

PERAN OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN KASUS PENGADUAN PELAYANAN PUBLIK

Yuli Tirtariandi El Anshori dan Jasrial

FISIP Universitas Terbuka, Pondok Cabe Pamulang, Tangerang Selatan, Banten

Abstract: Role of The Ombudsman in Progress Complaint Case of Public Service. So far it can be said that there are still many people who doubted gait ORI institutions. Especially when he was named the National Ombudsman Commission, Bangka Belitung not all districts/cities have ombudsmen, KON even at the provincial level did not exist. When KON changed its name to ORI, quite the opposite in the province there are representatives of ORI, but in districts / cities have not stood ORI representative. This research is expected to obtain information on how the maximum role during this run ORI in the resolution of cases / disputes public services, what are the constraints and how the strategy adopted to memkasimalkan the role. To achieve this it will do exploratory research on ORI Representative Babel province today, also reveals again the existence of the Ombudsman Bangka regency level ever stood. The theory used in this research is the theory of the Public Service, including New Public Service, and Organizational Theory. The method used is the field observation, in-depth interviews, literature/documents. This step is done by content analysis of documents and legislation, and intensive discussions with stakeholders. The final results obtained from this study is that the authority possessed by the Ombudsman Representative Babel province is very large because it is protected by law. Nevertheless, there are obstacles in the implementation of the authority that the Ombudsman Representative Babel is still bound by the existing regulations in implementing its authority. For example, making recommendations can not be done alone, but is merely a draft which will be finalized by ORI Center.

Abstrak: Peran Ombudsman dalam Penyelesaian Kasus Pengaduan Pelayanan Publik. Sejauh ini dapat dikatakan bahwa masih banyak masyarakat yang menyangsikan kiprah lembaga Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Apalagi ketika masih bernama Komisi Ombudsman Nasional, di Provinsi Bangka Belitung tidak semua daerah kabupaten/kota memiliki ombudsman, bahkan KON di tingkat provinsi tidak ada. Ketika KON berubah nama menjadi ORI, justru sebaliknya di provinsi terdapat perwakilan ORI, tetapi di kabupaten/kota belum berdiri perwakilan ORI. Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran tentang seberapa maksimal peran yang selama ini dijalankan ORI dalam penyelesaian kasus/sengketa pelayanan publik, apa kendalanya, serta bagaimana strategi yang ditempuh untuk memkasimalkan peran tersebut. Untuk mencapai hal tersebut maka akan dilakukan penelitian eksploratif terhadap ORI Perwakilan Provinsi Babel saat ini, juga mengungkap kembali keberadaan Ombudsman tingkat Kabupaten Bangka yang pernah berdiri. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Pelayanan Publik termasuk New Public Service, dan Teori Organisasi. Metode yang digunakan adalah pengamatan lapangan, wawancara mendalam, studi pustaka/dokumen. Langkah ini dilakukan dengan cara analisis isi dokumen dan peraturan perundang-undangan, dan diskusi intensif dengan para pihak terkait. Hasil akhir yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel sangat besar karena dilindungi oleh UU. Meskipun demikian, ada kendala dalam pelaksanaan kewenangan tersebut yaitu Ombudsman Perwakilan Babel masih sangat terikat dengan regulasi yang ada dalam melaksanakan kewenangannya. Misalnya pembuatan rekomendasi tidak bisa dilakukan sendiri, tetapi hanya bersifat draf yang nantinya difinalkan oleh ORI Pusat.

Kata Kunci: ombudsman, pelayanan publik, wewenang, maladministrasi

PENDAHULUAN

Pelayanan publik yang lebih efisien dan efektif menjadi tuntutan masyarakat terhadap instansi pemerintah saat ini. UU Pelayanan Publik menjadi salah satu acuan dan standar dalam pemberian pelayanan publik, termasuk di dalamnya adalah Standar Pelayanan Minimal (SPM) ataupun *Standard Operating Procedures* (SOP) yang ditetapkan masing-masing institusi. Hampir

setiap tahun pemerintah pun melaksanakan berbagai lomba terkait pelayanan publik yang diberikan birokrasi. Meskipun demikian, masih jarang terdengar adanya birokrat yang dihukum atau diberikan sanksi karena memberikan pelayanan publik yang buruk dan tidak berkualitas. Padahal seharusnya dengan adanya berbagai aturan tentang pelayanan publik maka masyarakat mendapatkan jaminan akan memperoleh

layanan yang efektif (berkualitas) dan efisien (hemat waktu, tenaga, dan biaya). Masyarakat yang kritis akan berani bersuara jika mendapatkan pelayanan publik yang buruk. Mereka bisa menggunakan berbagai sarana pengaduan yang ada seperti kotak pengaduan, mengisi form *e-complain* (pengaduan *online*) melalui situs sebuah institusi, atau menyampaikan keluhannya melalui media sosial dan media massa. Meskipun demikian, tidak semua keluhan tersebut direspon dengan cepat dan baik oleh institusi terkait.

