



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 25419-25426

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Akuntabilitas Penyelenggara Pelayanan Publik: Kajian Efektivitas Sanksi Administratif Dalam Pasal 54 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 (Studi Pada Penyelenggara Pelayanan Publik Di Provinsi Kalimantan Selatan)

Doni Hermawan¹, Muhammad Aini²
Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari
doniherawan1@gmail.com

Abstrak

Pelayanan publik yang akuntabel merupakan prasyarat mendasar bagi terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur mekanisme sanksi administratif sebagai instrumen paksaan hukum (rechtsdwang) bagi penyelenggara maupun pelaksana layanan yang melanggar kewajiban atau larangan yang ditentukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (2). Kajian ini bertujuan menganalisis efektivitas norma sanksi administratif tersebut dalam mendorong akuntabilitas penyelenggara pelayanan publik, dengan mengambil lokus penelitian pada penyelenggara pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Selatan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach), didukung data empiris sekunder mengenai kinerja pengawasan pelayanan publik di daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun kerangka normatif sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) telah cukup rinci merumuskan gradasi sanksi berupa teguran tertulis hingga pembebasan dari jabatan, efektivitas penerapannya di lapangan masih dihadapkan pada sejumlah kendala struktural, di antaranya lemahnya pengawasan internal aparat pengawas intern pemerintah (APIP), rendahnya kompetensi pengelola pengaduan, dan minimnya konsistensi penjatuhan sanksi oleh atasan langsung. Data pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan turut memperkuat temuan bahwa tingkat kepatuhan sejumlah pemerintah daerah masih berada pada zona kuning atau kepatuhan sedang, sehingga fungsi represif sanksi administratif belum sepenuhnya berjalan optimal sebagai instrumen akuntabilitas.

Kata kunci: Akuntabilitas, Sanksi Administratif, Pelayanan Publik, Pasal 54 Ayat (2) UU 25/2009, Kalimantan Selatan.

1. Latar Belakang

Negara hukum modern menempatkan pelayanan publik sebagai wujud konkret pemenuhan hak-hak dasar warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif yang menjadi kewajiban negara. Konstitusi Republik Indonesia menegaskan bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang prima (Undang-undang tahun 2009). Untuk mewujudkan amanat tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai dasar hukum yang komprehensif, yang mengatur mulai dari asas dan tujuan penyelenggaraan, hak dan kewajiban penyelenggara maupun masyarakat, standar pelayanan, sistem pengawasan, hingga mekanisme penjatuhan sanksi atas pelanggaran yang terjadi.

Akuntabilitas merupakan salah satu asas fundamental penyelenggaraan pelayanan publik yang bermakna bahwa proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Suganda et al, 2025). Sebagai sebuah konsep, akuntabilitas tidak dapat berdiri sendiri tanpa didukung oleh instrumen hukum yang memaksa (enforceable), sebab tanpa adanya konsekuensi hukum yang jelas, kewajiban penyelenggara pelayanan publik cenderung hanya menjadi norma yang bersifat imbauan (mere appeal) tanpa daya paksa yang memadai (Azan et al., 2021)..

Dalam kerangka itulah Pasal 54 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 hadir sebagai instrumen represif sekaligus preventif untuk menegakkan kepatuhan penyelenggara pelayanan publik. Ketentuan tersebut merumuskan gradasi sanksi administratif, mulai dari teguran tertulis, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian dari jabatan, yang dikenakan sesuai dengan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan Secara khusus, Pasal 54 ayat (2) mengatur

Akuntabilitas Penyelenggara Pelayanan Publik: Kajian Efektivitas Sanksi Administratif Dalam Pasal 54 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 (Studi Pada Penyelenggara Pelayanan Publik Di Provinsi Kalimantan Selatan)

bahwa penyelenggara atau pelaksana yang melanggar sejumlah ketentuan tertentu dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam jangka waktu tiga bulan tidak melaksanakan perbaikan yang dimaksud, maka dikenai sanksi pembebasan dari jabatan. Ketentuan ini pada dasarnya dirancang sebagai mekanisme bertahap (*gradual enforcement*) yang memberi kesempatan perbaikan (*corrective window*) sebelum sanksi yang lebih berat dijatuhkan.

