

KEKUATAN PENGARUH OMBUDSMAN

Senin, 24 Mei 2021 - Umi Salamah

Sejak didirikan tahun 2000, Ombudsman secara berkelanjutan melakukan tugasnya sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik. Tidak mudah melaksanakan tugas tersebut dengan banyaknya unit penyelenggara di negeri ini, dengan banyaknya instansi kementerian termasuk unit-unit perwakilan di setiap provinsi/kabupaten/kota hingga penyelenggaraan layanan yang ada di setiap pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota. Selain itu, luasnya lingkup pelayanan publik menjadi tantangan tersendiri untuk Ombudsman agar eksistensinya dapat memberi pengaruh dalam mewujudkan pelayanan publik berkualitas di setiap sektor layanan.

Di Indonesia, ada beberapa lembaga negara yang juga dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan bahkan dalam UUD juga secara jelas disebutkan seperti DPR/DPRD dan BPK. Bahkan dalam UU 25/2009 DPR/DPRD juga diamanahkan sebagai lembaga pengawas pelayanan publik. Selain lembaga negara, juga bermunculan LSM yang juga dibentuk untuk melakukan pengawasan secara mandiri. Namun karena faktor-faktor tertentu, eksistensi lembaga tersebut belum bisa memenuhi harapan masyarakat secara komprehensif terutama dalam hal pemenuhan hak-hak masyarakat dari pemerintah sebagai penyelenggara layanan.

Terhadap lembaga pengawasan yang telah dibentuk tersebut, belum menunjukkan efektifitas dan tercapainya tujuan sebagaimana diharapkan. Misalnya, Inspektorat Jenderal yang belum bisa dipastikan sepenuhnya bisa mandiri karena menjadi satu kesatuan dalam organisasi sebuah instansi, BPK yang terbatas hanya mengawasi penggunaan anggaran negara dan tidak bisa menerima keluhan secara individual, sedangkan DPR/DPRD yang dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang cenderung bersifat politis dan membawa kepentingan kelompok yang mereka wakili.

Lalu, jika kebanyakan lembaga pengawas yang dibentuk pemerintah dan masyarakat sendiri belum mampu mengakomodir segala permasalahan yang ada di masyarakat, apa Ombudsman bisa? Pertanyaan ini menjadi menarik untuk diulas. Penulis akan membahas tentang eksistensi Ombudsman secara umum, karena Ombudsman memiliki cara yang berbeda dalam melakukan pengawasan yang kemudian disebut sebagai lembaga pemberi pengaruh (*Magistrature of Influence*).

Posisi Ombudsman Sebagai Lembaga Negara

Ombudsman merupakan salah satu lembaga negara non struktural (LNS) yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Dalam rangka pengawasan kinerja aparatur negara dalam sebagai penyelenggara layanan kepada masyarakat dan diberi kewenangan menerima aduan pengguna layanan yang diduga kurang baik. Dengan demikian, peran Ombudsman menjadi penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance dan clean governance*).

Terhadap lembaga negara seperti Ombudsman yang dibentuk di luar konstitusi seringkali disebut lembaga negara tambahan (*extra auxiliary*) atau lembaga negara *secondary*, yang artinya bahwa lembaga tersebut tidak disebutkan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia namun dibentuk melalui undang-undang (*regulatory body*). Dengan kata lain, maka munculnya Ombudsman lembaga negara dimaksudkan pula untuk menjawab ekspektasi masyarakat agar terselenggaranya pelayanan publik berkualitas melalui prinsip-prinsip demokrasi sehingga setiap penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah tidak dilakukan seadanya namun juga dilakukan secara profesional, akuntabel, dan terbuka sehingga cita-cita terwujudnya pelayanan yang berkualitas tidak angan semata.

Secara eksplisit pada Pasal 2 UU 37/2008 tentang Ombudsman RI disebutkan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Hal ini berarti

Ombudsman lembaga yang wajib mengedepankan independensi dalam melakukan tugas pengawasan. Hadirnya Ombudsman mampu menjadi jawaban masyarakat yang sebelumnya merasa belum terlindungi karena aduan yang dilaporkan ditindaklanjuti oleh pejabat yang dilaporkan sehingga terhadap penyelesaian juga sering tidak dilakukan secara terbuka.

Nilai independensi menjadi penting bagi Ombudsman sebagai kunci tercapainya pengawasan yang berkualitas. Salah satu dampak baiknya adalah baik dari sisi Pelalpor dan Terlapor merasa nyaman dengan Ombudsman karena tidak memihak (imparsial) dan tidak terikat dengan kepentingan apapun.

Pengaruh Ombudsman

Ombudsman memiliki dua tugas utama, yaitu menerima laporan atas dugaan maladministrasi dan melakukan upaya pencegahan maladministrasi. Dalam melaksanakan tugas dalam hal pemeriksaan, Ombudsman cenderung melakukan pendekatan persuasif dan trennya saat ini Ombudsman membangun budaya pendekatan progresif partisipatif (propartif) untuk memangkas proses yang birokratis karena hakikat tujuan pengawasan tidak selalu tentang rekomendasi namun evaluasi untuk memperbaiki.

Dalam pelaksanaan tugas pencegahan maladministrasi, Ombudsman diberi kewenangan untuk memberikan saran kepada Presiden, DPR/DPD, kepala daerah atau pimpinan penyelenggara negara guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dalam hal prosedur pelayanan dan peraturan perundang-undangan dalam rangka mencegah maladministrasi. Sekalipun hanya berupa saran namun lewat kekuatan pengaruhnya, saran perbaikan pelayanan yang dilakukan Ombudsman dalam setiap kajian sistemik (*Systemic Review*) dan kajian cepat (*Rapid Assessment*) hampir semua diikuti.