Salah satu lembaga yang sebenarnya dapat dipergunakan oleh pengguna layanan publik adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Sebagian masyarakat nampaknya belum paham dengan fungsi dan tugas dari ORI, terlebih lagi sangat jarang kita mendengar kasus yang ditangani oleh ORI benar-benar direspon dan diselesaikan oleh pihak terlapor. Dalam Pasal 1 dari UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa ORI mempunyai kewenangan yang luas dalam mengawasi implementasi pelayanan publik.

Satu hal yang cukup menarik adalah bunyi dari Pasal 10 UU ORI bahwa “Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan”. Hal tersebut menunjukkan bahwa ORI sebagai lembaga pengawasan diberi ruang gerak yang sangat besar dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tanpa takut terjadi kriminalisasi.

Jumlah kasus pelayanan publik yang diadukan ke ORI hingga bulan Desember tahun 2014 lalu mencapai 6.180 laporan. Jumlah ini

meningkat jika dibandingkan tahun 2013 yang hanya mencapai 5.173 laporan. Dilihat dari sisi instansi terlapor, pemerintah daerah mendapat aduan dari masyarakat sebanyak 43,7 persen, sisanya adalah instansi pemerintah pusat/vertikal. Dari data Ombudsman, 77,7 persen pelapor mengadukan pelayanan dari pemerintah Kabupaten/Kotamadya, 12,1 persen pemerintah provinsi, 2,6 persen pemerintah kecamatan, 5 persen pemerintah kelurahan, dan 2,6 persen pemerintah desa. Empat pelayanan maladministrasi yang paling banyak dilakukan para instansi adalah penundaan berlarut (25,4 persen), penyimpangan prosedur (20,3 persen), tidak memberi pelayanan (13,9 persen), dan penyalahgunaan wewenang (11,7 persen). Jika dilihat dari substansi, maka pengaduan terbanyak adalah bidang kepegawaian sebanyak 16 persen, pertanahan 12,9 persen, kepolisian 11,8 persen, serta pendidikan 11,1 persen (<http://www.tempo.co/read/news/2014/12/18/078629290/Ini-Lima-Daerah-Terbanyak-Mengadu-ke-Ombudsman>).

Hal lain yang melatarbelakangi penelitian ini adalah tentang peran lembaga ORI termasuk perwakilannya di daerah. Jika merunut ke belakang, Ombudsman didirikan di Indonesia pada era Presiden K.H. Abdurrahman Wahid. Diawali dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1999 tentang tim pengkajian pembentukan lembaga Ombudsman. Latar belakang pemikiran perlunya dibentuk lembaga Ombudsman Indonesia adalah untuk meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajibannya, dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga yang independen yang dikenal dengan nama Ombudsman. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000, berdirilah Komisi Ombudsman Nasional (KON). Setelah itu, seiring perjalanan waktu dan perkembangan kondisi pelayanan publik di Indonesia, pada tanggal 7 Oktober 2008 ditetapkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Setelah berlakunya Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi ORI. Perubahan nama tersebut menegaskan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk Komisi Negara yang hanya bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang permanen sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lembaga lainnya.

Di Provinsi Bangka Belitung sendiri, mengiringi berdirinya KON di tingkat pusat, berdiri juga Komisi Ombudsman Kabupaten Bangka dan Komisi Ombudsman Kota Pangkalpinang. Sementara di tingkat provinsi tidak terdapat perwakilan ombudsman. Ketika keluar Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ORI, kepengurusan Ombudsman di Kabupaten Bangka dan Kota Pangkalpinang dibubarkan. Lalu pada tahun 2013, ORI perwakilan Provinsi Bangka Belitung resmi berdiri. Hanya saja, hingga tahun 2015 ini, tidak ada perwakilan Ombudsman di tingkat kabupaten maupun kota. Hal ini menarik untuk dikaji, apakah memang Ombudsman cukup sampai di tingkat provinsi dan tidak perlu dibentuk di tingkat kabupaten/kota? Jika memang perlu didirikan di tingkat kabupaten/kota seperti pada era KON, apa yang menjadi kendala pendiriannya? Hal ini mengacu kepada fakta yang dikeluarkan ORI seperti dijelaskan sebelumnya bahwa sebanyak 77,7 persen pelapor mengadukan pelayanan dari pemerintah kabupaten/kota. Sepanjang tahun 2014 Ombudsman Perwakilan Bangka Belitung telah menerima 144 pengaduan atau laporan dari masyarakat terhadap ketidakpuasan kinerja para pelayan publik. (www.bangkanews.com). Jumlah tersebut melonjak tajam dibandingkan tahun sebelumnya. Pada masa yang akan datang jumlah tersebut diperkirakan akan bertambah seiring dengan kesadaran dan harapan masyarakat yang tinggi tentang pelayanan publik yang prima.

Perbaikan pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah hubungan/korespondensi yang erat antara persepsi aktual dengan standar yang diinginkan dari sebuah pelayanan publik (Boyne, 2010). Ada 3 dimensi yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja

organisasi pelayanan publik yakni lingkungan eksternal, karakteristik organisasi, dan strategi yang ditempuh organisasi. Sedangkan Bintoro (1997) mengemukakan pendayagunaan pelayanan publik oleh aparat birokrasi dapat dilakukan dengan cara pengembangan pengukuran standar efisiensi; perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif; mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang efektif; mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian lebih adalah dalam hal investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah dan bangunan, serta kelancaran lalu lintas barang.