Persoalannya, norma hukum yang baik di atas kertas (*law in the books*) tidak serta-merta menjamin efektivitasnya dalam praktik (*law in action*). Data pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2023 hingga 2025 tercatat 881 laporan masyarakat, dengan substansi terbanyak menyangkut administrasi kependudukan, perhubungan dan infrastruktur, pendidikan, agraria/pertanahan, dan kepegawaian (Jurnalis, 2024). Hasil penilaian kepatuhan pelayanan publik pada tahun 2023 turut menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah di Kalimantan Selatan masih berada pada zona kuning atau kategori kepatuhan sedang, meskipun terdapat sejumlah daerah yang telah mencapai zona hijau atau kepatuhan tinggi. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain normatif sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) dengan realitas penerapannya di lapangan.

Lebih jauh, penegakan sanksi administratif terhadap penyelenggara pelayanan publik yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga bersinggungan dengan rezim hukum kepegawaian, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengatur tingkatan hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat beserta pejabat yang berwenang menghukum (Ombudsman Indonesia, 2026). . Persinggungan dua rezim hukum ini menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi dan efektivitas penegakan sanksi, mengingat penjatuhan sanksi kepegawaian sering kali memerlukan proses administratif berjenjang yang berpotensi memperlambat fungsi represif dari Pasal 54 ayat (2).

Berdasarkan uraian tersebut, kajian ini penting dilakukan untuk menganalisis sejauh mana sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 efektif digunakan sebagai instrumen akuntabilitas bagi penyelenggara pelayanan publik, dengan mengambil studi kasus pada penyelenggara pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Selatan, sebuah provinsi yang memiliki karakteristik geografis dan demografis dengan sejumlah wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T), sehingga tantangan pemenuhan standar pelayanan publik menjadi semakin kompleks.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Akuntabilitas secara etimologis berasal dari kata *accountability* yang bermakna kondisi untuk dapat dimintai pertanggungjawaban. Dalam konteks administrasi publik, akuntabilitas dimaknai sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mareta & Fakhri, 2024). Sondang P. Siagian membedakan akuntabilitas menjadi dua dimensi, yaitu akuntabilitas vertikal yang berorientasi pada pertanggungjawaban kepada atasan atau lembaga yang lebih tinggi, dan akuntabilitas horizontal yang berorientasi pada pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai penerima layanan.

Miftah Thoha menekankan bahwa akuntabilitas birokrasi tidak cukup dipahami sebagai kepatuhan administratif semata, melainkan juga mencakup dimensi etis dan responsivitas terhadap kebutuhan Masyarakat (Thoha, 2017). Sejalan dengan itu, Agus Dwiyanto berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu pilar utama tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), di samping transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum, yang keempatnya saling berkelindan dalam membentuk sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (Dwiyanto, 2021).

B. Konsep dan Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 merumuskan sejumlah asas penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus,

C. Sanksi Administratif sebagai Instrumen Penegakan Hukum

S.F. Marbun mengklasifikasikan sanksi administratif ke dalam beberapa jenis, yaitu sanksi reparatoir (pemulihan pada keadaan semula), sanksi punitif (bersifat menghukum), dan sanksi regresif (pencabutan keputusan yang menguntungkan). Sanksi administratif berbeda dengan sanksi pidana karena tidak memerlukan proses peradilan, melainkan dijatuhkan langsung oleh pejabat administrasi yang berwenang berdasarkan asas *contrarius actus* (Mabun, 2015). Karakteristik inilah yang menjadikan sanksi administratif sebagai instrumen yang relatif lebih cepat dan efisien dibandingkan penegakan hukum pidana, sebab tidak terikat pada mekanisme pembuktian formal di pengadilan.

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, sanksi administratif diatur secara berjenjang dalam Pasal 54 sampai dengan Pasal 56. Pasal 54 ayat (1) mengatur bahwa penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan tertentu dikenai sanksi teguran tertulis, sedangkan Pasal 54 ayat (2) mengatur pelanggaran terhadap ketentuan yang berbeda dengan konsekuensi teguran tertulis yang apabila tidak dilaksanakan dalam waktu tiga bulan berlanjut menjadi sanksi pembebasan dari jabatan Pasal 57 selanjutnya menegaskan bahwa sanksi bagi penyelenggara dikenakan kepada pimpinan penyelenggara, dan pengenaan sanksi dilakukan oleh atasan penyelenggara yang bertanggung jawab atas kegiatan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan

D. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum lazim diukur dari sejauh mana suatu norma hukum benar-benar dipatuhi dan dilaksanakan sebagaimana tujuan pembentukannya. Beberapa faktor yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum, sebagaimana lazim dikaji dalam ilmu hukum normatif, meliputi faktor hukum itu sendiri (substansi norma), faktor penegak hukum (aparatur pelaksana), faktor sarana atau fasilitas pendukung, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan hukum (Mohd et al., 2024). Kelima faktor tersebut saling memengaruhi satu sama lain, sehingga kelemahan pada salah satu faktor dapat menghambat efektivitas penegakan sanksi administratif secara keseluruhan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif (legal research) yang didukung dengan data empiris sekunder sebagai bahan analisis kontekstual. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan mengkaji norma hukum positif yang berlaku, doktrin, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dikaji (Marzuki, 2017). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu menelaah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksana terkait; pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menelaah konsep akuntabilitas dan sanksi administratif; serta pendekatan kasus (case approach) yang menelaah data empiris penegakan pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Selatan.

Data primer dalam kajian ini berupa peraturan perundang-undangan yang menjadi objek kajian, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, beserta peraturan pelaksana yang relevan, seperti Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 6 Tahun 2022. Data sekunder diperoleh dari buku-buku teks hukum administrasi negara dan administrasi publik, jurnal ilmiah nasional dan internasional yang relevan, hasil kajian dan laporan resmi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan, serta dokumen kebijakan pemerintah yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Data tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan bahan referensi pendukung lainnya yang digunakan untuk memperjelas istilah dan konsep teknis yang digunakan dalam kajian ini.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, serta dokumen resmi lembaga pengawas yang relevan dengan objek kajian (Maulana et al., 2026). Selain itu, dilakukan pula studi dokumen terhadap laporan kinerja pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan sebagai data empiris pendukung.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis dan kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan norma hukum positif yang mengatur sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2), kemudian menganalisis sejauh mana norma tersebut diimplementasikan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan data empiris yang tersedia. Analisis dilakukan pula secara preskriptif, yaitu dengan merumuskan argumentasi hukum mengenai apa yang seharusnya dilakukan untuk memperkuat efektivitas sanksi administratif sebagai instrumen akuntabilitas pelayanan publik (Nurhayati et al., 2021).

3. Hasil dan Diskusi

A. Pengaturan Sanksi Administratif dalam Pasal 54 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 merumuskan sanksi administratif secara berjenjang berdasarkan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik. Pasal 54 ayat (1) mengatur bahwa penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 15 huruf g, serta Pasal 17 huruf e dikenai sanksi teguran tertulis. Ketentuan-ketentuan yang dirujuk tersebut pada dasarnya berkaitan dengan kewajiban penyelenggara dalam menyediakan sarana pengaduan, memberikan pelayanan sesuai maklumat pelayanan, serta larangan bagi pelaksana untuk melakukan diskriminasi terhadap masyarakat.

Adapun Pasal 54 ayat (2), yang menjadi fokus utama kajian ini, mengatur bahwa penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (1) huruf b dan huruf e, Pasal 15 huruf e dan huruf f, Pasal 16 huruf a, Pasal 17 huruf b dan huruf c, Pasal 25 ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 44 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), Pasal 48 ayat (1), dan Pasal 50 ayat (9) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu tiga bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud, dikenai sanksi pembebasan dari jabatan. Ketentuan-ketentuan yang dirujuk pada ayat ini secara umum berkaitan dengan kewajiban penyelenggara untuk menyusun dan menerapkan standar pelayanan, menyediakan sarana pengaduan yang memadai, memberikan informasi yang benar mengenai persyaratan dan prosedur pelayanan, serta melaksanakan evaluasi kinerja pelaksana layanan secara berkala.

Menariknya, norma Pasal 54 ayat (2) dirancang dengan mekanisme dua tahap (teguran tertulis, kemudian pembebasan dari jabatan apabila tidak diperbaiki dalam kurun waktu tertentu), berbeda dengan Pasal 54 ayat (1) yang hanya mengatur sanksi teguran tertulis tanpa gradasi lanjutan. Mekanisme dua tahap ini secara teoretis memberikan ruang bagi penyelenggara untuk melakukan perbaikan (*corrective action*) sebelum dikenai sanksi yang lebih berat, sehingga sejalan dengan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi administratif.

