/tafse.v4i2.13176.

Suyuthi Pulungan, (1993), *Fiqh siyasah Ajaran sejarah dan pemikiran*, Jakarta: PT Raja grafindo.

Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.