Sementara mengenai kemungkinan didirikannya perwakilan ORI di daerah diatur dalam pasal 5 ayat (2) yang berbunyi "Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota". Hal ini didukung dengan pendapat Asmara (2005) bahwa Lembaga Ombudsman di daerah perlu dibentuk dengan argumen bahwa wilayah Indonesia sangat luas sehingga sulit bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan. Selain itu akan menyulitkan pihak Lembaga Ombudsman sendiri untuk melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan secara baik. *Kedua*, penduduk yang jumlahnya besar dan menyebar dengan permasalahan yang beraneka ragam justru tidak sepadan dengan jumlah anggota Ombudsman yang sangat terbatas. Kemudian permasalahan di daerah seringkali harus ditangani dengan khusus dan sesegera mungkin sehingga dibutuhkan anggota Ombudsman yang mengerti karakteristik daerah.

Peran dan kewenangan ORI Perwakilan Provinsi Babel dapat juga dikaji dari sudut pandang Teori Contingency dari James D. Thomson. Teori ini melihat bagaimana hubungan antar-organisasi dan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya sangat tergantung kepada situasi. Kemudian ketika organisasi berhadapan dengan dorongan kekuatan teknologi dan lingkungannya, maka organisasi tersebut akan melakukan

adaptasi terutama dalam bentuk perubahan strukturnya untuk mengakomodasi dorongan tersebut. Lingkungan tersebut menurut Thompson terdiri dari aktor-aktor atau organisasi lainnya. Kemudian Thompson membedakan lingkungan tersebut menjadi lingkungan yang stabil dan tidak stabil, serta homogen atau heterogen. Hal ini akan mempengaruhi desain sebuah organisasi (Christensen, 2007). Dari sini dapat ditarik kerangka berpikir bahwa sebuah organisasi perlu beradaptasi terhadap lingkungannya karena lingkungan bersifat dinamis. Dalam konteks lembaga ORI, maka ORI perlu menyesuaikan peran dan kewenangan yang dimilikinya. Hal ini tentunya berhubungan erat dengan payung hukum yang menjadi landasan tugas dan fungsi ORI. Daft (2009) mengemukakan beberapa dimensi struktural dari desain organisasi, yaitu formalisasi, spesialisasi, rentang kendali, sentralisasi, profesionalisme, rasio pegawai. Sedangkan Dimensi Kontekstual menurut Daft terdiri dari ukuran (*size*), teknologi yang dipergunakan organisasi, lingkungan luar, tujuan dan strategi organisasi, dan budaya organisasi.

Studi pendahuluan yang telah dilakukan Ekaputri, *et.al* (2013) memperlihatkan bahwa pengaturan tentang lembaga ombudsman masih sangat sumir di dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Banyak hal yang tidak diatur secara terperinci dan tegas. Hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Di dalam UU No 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat dipertegas dan secara terperinci. Tetapi studi ini tidak menjelaskan lebih jauh tentang bagaimana kiprah lembaga ombudsman di daerah, serta kendala apa yang dihadapi. Penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2010) di Yogyakarta memperoleh temuan bahwa Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Provinsi DIY yang didirikan berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 21 Tahun 2008 sudah mampu memuaskan masyarakat pada dimensi *responsiveness*, tetapi kurang memuaskan pada aspek empati. Tetapi penelitian yang melibatkan 950 sampel ini tidak menjelaskan mengapa dimensi empati menjadi titik paling lemah dari kualitas layanan LOD di DIY. Kemudian

penelitian ini juga tidak memaparkan tentang bagaimana LOD DIY menjalankan tugas dan wewenangnya. Penelitian ini hanya sebatas mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan LOD di Provinsi DIY.

Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran tentang seberapa maksimal peran yang selama ini dijalankan ORI Perwakilan Provinsi Babel dalam penyelesaian kasus/sengketa pelayanan publik, apa kendalanya, serta bagaimana strategi yang ditempuh untuk memaksimalkan peran tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan model eksploratif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam, studi dokumen, pengamatan lapangan, dan telaah pakar. Wawancara mendalam dengan informan kunci diantaranya Ketua ORI Perwakilan Provinsi Babel, LSM, mantan anggota Komisi Ombudsman Kabupaten Bangka, sampel para pelapor kasus maladministrasi ke ORI Provinsi Babel serta responden yang pernah melapor ketika Komisi Ombudsman Kabupaten Bangka masih berdiri. Analisis data secara kualitatif dilakukan untuk mengeksplorasi fenomena (Creswell, 2010). Data diambil melalui wawancara mendalam dengan informan kunci, studi dokumen, dan studi pustaka. Data yang terkumpul dikategorisasi, dipetakan, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif hingga diperoleh kesimpulan gambaran konkrit tentang peran, kewenangan, kendala yang dihadapi ORI Provinsi Babel. Selain itu diperoleh gambaran mengenai tingkat urgensi dibentuknya ORI di tingkat kabupaten/kota. Verifikasi data dilakukan melalui metode triangulasi antara data primer dengan data sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejalan dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah (PP) 21 Tahun 2011 disebutkan bahwa perwakilan Ombudsman terdiri dari 1 orang Kepala Perwakilan Ombudsman dan paling banyak 5 orang Asisten Ombudsman. Struktur Organisasi saat ini terdiri dari satu orang Kepala Perwakilan, kemudian 3 orang Asisten Bidang

Pencegahan dan Pengawasan, serta 2 orang Asisten Bidang Penyelesaian Laporan.