Konsistensi penerapan sanksi tersebut selanjutnya diatur dalam Pasal 57, yang menegaskan bahwa sanksi bagi penyelenggara dikenakan kepada pimpinan penyelenggara, dan pengenaan sanksi dilakukan oleh atasan penyelenggara yang bertanggung jawab atas kegiatan pelayanan publik. Ketentuan ini menempatkan atasan langsung sebagai pihak kunci (*key actor*) dalam penegakan sanksi administratif, sehingga efektivitas norma pada akhirnya sangat bergantung pada komitmen dan kapasitas atasan langsung dalam menjalankan fungsi pengawasan internal.

Bagi penyelenggara yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, penerapan sanksi administratif Pasal 54 ayat (2) juga harus disinkronkan dengan mekanisme hukuman disiplin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yang membedakan tingkat hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat, disertai kewenangan pejabat yang berwenang menghukum sesuai jenjang jabatan. Sinkronisasi dua rezim hukum ini di satu sisi memberikan kepastian hukum, namun di sisi lain berpotensi memperlambat proses penjatuhan sanksi karena memerlukan pembentukan tim pemeriksa untuk kategori hukuman disiplin sedang atau berat.

B. Efektivitas Penerapan Sanksi Administratif pada Penyelenggara Pelayanan Publik di Kalimantan Selatan

Data Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan mencatat bahwa sepanjang periode 2023 hingga 2025 terdapat 881 laporan masyarakat, dengan lima substansi terbanyak yaitu administrasi kependudukan, perhubungan dan infrastruktur, pendidikan, agraria/pertanahan, dan peradilan (Ombudsman, 2025). Sementara itu, hasil penilaian kepatuhan pelayanan publik tahun 2023 menunjukkan bahwa dari empat belas pemerintah kabupaten/kota beserta pemerintah provinsi yang dinilai, sebagian besar masih berada pada zona kuning (kepatuhan sedang), dengan hanya lima pemerintah daerah yang mencapai zona hijau (kepatuhan tinggi) (Ombudsman, 2023). Data ini menjadi indikator awal bahwa fungsi represif sanksi administratif belum sepenuhnya mendorong penyelenggara pelayanan publik untuk mematuhi standar yang ditetapkan.

Pada triwulan kedua tahun 2025, Ombudsman Perwakilan Kalimantan Selatan mencatat 357 akses publik, dengan 114 laporan yang memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti, dan sebanyak 99 laporan telah diselesaikan hingga pertengahan tahun tersebut (Ombudsman, 2025). Bentuk maladministrasi yang paling banyak dilaporkan mencakup tidak memberikan layanan, penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan wewenang, diskriminasi, hingga permintaan imbalan secara tidak sah. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut sebagian besar berkorelasi dengan ketentuan yang dirujuk dalam Pasal 54 ayat (2), khususnya terkait kewajiban penyediaan sarana pengaduan dan pelaksanaan evaluasi kinerja pelayanan secara berkala.

Temuan penting lainnya diungkapkan dalam kajian kritis Ombudsman Kalimantan Selatan yang mengidentifikasi bahwa rendahnya penilaian kepatuhan pelayanan publik di sejumlah daerah disebabkan oleh beberapa faktor mendasar, di antaranya masih banyaknya penyelenggara yang tidak dibekali pelatihan memadai mengenai standar pelayanan, kurangnya keterlibatan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam pengawasan internal, serta lemahnya kompetensi petugas pengelola pengaduan yang di sejumlah instansi bahkan belum memiliki surat keputusan atau surat tugas resmi. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada kekosongan norma, melainkan pada lemahnya kapasitas kelembagaan yang seharusnya menjalankan fungsi penegakan sanksi administratif.

Pada aspek kelembagaan pengawasan eksternal, kerja sama antara Ombudsman Republik Indonesia dan pemerintah daerah se-Kalimantan Selatan melalui nota kesepakatan yang ditandatangani awal tahun 2026 diarahkan untuk mempercepat penanganan laporan masyarakat serta memperkuat pencegahan maladministrasi. Perkembangan pada awal tahun 2026 juga menunjukkan adanya transformasi sistem penilaian dari yang semula berfokus pada kepatuhan standar pelayanan menjadi penilaian opini yang lebih komprehensif, mencakup dimensi input, proses, output, pengelolaan pengaduan, dan tingkat kepercayaan masyarakat, sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029. Perubahan metode penilaian ini berpotensi memperkuat basis data bagi penjatuhan sanksi administratif secara lebih objektif dan terukur.