Sedangkan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, Ombudsman tidak selalu dilakukan dengan mekanisme formal sebagaimana tahapan di undang-undang sekalipun Ombudsman memiliki kewenangan yang bersifat memaksa (*subpoena power*), namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif dalam menyelesaikan laporan yang kemudian diharapkan mampu menggugah kesadaran sendiri dari instansi penyelenggara untuk memperbaiki. Maka dengan pendekatan seperti ini, tidak selalu laporan yang diselesaikan Ombudsman harus melalui Rekomendasi. Karakter ini menjadi pembeda Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan.

Terhadap laporan yang terbukti maladministrasi maka Ombudsman tidak memberikan sanksi hukum sebagaimana Lembaga Peradilan (*magistrature of sanction*). Dengan karakter pemeriksaan yang berbeda maka Ombudsman tidak bisa disamakan dengan pemeriksaan aparat penegak hukum karena Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral, kendati tidak mengikat (*not legally binding*) namun secara moral diikuti (*morally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus curie*) antara aparat dengan masyarakatnya. Kekuatan pengaruh Ombudsman dalam pemeriksaan menjadikan laporan masyarakat mayoritas selesai di tahap pemeriksaan tanpa melalui rekomendasi.

Berdasarkan uraian di atas, menurut hemat penulis maka disinilah peran penting kekuatan pengaruh Ombudsman dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Penerapan sanksi tidak selalu memberi dampak baik dan menimbulkan kesadaran institusi maupun personal petugas layanannya. Justru dengan menggunakan pendekatan persuasif maka Ombudsman dapat memberi pengaruhnya kepada instansi penyelenggara dan petugas layanan untuk melakukan evaluasi dan memperbaiki layanan secara komprehensif.

Apa signifikansi pengaruh Ombudsman dalam menyelesaikan laporan? Pertanyaan ini tentu menjadi penting untuk dijawab sebagai bahan mengukur seberapa efektif pengaruh lembaga ini dalam melaksanakan tugas pengawasannya. Agak sulit menganalisa hal tersebut karena tidak ada teori yang bisa digunakan untuk mengukurnya namun dengan statistik aduan nasional semoga bisa memberikan gambaran bahwa kekuatan pengaruh justru menunjukkan dominasi dalam percepatan penyelesaian laporan karena dianggap mampu mengakomodir kepentingan Pelapor dan memberi ruang penyelenggara dalam memperbaiki layanannya.

Dalam lima tahun terakhir, aduan masyarakat ke Ombudsman RI meningkat dengan rincian jumlah sebagai berikut: tahun 2016 ada 9.069 aduan, tahun 2017 ada 8.648 aduan, tahun 2018 ada 10.067 aduan, tahun 2019 ada 10.743 aduan, dan tahun 2020 lalu tercatat ada 14.049 aduan, berarti ada total 52.576 aduan.

Berdasarkan data tersebut dapat kita artikan bahwa trust masyarakat untuk mengadu ke Ombudsman semakin tinggi walaupun pada tahun 2017 jumlah aduan sempat turun tapi tahun selanjutnya jumlah semakin meningkat.

Sekalipun total aduan meningkat justru penerbitan Rekomendasi oleh Ombudsman berbanding terbalik, semakin sedikit setiap tahun. Menurut data Ombudsman RI, pada tahun 2015 ada 9 rekomendasi yang diterbitkan Ombudsman RI, tahun 2016 berjumlah 6 rekomendasi, tahun 2017 berjumlah 2 rekomendasi, tahun 2018 ada 3 rekomendasi, tahun 2019 dan tahun 2020 ada 1 rekomendasi. Jadi dalam kurun waktu enam tahun sejak 2015 sampai 2020, hanya 22 rekomendasi yang diterbitkan oleh Ombudsman.

Dari data tersebut, dapat terlihat bahwa penyelesaian pelaporan Ombudsman justru lebih banyak selesai pada tahap pemeriksaan dengan kategori telah mendapat penyelesaian dari Terlapor karena tahapan rekomendasi diterbitkan jika pola penyelesaian Ombudsman terhadap temuan maladministrasi melalui pendekatan persuasif dan pemeriksaan secara formal tidak diindahkan oleh instansi penyelenggara. Ini bukti bahwa pengaruh Ombudsman sekalipun tidak memberi sanksi dapat mempengaruhi instansi penyelenggara untuk mengevaluasi penyelenggaraan layanan.

Pengaruh Ombudsman juga melatih kedewasaan instansi penyelenggara untuk tidak anti kritik sehingga pengaduan dipandang sebagai salah satu unsur menyempurnakan organisasi dan dengan sendirinya timbul kesadaran moral untuk melayani tidak sekedar janji namun juga dari hati sebagai bentuk dedikasi.

Berdasarkan uraian di atas, signifikansi Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik memiliki peran strategis. Pengaruhnya menjadi catatan penting setiap instansi dalam mengevaluasi kinerja penyelenggaranya, bahkan masyarakat juga semakin berekspektasi tinggi dengan membuat aduan. Ini cerminan bahwa dengan adanya Ombudsman bisa memantik partisipasi masyarakat untuk mengambil peran dalam perbaikan pelayanan publik. Sebab perlu dipahami bahwa dengan tingginya aduan bukan mutlak jadi indikator pelayanan di negeri ini semakin tidak baik tapi justru menunjukkan bahwa masyarakat sudah mau terlibat aktif untuk ikut mengawasi.