Kewenangan dalam Penyelesaian Pengaduan

Dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya sesuai dengan PP tersebut, ORI Perwakilan Provinsi Babel telah melakukan banyak penyelesaian kasus maladministrasi pelayanan publik. Misalnya dalam hal pelaksanaan kewenangan yakni meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman. Wujud dari kewenangan ini ketika melakukan klarifikasi kepada pihak terlapor, Ombudsman Perwakilan Babel memakai dua cara yaitu mendatangi atau meminta pihak terlapor datang ke kantor ORI Perwakilan. Pendekatan budaya/karakter masyarakat yang lebih dikedepankan dalam penyelesaian kasus maladministrasi. Hal tersebut diutarakan oleh narasumber Kepala ORI Perwakilan Babel Jumli Jamaludin, SH. Ombudsman Perwakilan Babel dalam melaksanakan wewenang butir a (meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman) maupun butir c (meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan atau dari instansi Terlapor) menggunakan cara yang fleksibel. Hal ini menyesuaikan dengan situasi dan kondisi serta karakter masyarakat khususnya pihak terlapor.

Pengaduan masyarakat terhadap kasus maladministrasi ke Ombudsman Perwakilan Babel adalah pilihan kedua setelah laporan ke instansi terkait terlebih dahulu. Jika oknum yang melakukan maladministrasi adalah seorang bawahan, maka pengaduan masyarakat dapat dilakukan ke pihak terlapor atau atasan di instansi tersebut (Pasal 24 UU No. 37/2008). Saat ini juga sudah ada payung hukum lainnya yang memperkuat UU tersebut yaitu Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik sebagai tindak lanjut dari aturan lainnya seperti UU Pelayanan Publik. Pada Pasal 12 ayat (3)

Perpres No 76/2013 disebutkan bahwa batas waktu penyelesaian pengaduan masyarakat oleh instansi penyelenggara pelayanan public adalah 60 hari sejak berkas pengaduan diterima. Tetapi karena masyarakat sudah terlebih dahulu muncul sikap apatis karena laporannya jarang ditindaklanjuti hingga tuntas dalam waktu 60 hari, maka masyarakat mulai beralih ke Ombudsman untuk mengadukan masalahnya. Meskipun demikian, masih belum banyak masyarakat yang memanfaatkan keberadaan lembaga Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel pada awal berdiri Agustus 2013 dikarenakan beberapa hal. Misalnya karena masih kurangnya sosialisasi dari Ombudsman sendiri, hingga ketakutan tidak dilayani sebab ada anggapan bahwa Ombudsman kurang respon terhadap laporan masyarakat karena adanya mekanisme bahwa pelapor diminta terlebih dahulu mengadukan kasusnya ke pimpinan instansi terkait, barulah kemudian melapor ke Ombudsman.

Dalam pelaksanaan kewenangannya Ombudsman Perwakilan Babel sangat terikat secara hierarkis dengan ORI Pusat seperti ditegaskan dalam Pasal 1 PP No.21/2011. Kemudian dalam hal pemberian rekomendasi, Ombudsman Perwakilan tidak mempunyai wewenang untuk mengeluarkan rekomendasi sendiri karena ia bersifat perpanjangan tangan dari ORI Pusat. Ombudsman Perwakilan hanya membuat draf kemudian diserahkan kepada ORI Pusat yang akan mengeluarkan rekomendasi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 PP No.21 Tahun 2011 bahwa kewenangan Perwakilan Ombudsman diantaranya adalah menyampaikan usul rekomendasi kepada Ombudsman mengenai penyelesaian Laporan.

Secara teoretis, salah satu dimensi yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja organisasi Ombudsman selaku pelayan publik adalah lingkungan eksternal. Di dalam dimensi ini ada indikator *regulasi*. Dari paparan sebelumnya terlihat Ombudsman Perwakilan Babel sangat terikat dengan regulasi yang ada dalam melaksanakan kewenangannya. Hal ini juga ditegaskan oleh narasumber ketua Ombudsman Perwakilan Babel bahwa Ombudsman sifatnya tidak memberi sanksi tetapi hanya memberi

rekomendasi. Rekomendasi tersebut bukan Ombudsman Perwakilan yang membuat, tetapi hanya membuat draft. Kemudian Ombudsman Pusat yang membuat rekomendasi setelah melalui berbagai rapat pleno. Jika yang melakukan maladministrasi itu oknumnya, maka pihak yang akan memberikan sanksi adalah atasannya. Dari penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa kewenangan Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel sangat dibatasi oleh regulasi yang ada. Dalam beberapa hal ORI Perwakilan Babel sangat terikat dengan ORI Pusat secara mutatis mutandis. Artinya, fungsi, tugas, wewenang, kode etik, aturan internal termasuk jam kerja mengikuti ketentuan dari ORI Pusat. Terkait dengan masalah kewenangan ini, Daft mengemukakan bahwa salah satu indikator dari dimensi struktural dalam desain organisasi adalah sentralisasi. Sangat terlihat bahwa peran dan kewenangan Ombudsman Perwakilan terbatas oleh prinsip sentralisasi yang dianut di institusi Ombudsman sendiri.