Meskipun sistem evaluasi pelayanan publik terus diperkuat melalui mekanisme penilaian Ombudsman, hasil pengawasan menunjukkan bahwa peningkatan kualitas pelayanan belum selalu berjalan secara linear. Pada tahun 2025, beberapa instansi vertikal di Kalimantan Selatan mengalami penurunan skor dibandingkan tahun sebelumnya, seperti pada unit pelayanan pertanahan yang memperoleh nilai rata-rata 87,50, lebih rendah dibandingkan capaian tahun 2024 sebesar 95,16. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan instrumen penilaian dan pengawasan perlu diikuti dengan penguatan kapasitas organisasi, tindak lanjut korektif, serta perbaikan berkelanjutan dalam praktik pelayanan publik. Fenomena pemadaman listrik bergilir yang menuai aduan masyarakat pada pertengahan tahun 2026 turut mengonfirmasi bahwa mekanisme pengaduan dan sanksi administratif masih menjadi jalur utama masyarakat dalam menuntut akuntabilitas penyelenggara layanan, sekalipun penyelesaian akhir sengketa acap kali memerlukan waktu yang tidak singkat.

C. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Penegakan Sanksi Administratif

1. Faktor Substansi Norma

Dari aspek substansi, norma Pasal 54 ayat (2) telah cukup rinci merumuskan jenis pelanggaran dan sanksi yang mengikutinya. Namun, batas waktu tiga bulan untuk melakukan perbaikan sebelum dikenai sanksi pembebasan dari jabatan berpotensi menimbulkan ruang bagi penyelenggara untuk menunda perbaikan hingga mendekati batas waktu tersebut, tanpa adanya mekanisme pemantauan berkala yang tegas dalam masa tenggang tersebut.

2. Faktor Penegak Sanksi (Atasan Langsung)

Penegakan sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) sangat bergantung pada inisiatif atasan langsung penyelenggara, sebagaimana diamanatkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Ketiadaan mekanisme pemantauan otomatis dari lembaga eksternal terhadap pelaksanaan sanksi ini menyebabkan penagakannya sangat bergantung pada komitmen internal, yang pada praktiknya bervariasi antarinstansi.

3. Faktor Kelembagaan Pengawasan

Kurangnya keterlibatan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam mengawasi pemenuhan standar pelayanan publik menjadi salah satu temuan struktural yang menghambat efektivitas sanksi administratif, sebagaimana diidentifikasi dalam kajian kepatuhan pelayanan publik di Kalimantan Selatan. Idealnya, APIP berperan sebagai instrumen deteksi dini (*early warning system*) yang dapat mendorong atasan langsung untuk segera menjatuhkan sanksi administratif sebelum pelanggaran berlarut-larut (Hadi & Firmansyah, 2024).

4. Faktor Kompetensi Sumber Daya Manusia

Sejumlah petugas pengelola pengaduan di berbagai instansi ditemukan belum memiliki surat keputusan atau surat tugas resmi, tidak memahami tugas dan kewenangannya, serta belum bersertifikasi keahlian dalam mengelola pengaduan (Sanjaya, 2021). Kondisi ini berdampak langsung pada lemahnya basis data pelanggaran yang seharusnya menjadi dasar penjatuhan sanksi administratif oleh atasan langsung.

5. Faktor Budaya Hukum dan Partisipasi Masyarakat

Peningkatan jumlah akses dan laporan masyarakat kepada Ombudsman dari tahun ke tahun, sebagaimana tercatat meningkat 125,64 persen dari 546 akses pada tahun 2020 menjadi 1.232 akses pada tahun 2021, pada satu sisi dapat dimaknai sebagai indikator meningkatnya kesadaran hukum masyarakat untuk menuntut akuntabilitas. Namun demikian, sebagian besar akses tersebut masih berupa konsultasi non-laporan, yang menunjukkan bahwa masyarakat belum sepenuhnya memahami mekanisme formal pengaduan yang dapat berujung pada penjatuhan sanksi administratif terhadap penyelenggara.