Ragam Kasus yang Ditangani

Dalam pelaksanaan kewenangannya Ombudsman Perwakilan Babel telah menangani beragam kasus maladministrasi. Secara keseluruhan jumlah kasus dugaan maladministrasi tahun 2014 sebesar 144 kasus (semua kasus selesai). Kemudian jumlah kasus dugaan maladministrasi tahun 2015 (per 2 Oktober 2015): 84 kasus (63 kasus sudah selesai, 21 kasus dalam proses). Rincian jenis kasus secara lebih mendetail dapat dilihat Tabel 1. Dari tabel dapat dilihat bahwa terdapat 3 kasus dugaan maladministrasi yang sangat dominan pada tahun 2014 maupun tahun 2015 yakni penundaan berlarut (total 22 kasus), penyimpangan prosedur (total 73 kasus), dan tidak memberikan pelayanan (63 kasus).

Hal ini menunjukkan bahwa 3 hal tersebut masih terjadi ketika dalam pelaksanaan pelayanan publik khususnya oleh aparat pemerintah se-Provinsi Babel.

Sementara itu substansi laporan masyarakat ke Ombudsman Perwakilan yang menonjol dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 1. Jenis Kasus Dugaan Maladministrasi yang Ditangani Ombudsman Perwakilan Babel

Jenis Kasus	Tahun dan Jumlah Kasus	
	2014	2015
Berpihak	2	-
Diskriminasi	3	2
Konflik Kepentingan	3	8
Penundaan berlarut	11	11
Penyalahgunaan wewenang	14	4
Penyimpangan prosedur	58	15
Permintaan imbalan uang barang dan jasa	6	6
Tidak kompeten	4	6
Tidak memberikan pelayanan	35	28
Tidak patut	8	2
Total	144	84

Sumber: Ombudsman Perwakilan Babel, 2015

Tabel 2. Substansi Laporan Masyarakat ke Ombudsman Perwakilan Babel Tahun 2014 dan 2015

Tahun	Aspek Laporan	Jumlah
2014	• Informasi Publik	20
	• Kepegawaian	17
	• Kesehatan	10
	• Kepolisian	7
	• Perijinan (PTSP)	12
	• Pertanahan	9
2015	• Listrik	15
	• Pertanahan	15
	• Pendidikan	8
	• Perijinan (PTSP)	5
	• kepegawaian	5
	• kepolisian	5

Dari Tabel 2 dapat dianalisis bahwa substansi laporan yang selalu diadakan masyarakat setiap tahunnya dan jumlahnya cukup besar adalah masalah pertanahan, perizinan, kepegawaian, dan kepolisian. Seperti diutarakan oleh Ketua Ombudsman Perwakilan bahwa masalah pertanahan dalam kaitannya dengan lembaga

vertical BPN sudah beberapa kali dilaporkan warga. Setelah mereka mengadukan ke Ombudsman, maka sertifikat tanah warga akhirnya selesai. Begitu juga dengan dugaan maladministrasi yang terjadi di kepolisian. Respons dari lembaga vertikal lebih cepat dalam menanggapi kasus dugaan maladministrasi yang dilakukan oknum di lembaga tersebut. Terutama di lembaga seperti Polri yang sudah mempunyai MoU dengan ORI. Mengacu teori organisasi menurut Chistensen (2007), ORI perlu menyikapi perubahan lingkungan yang dinamis. Lembaga yang sedang melakukan reformasi internal perlu dirangkul oleh ORI misalnya melalui MoU. ORI sudah melakukan ini dengan Polri. Hal tersebut bisa dilakukan juga dengan lembaga lainnya, termasuk instansi Pemda di Provinsi Babel. Ini sejalan dengan strategi *partnerships* yang diutarakan Boyne (2010) agar kinerja pelayanan Ombudsman terus meningkat. Selain itu, kewenangan Ombudsman terbatas karena hanya bisa memberikan rekomendasi bukan sanksi langsung. Dalam kenyataannya kemitraan yang dijalin oleh Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel belum berjalan dengan semua Pemda di Provinsi Babel. Hal ini menjadi sebuah hal yang perlu dilakukan ke depannya oleh Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel. Adanya kemitraan secara resmi akan mendorong proses *learning* bagi aparaturnya pemerintah terkait.