D. Upaya Penguatan Efektivitas Sanksi Administratif

1. Penguatan mekanisme pemantauan berkala selama masa tenggang tiga bulan sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (2), misalnya melalui pelaporan progres perbaikan secara periodik kepada atasan langsung dan/atau Ombudsman.
2. Peningkatan keterlibatan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) sebagai instrumen deteksi dini terhadap potensi pelanggaran yang berujung pada sanksi administratif.
3. Peningkatan kompetensi dan sertifikasi petugas pengelola pengaduan di seluruh instansi penyelenggara pelayanan publik.
4. Sinkronisasi prosedural antara mekanisme sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) dengan mekanisme hukuman disiplin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, guna mempercepat proses penjatuhan sanksi tanpa mengurangi hak membela diri penyelenggara.
5. Penguatan edukasi hukum kepada masyarakat mengenai mekanisme formal pengaduan yang dapat berujung pada sanksi administratif, agar partisipasi masyarakat lebih optimal dalam mendorong akuntabilitas penyelenggara pelayanan publik.
6. Optimalisasi pemanfaatan hasil transformasi sistem penilaian opini Ombudsman yang mencakup dimensi input, proses, output, dan pengaduan sebagai basis objektif penjatuhan sanksi administratif oleh atasan langsung penyelenggara.

Diskusi

Ketentuan Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah merancang mekanisme sanksi administratif secara bertahap dengan mengedepankan prinsip proporsionalitas. Penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik yang melanggar ketentuan tertentu tidak langsung dikenai sanksi berat, melainkan terlebih dahulu diberikan teguran tertulis. Apabila dalam waktu tiga bulan tidak melakukan perbaikan, barulah dapat dikenai sanksi pembebasan dari jabatan. Model bertahap tersebut mencerminkan pendekatan korektif yang memberikan kesempatan kepada penyelenggara untuk memperbaiki kesalahan sebelum dijatuhi sanksi yang lebih berat. Dengan demikian, norma ini tidak semata-mata berorientasi pada penghukuman, tetapi juga mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik secara berkelanjutan.

Meskipun demikian, efektivitas norma tidak hanya ditentukan oleh rumusan hukumnya, tetapi juga oleh mekanisme implementasi. Pasal 57 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menempatkan atasan langsung sebagai pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif kepada penyelenggara pelayanan publik. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan penegakan sanksi sangat bergantung pada komitmen pimpinan instansi dalam menjalankan fungsi pengawasan internal. Apabila atasan tidak aktif melakukan evaluasi maupun penindakan terhadap pelanggaran, maka sanksi administratif berpotensi hanya menjadi norma yang bersifat formal tanpa memberikan efek jera maupun mendorong peningkatan kualitas pelayanan. Oleh karena itu, aspek kelembagaan menjadi faktor yang sangat menentukan dalam efektivitas penerapan ketentuan Pasal 54 ayat (2).

Data empiris dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan memperlihatkan bahwa tantangan implementasi pelayanan publik masih cukup besar. Banyaknya laporan masyarakat mengenai maladministrasi menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap standar pelayanan masih sering terjadi. Di sisi lain, hasil penilaian kepatuhan pelayanan publik memperlihatkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah masih berada pada kategori kepatuhan sedang. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan norma sanksi administratif belum sepenuhnya mampu mendorong penyelenggara untuk mematuhi standar pelayanan secara optimal. Dengan kata lain, efektivitas suatu ketentuan hukum tidak cukup diukur dari keberadaan sanksinya, tetapi juga dari tingkat kepatuhan nyata yang dihasilkan setelah norma tersebut diterapkan.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada kekurangan substansi hukum, melainkan pada lemahnya kapasitas kelembagaan. Ombudsman mengidentifikasi bahwa masih terdapat

penyelenggara pelayanan publik yang belum memperoleh pelatihan mengenai standar pelayanan, keterlibatan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) masih terbatas, serta kompetensi petugas pengelola pengaduan belum memadai. Kelemahan tersebut menyebabkan proses pengawasan tidak berjalan secara optimal sehingga berbagai pelanggaran pelayanan sering terlambat terdeteksi maupun ditindaklanjuti. Akibatnya, tujuan pemberian sanksi administratif sebagai instrumen pencegahan dan pembinaan belum sepenuhnya tercapai.

Selain faktor kelembagaan, substansi norma juga masih memiliki beberapa kelemahan. Masa tenggang tiga bulan sebelum dijatuhkannya sanksi pembebasan dari jabatan memang memberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan, tetapi pada saat yang sama dapat dimanfaatkan oleh penyelenggara untuk menunda pemenuhan kewajibannya hingga mendekati batas waktu tersebut. Ketidadaan mekanisme pemantauan berkala selama masa tenggang menyebabkan tidak adanya jaminan bahwa proses perbaikan benar-benar berlangsung secara berkesinambungan. Dengan demikian, diperlukan sistem monitoring yang memungkinkan atasan langsung maupun lembaga pengawas memperoleh informasi mengenai perkembangan tindak lanjut sebelum batas waktu berakhir.

Faktor sumber daya manusia juga berpengaruh terhadap efektivitas penegakan sanksi administratif. Pengelolaan pengaduan masyarakat memerlukan petugas yang memahami prosedur pelayanan publik, memiliki kompetensi teknis, dan memperoleh legitimasi kelembagaan melalui surat tugas maupun sertifikasi. Apabila petugas pengelola pengaduan tidak memiliki kompetensi yang memadai, maka laporan masyarakat berpotensi tidak terdokumentasi dengan baik sehingga mengurangi kualitas informasi yang menjadi dasar penjatuhan sanksi administratif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas aparatur merupakan bagian penting dari reformasi pelayanan publik.

Budaya hukum masyarakat juga memberikan pengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan sanksi administratif. Peningkatan jumlah akses masyarakat kepada Ombudsman menunjukkan meningkatnya kesadaran untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas. Akan tetapi, sebagian besar akses masih berupa konsultasi sehingga belum seluruh masyarakat memahami mekanisme pengaduan formal yang dapat menghasilkan tindakan korektif terhadap penyelenggara pelayanan publik. Oleh sebab itu, edukasi hukum mengenai prosedur pengaduan perlu terus ditingkatkan agar masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan memperkuat fungsi pengawasan eksternal sekaligus mendorong akuntabilitas penyelenggara.

Berdasarkan keseluruhan pembahasan tersebut dapat dipahami bahwa efektivitas Pasal 54 ayat (2) tidak hanya bergantung pada kualitas norma, tetapi juga dipengaruhi oleh koordinasi antara atasan langsung, APIP, Ombudsman, petugas pengelola pengaduan, dan masyarakat. Penguatan mekanisme monitoring selama masa tenggang, peningkatan kompetensi aparatur, optimalisasi pengawasan internal, sinkronisasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, serta pemanfaatan sistem penilaian Ombudsman yang lebih komprehensif merupakan langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas penegakan sanksi administratif. Dengan demikian, tujuan utama Undang-Undang Pelayanan Publik, yaitu mewujudkan pelayanan publik yang profesional, akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat, dapat dicapai secara lebih optimal.

4. Kesimpulan

Pengaturan sanksi administratif dalam Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 telah dirumuskan secara berjenjang melalui mekanisme dua tahap, yaitu teguran tertulis yang diikuti sanksi pembebasan dari jabatan apabila perbaikan tidak dilakukan dalam waktu tiga bulan, dengan sasaran pelanggaran yang berkaitan dengan penyusunan standar pelayanan, penyediaan sarana pengaduan, pemberian informasi yang benar, dan evaluasi kinerja pelaksana layanan. Efektivitas penerapan sanksi administratif tersebut di Provinsi Kalimantan Selatan masih belum optimal, sebagaimana tercermin dari data kepatuhan pelayanan publik yang sebagian besar masih berada pada zona kuning atau kategori sedang, serta tingginya jumlah laporan maladministrasi yang diterima Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan setiap tahunnya. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas penegakan sanksi administratif meliputi kelemahan pada aspek substansi norma terkait masa tenggang perbaikan, ketergantungan pada komitmen atasan langsung sebagai penegak sanksi, minimnya keterlibatan Aparat Pengawas Intern Pemerintah, rendahnya kompetensi petugas pengelola pengaduan, serta belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam mekanisme pengaduan formal.

Referensi

1. Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.

2. Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6718
3. Dwiyanto, A. (2021). Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik. Yogyakarta: UGM Press.
4. Marbun, S. F. (2015). Hukum administrasi negara I. Yogyakarta: FH UII Press.
5. Marzuki, P. M. (2017). Penelitian hukum. Jakarta: Kencana.
6. Ridwan, H. R. (2006). Hukum administrasi negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
7. Sinambela, L. P. (2006). Reformasi pelayanan publik: Teori, kebijakan, dan implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.
8. Suganda, D. A., Nur, M., Usulu, E. M., & Abubakar, F. (2025). Administrasi publik: Teori, konsep, dan aplikasi dalam pemerintahan modern. Medan: PT Media Penerbit Indonesia.
9. Thoha, M. (2017). Ilmu administrasi publik kontemporer. Jakarta: Kencana.
10. Engkus, Azan, A. R., Hanif, A., & Fit, A. T. (2021). Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, 19(1), 39–46. <https://doi.org/10.54783/dialektika.v19i1.62>
11. Kusuma, M. H., & Firmansyah, A. (2024). Strategi peningkatan kapabilitas APIP untuk optimalisasi pencegahan korupsi di Indonesia. *Jurnalku*, 4(4), 433–446. <https://doi.org/10.54957/jurnalku.v4i4.1183>
12. Mahmud, A. (2024). Penegakan hukum pungutan liar di Jawa Barat dalam pelayanan publik pasca Covid-19. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 31(1), 99–127. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss1.art5>
13. Mareta, F. C., & Fakih, F. (2024). Mekanisme akuntabilitas pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)*, 6(2), 231–240. <https://doi.org/10.48093/jiask.v6i2.210>
14. Maulana, A., Alawiyah, T. A., & Candra, F. A. (2026). Metode penelitian hukum normatif dalam menjawab tantangan dinamika peraturan perundang-undangan. *Jurnal Penelitian Ilmiah Interdisipliner*.
15. Millensyah, E. W. (2024). Dampak transformasi digital terhadap pelayanan publik. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 14(2), 199–207. <https://doi.org/10.33005/jdg.v14i2.5454>
16. Mulia, R. D., & Prathama, A. (2024). Implementasi pemantauan dan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Pakal Kota Surabaya. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 4(4), 5820–5828. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i4.13781>
17. Nurhayati, Y., Ifrani, I., & Said, M. Y. (2021). Metodologi normatif dan empiris dalam perspektif ilmu hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>
18. Yusuf DM, M., Samosir, M., Ridhol, A., Berliani, A., & Saragih, G. M. (2023). Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum dalam pergaulan masyarakat. *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, 5(2).
19. Zainuddin, & Dewi, S. C. (2025). Hukum administrasi negara dalam pengawasan dan pengendalian pelayanan publik. *Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi (SANKSI)*, 5(1). <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/article/view/25525>
20. Derap Jumalis. (2024, January 14). Ombudsman RI Perwakilan Kalsel sampaikan catatan pengawasan pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Selatan tahun 2023. <https://www.derapjurnal.com/2024/01/ombudsman-ri-perwakilan-kalsel.html>
21. Ombudsman Republik Indonesia. (2021, December 21). Pengelolaan pengaduan pelayanan publik. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--pengelolaan-pengaduan-pelayanan-publik>
22. Ombudsman Republik Indonesia. (2025). Ombudsman Kalsel terima 357 akses publik, laporan maladministrasi masih mendominasi. <https://shalokalindonesia.com/ombudsman-kalsel-terima-357-akses-publik-laporan-maladministrasi-masih-mendominasi/>
23. Ombudsman Republik Indonesia. (2025). Ombudsman RI teken nota kesepakatan dengan Pemda se-Kalimantan Selatan. <https://ombudsman.go.id>
24. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan. (2023). Tujuh catatan kritis opini pelayanan publik di Kalsel. <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkinternal--tujuh-catatan-kritis--opini-pelayanan-publik-di-kalsel>
25. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan. (2023). Zona kuning pelayanan publik di Kalsel. Ombudsman Republik Indonesia.
26. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan. (2025). Ombudsman Kalsel serahkan hasil penilaian maladministrasi 2025, tekankan perbaikan berkelanjutan. Ombudsman Republik Indonesia.
27. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan. (2026). Ombudsman RI teken nota kesepakatan dengan Pemda se-Kalimantan Selatan. <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-teken-nota-kesepakatan-dengan-pemda-se-kalimantan-selatan>
28. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Selatan. (2026). Serahkan hasil penilaian maladministrasi, Ombudsman Kalsel berikan catatan strategis untuk perbaikan berkelanjutan. <https://metro7.co.id/daerah/kalimantan-selatan/serahkan-hasil-penilaian-maladministrasi-ombudsman-kalsel-berikan-catatan-strategis-untuk-perbaikan-berkelanjutan/>
29. Ombudsman Republik Indonesia. (n.d.). Produk pengawasan Ombudsman Republik Indonesia. <https://www.ombudsman.go.id/produk/?c=19&s=L.P>