Faktor Pendukung dan Penghambat

Dalam melaksanakan kewenangannya, Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel memiliki beberapa faktor pendukung maupun penghambat. Hal yang mendukung pelaksanaan kewenangan Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel antara lain adalah sikap kooperatif yang ditunjukkan oleh instansi di lingkup pemda maupun lembaga vertikal. Kemudian, keberhasilan Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel dengan cepat dalam menuntaskan berbagai kasus yang sudah menggantung selama bertahun-tahun, mendorong masyarakat untuk semakin percaya dengan kiprah Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel sendiri. Hal tersebut diutarakan oleh narasumber bahwa keberhasilan-keberhasilan penyelesaian kasus yang selama ini bertahun-

tahun tidak selesai, misalnya dalam pengurusan akta kelahiran yang sebelumnya selama bertahun-tahun tidak selesai. Ketika warga yang bersangkutan melapor ke Ombudsman, masalahnya langsung bisa selesai dalam waktu cepat. Maka si pelapor nantinya akan menyampaikan kepada orang lain tentang keberhasilan kasusnya. Ditambah si pelapor mengurus kasusnya tanpa dipungut bayaran.

Sementara itu faktor penghambat pelaksanaan kewenangan maupun tugas dan fungsi Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel antara lain adalah masih adanya staf di institusi ini yang belum bisa melaksanakan tugas dengan mengedepankan pendekatan budaya lokal. Seperti dikatakan oleh Boyne (2010), agar kinerja pelayanan sebuah organisasi publik dapat meningkat maka perlu memperhatikan masalah *culture*, baik internal maupun eksternal organisasi. Fakta bahwa dari 5 orang asisten di Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel terdapat 2 orang Asisten yang berasal dari luar Babel hendaknya menjadi catatan tersendiri agar dalam pelaksanaan tugasnya lebih memperhatikan faktor budaya lokal. Keluhan ini juga disampaikan oleh penggiat LSM Ilalang yang selama ini banyak membantu Ombudsman Kabupaten Bangka ketika masih berdiri pada era KON. Penuturan dari Ketua LSM Ilalang Hendra Rani Wahab, pihaknya pernah mendapat kabar bahwa ada salah satu asisten Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel yang bersikap kurang ramah ketika melakukan supervisi pelayanan publik ke salah satu puskesmas.

Faktor penghambat lainnya adalah kendala dana. Selama ini Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel hanya mendapat alokasi dana Rp 300 juta pertahun. Hal ini dirasakan agak menghambat kinerja Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel. Misalnya untuk pelaksanaan sosialisasi ke masyarakat. Akibatnya masih ada masyarakat yang belum mengetahui keberadaan Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel dan pada awalnya mempunyai imej negatif tentang Ombudsman. Selain kendala anggaran, kendala lainnya di Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel adalah masalah SDM. Saat ini selain Kepala Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel

yang dibantu 5 orang Asisten, pegawai lainnya adalah 1 orang PNS dan 1 pegawai tidak tetap di Sekretariat Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel, serta 1 orang tenaga *security*.

Meskipun demikian, sejalan dengan pendapat Boyne (2010), maka faktor *leadership* menempati faktor penting dalam peningkatan kinerja sebuah organisasi. Dalam pembagian kerja dengan jumlah staf yang terbatas, maka Kepala Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel memiliki strategi pembagian kerja secara bersama bahkan cenderung kolektif dalam menyelesaikan berbagai laporan kasus dugaan maladministrasi yang masuk dari masyarakat. Meskipun sudah ada spesialisasi kerja sesuai pendapat Daft, tetapi dalam prakteknya di Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel masih dilakukan pelaksanaan pekerjaan secara kolektif. Hal ini memberi dampak positif yaitu proses *learning* bagi bidang atau staf lainnya. Tetapi di sisi lain ini dapat memberikan dampak negatif yaitu kurangnya inisiatif atau inovasi dari Bidang yang bersangkutan karena pada akhirnya kasus akan dibedah dan diputuskan bersama-sama.

Tingkat Kepuasan Layanan

Hingga saat ini Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel belum pernah melakukan survei internal untuk mengukur kepuasan pelapor terhadap layanan lembaga ini. Hal yang dijadikan patokan kepuasan masyarakat adalah tingkat penyelesaian kasus yang mencapai 100 persen pada tahun 2014 dan kasus tahun 2015 (hingga pertengahan bulan November mencapai 106 kasus dimana 92 kasus dinyatakan selesai dan 14 kasus dalam proses penyelesaian). Hal ini menunjukkan bahwa Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel belum sepenuhnya menyikapi perubahan lingkungan yang heterogen dan dinamis seperti dikatakan Christensen (2007). Padahal dalam perkembangan masyarakat yang dinamis akan terjadi perubahan tuntutan dari masyarakat terhadap layanan dan kinerja Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel. Untuk melihat penilaian masyarakat pelapor terhadap kinerja Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel maka berikut ini adalah data dari 8 responden yang telah diwawancarai dan mengisi angket.

Jenis kasus dugaan maladministrasi yang dilaporkan ke ORI Perwakilan Provinsi Babel meliputi: pungutan liar, tidak berkompeten pelaksanaan BPJS, penundaan uang pensiun, pengu-rusan sertifikat tanah yang berbelit-belit, pemberian izin tanpa melibatkan partisipasi masyarakat, ganti rugi lahan serta perilaku pegawai layanan publik. Hampir seluruh responden menyatakan kasus yang dilaporkan ke ORI Perwakilan Provinsi Babel dapat diselesaikan, kecuali 1 kasus (perilaku pegawai RSUD) dicabut kembali laporannya karena selesai melalui mediasi dengan inisiasi keluarga karena dalam kasus tersebut antara pelapor dan terlapor masih mempunyai ikatan keluarga.

Untuk dimensi *tangible*, indikator kelengkapan fasilitas fisik, semua responden menyatakan kelengkapan fisik di ORI perwakilan provinsi Babel **baik**. Ketersediaan peralatan layanan baik, jumlah pegawai yang proporsional juga dalam kategori baik, serta jumlah alat komunikasi yang dimiliki oleh ORI perwakilan Provinsi Babel **baik**. Kemudian diukur dari dimensi *reliabilitas*, indikator penampilan pegawai, mutu jasa pelayanan, semua responden menyatakan **baik**. Sedangkan untuk pelayanan akurat 5 responden menyatakan **baik** dan 3 responden menyatakan **ragu-ragu**. Berikutnya dimensi *responsiveness*, jika dilihat dari indikator kesiapan pegawai memberikan pelayanan semua responden menyatakan **baik**. Dalam hal kecepatan pekerjaan pegawai, maka semua responden menyatakan **baik**. Indikator Perhatian kepada klien dan kemudahan pelayanan, semua responden juga menyatakan baik. Untuk dimensi *assurance*, indikator seperti keterampilan pegawai, sikap ramah kepada masyarakat dan pelayanan tidak merugikan klien, semua responden menyatakan **baik**. Pada aspek *empathy*, dalam hal kemudahan dalam menghubungi pegawai, kesigapan pegawai mengantisipasi kebutuhan masyarakat dan ketanggapan pegawai terhadap keluhan masyarakat, semua responden menyatakan **baik**.

Pada pertanyaan terbuka seperti keluhan tentang layanan ORI perwakilan provinsi Babel, responden menyatakan tidak ada keluhan. Responden hanya menyarankan agar ada peningkatan sosialisasi lebih ditingkatkan sehingga

masyarakat lebih mengetahui tentang keberadaan ORI Perwakilan Babel.

Kemungkinan Pembentukan Ombudsman di Kabupaten/Kota

Seperti diuraikan sebelumnya, pada era sebelum ORI dibentuk, di Babel sudah ada dua Komisi Ombudsman Daerah (KOD) yaitu di Kabupaten Bangka dan Kota Pangkalpinang. Khusus di Kabupaten Bangka, menurut mantan anggota Komisi Ombudsman Bangka Hendra Sinaga, ada sekitar 100 kasus yang sempat ditangani Ombudsman Kabupaten Bangka selama 5 tahun kepengurusan. Jika Ombudsman kembali didirikan di tingkat kabupaten atau kota maka diperkirakan dapat lebih banyak lagi kasus maladministrasi yang bisa ditangani. Menurut mantan anggota Komisi Ombudsman Bangka Hendra Sinaga, jika ombudsman ada di tingkat kabupaten atau kota, maka masyarakat akan lebih gampang untuk memperoleh info dan mengadu ke Ombudsman. Pada era Komisi Ombudsman Bangka, pihaknya sangat pro aktif turun ke lapangan menjaring pengaduan dari masyarakat. Mereka mempunyai program kerja per kecamatan, rutin bertemu para camat dan kepala desa sesuai jadwal. Saat ini akses jarak warga jika harus datang ke perwakilan ORI di Kota Pangkalpinang terlalu jauh.

Jika mengacu kepada UU no 37/2008, maka sebenarnya pembentukan Ombudsman Perwakilan di tingkat kabupaten/kota bisa saja dilakukan jika memang sudah dirasakan perlu. Mengenai hal ini, Kepala Ombudsman Perwakilan Babel mengatakan bahwa pemenuhan dilakukan secara bertahap. Pembentukan ORI Perwakilan dilakukan di tingkat provinsi terlebih dahulu, selanjutnya di kabupaten dan kota berdasarkan keputusan dari Ombudsman Pusat. Hal ini dengan mempertimbangkan masalah SDM dan anggaran dan mendengarkan masukan dari Ombudsman Provinsi. Pembentukan Ombudsman tingkat kabupaten/kota di Babel dimungkinkan tetapi kecil kemungkinan dilaksanakan dalam waktu dekat karena kendala anggaran dan SDM.

Salah satu bahan pertimbangan untuk pendirian di Kabupaten Bangka misalnya adalah

data jumlah pelapor yang berasal dari Kabupaten Bangka ke Ombudsman Perwakilan Babel. Jumlah pelapor dari Kabupaten Bangka dan Kota Pangkalpinang mendominasi selama 2 tahun terakhir. Hal ini bisa jadi dikarenakan jarak yang relatif dekat dengan kantor Ombudsman Perwakilan Babel. Banyaknya jumlah pelapor yang berasal dari Kabupaten Bangka dapat membuka kemungkinan dibuka Perwakilan ORI di kabupaten tersebut mengingat antusiasme warganya terhadap keberadaan ORI. Seperti dikemukakan oleh mantan anggota KOD Bangka Hendra Sinaga, pada era KOD berdiri di Kabupaten Bangka, pihaknya juga banyak melayani kasus layanan publik yang tidak terkait langsung dengan dana APBD. Misalnya kasus terkait kesejahteraan pekerja sebuah perusahaan kelapa sawit di Kabupaten Bangka. Kasus tersebut pada awalnya hanya ditangani langsung oleh Dinas Tenaga Kerja Pemkab Bangka yang berhadapan dengan pihak manajemen perusahaan dan para pekerja/buruh. Ketika negosiasi buntu dan ditemukan adanya indikasi maladministrasi oleh Disnaker, maka Ombudsman ikut dilibatkan dan bertindak sebagai mediator bagi 3 pihak lainnya yakni serikat pekerja, pihak manajemen, dan pemda. Rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman akhirnya dapat diterima pihak perusahaan dan kesejahteraan pekerja dipenuhi.

Sejalan dengan teori yang dikemukakan Christensen (2007) bahwa lingkungan akan mempengaruhi desain sebuah organisasi, dapat dilakukan analisis terhadap lembaga Ombudsman ini. Sebuah organisasi seperti Ombudsman perlu beradaptasi terhadap lingkungannya karena lingkungan selalu dinamis. Sama halnya dengan yang diutarakan oleh (Boyne, 2010) bahwa kinerja pelayanan sebuah organisasi publik sangat dipengaruhi lingkungan eksternal yang kompleks dan dinamis. Dalam konteks lembaga ORI, maka ORI ke depannya juga perlu menyesuaikan peran dan kewenangan yang dimilikinya, terkait penanganan kasus maladministrasi yang tidak berkenaan dengan penggunaan dana APBN/APBD. Meskipun demikian, penyesuaian peran dan kewenangan ini sangat tergantung kepada payung hukum yang menjadi landasan tugas dan fungsi ORI yaitu UU tentang ORI.

SIMPULAN

Kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel sangat besar karena dilindungi oleh UU. Misalnya Ombudsman dapat memanggil secara paksa jika terlapor mangkir hingga 3 kali. Kemudian Ombudsman dapat melaporkan pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi dari pihaknya hingga ke level Presiden dan DPR. Ini menunjukkan bahwa Ombudsman memiliki kewenangan yang cukup besar seperti diamanatkan UU. Dengan kewenangan yang besar tersebut maka peran yang dimainkan oleh Ombudsman Perwakilan Provinsi Babel selama dua tahun terakhir dapat memuaskan para pelapor. Meskipun demikian, ada kendala dalam pelaksanaan kewenangan tersebut yaitu Ombudsman Perwakilan Babel masih sangat terikat dengan regulasi yang ada dalam melaksanakan kewenangannya. Misalnya pembuatan rekomendasi tidak bisa dilakukan sendiri, tetapi hanya bersifat draf yang nantinya difinalkan oleh ORI Pusat.

Kendala lainnya adalah keterbatasan jumlah staf, belum menyatunya gaya kepemimpinan beberapa asisten dengan kultur masyarakat setempat, dan masalah anggaran yang terbatas. Kemudian tingkat kepuasan layanan masyarakat pelapor menunjukkan pada tingkat baik. Hal ini disebabkan oleh indeks penyelesaian kasus yang mencapai 100 persen pada tahun 2014. Meskipun demikian, masyarakat meminta agar Ombudsman Perwakilan Babel lebih pro aktif melakukan sosialisasi dan jemput bola terhadap kasus. Sedangkan wacana pembentukan Ombudsman di tingkat kabupaten/kota, hal ini dapat dilakukan jika anggaran dan SDM yang tersedia sudah memadai. Ini dimungkinkan mengingat jumlah pelapor yang berasal dari luar kota tempat kantor Ombudsman Perwakilan Babel ber-

ada, semakin menunjukkan trend meningkat. Jika kantor Ombudsman didirikan kembali di tingkat kabupaten akan semakin meningkatkan layanan kepada masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

- Asmara, G. 2005. *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo
- Boyne, G., Asworth R., and Tom E. 2010. *Public Service Improvement: Theories and Evidence*. New York: Oxford Universty Press
- Creswell, J.W. 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Daft, L. Richard. 2009. *Organization Theory and Design*. Ohio USA: South-Western Cengage Learning.
- Ekaputri, A.R., 2013. Kajian Yuridis terhadap Kewenangan Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik Guna Mewujudkan Sistem Pemerintahan yang Baik. *Skripsi: Fakultas Hukum Universitas Jember*
- Nugroho, A. J. S. 2010. *Konfirmasi Masyarakat terhadap Mutu Pelayanan Lembaga Ombudsman*. Hasil Penelitian. Klaten: Unwidha
- Pitria, P., et.al. 2012. Strategi Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY dalam Membangun Kepercayaan Masyarakat (*Public Trust*). *Jurnal P.ADP dalam e-journal.student.uny.ac.id*, Vol. I (1)
- Puspitosari, et.al, 2012. *Filosofi Pelayanan Publik*. Malang: Setara Press
- Tjokroamidjojo, B. 1997. *Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.