

HASIL STUDI EVALUASI KINERJA

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)

PERIODE 2011-2016



HASIL STUDI EVALUASI KINERJA

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)

PERIODE 2011-2016



HASIL STUDI EVALUASI KINERJA OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)
PERIODE 2011-2016

Cetakan Pertama, 2016
vi - 35, 21 x 29,7 cm

Koordinator MP3 : Fransisca Fitri Kurnia Sri
Penulis : 1. Hendrik Rosdinar
2. Abdullah Dahlan
3. Desiana Samosir
4. Estu Dyah Arifianti
5. Yenti Nurhidayat
6. Rokhmad Munawir
7. Sularsi
8. Rurita Ningrum
9. Zulkipli
10. Yunior Adichandra Nange
11. Muh. Akil Rahman
12. Justus Pattipawae
13. Tenti Novari Kurniawati
Tata Letak : Moelanka
Cover : Moelanka

ISBN: 978-602-6874-16-0

Diterbitkan oleh:

Sekretariat MP3 [YAPPIKA]

Jl. Pedati Raya No. 20, RT 007/09, Jakarta Timur 13350, Phone: +62-21-8191623,

Fax: +62-21-85905262, +62-21-8500670, e-mail: yappika@indosat.net.id

Publikasi ini didukung oleh Rakyat Amerika melalui Badan Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional (USAID). Isi publikasi ini merupakan tanggung jawab dari Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) dan tidak mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.

KATA PENGANTAR

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) periode 2011-2016 adalah generasi pertama pasca disahkannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menguatkan mandat kelembagaan ORI untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Pada akhir periode generasi pertama ini, YAPPIKA bersama dengan Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) menilai penting adanya sebuah studi evaluasi kinerja yang akan menjadi potret kondisi kekinian sekaligus basis proyeksi bagi perbaikan ORI ke depan.

Selain itu, studi ini juga merupakan *shadow report* dari MP3 sebagai bagian dari masyarakat sipil, di samping laporan tahunan yang juga dirilis oleh internal ORI. Sebagai sebuah *shadow report*, studi ini diharapkan dapat mendorong akuntabilitas publik ORI yang biasanya mengawasi dan menilai kepatuhan dari Kementerian/Lembaga lain terhadap UU Pelayanan Publik, agar juga bisa dinilai secara terbuka oleh publik. Karena dalam UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang MP3 sudah terlibat sejak tahap pembahasan RUU pada tahun 2006, partisipasi harus muncul mulai dari tahap perencanaan, pengawasan, hingga evaluasi.

Pada akhirnya, berbagai temuan dan rekomendasi dalam studi ini, tidak hanya dapat menjadi tambahan informasi bagi Anggota ORI periode 2016-2021 terpilih untuk melihat peta persoalan dan menyusun langkah perbaikan, tetapi juga acuan bagi publik untuk mengawasi dan mendorong langkah perbaikan tersebut ke depan. Peningkatan jumlah laporan masuk dari tahun 2011 hingga 2014 yang mencapai 357% adalah bukti kepercayaan publik bagi ORI yang perlu dijaga dengan terus membuka ruang partisipasi. Termasuk jika pada akhirnya temuan publik justru menunjukkan bahwa belum optimalnya kinerja ORI dalam menjalankan mandat dan mengelola kelembagaannya.

Fransisca Fitri
Direktur Eksekutif YAPPIKA

RINGKASAN EKSEKUTIF

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) adalah lembaga quasi-negara yang dimandatkan oleh UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia untuk mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara hingga BUMN, BUMD, Badan Hukum Milik Negara, dan badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Dalam menjalankan mandat tersebut, ORI mencapai beberapa hal, tetapi di saat bersamaan juga menemui berbagai persoalan, hambatan, dan tantangan. Di samping tentu saja peluang yang bisa dioptimalkan. Oleh karena itu, Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) pun melakukan studi evaluasi terhadap kinerja ORI periode 2011-2016. Studi ini membagi kinerja ORI ke dalam 3 dimensi, yakni (1) *Mandatory Obligation*; (2) Dukungan Kelembagaan; dan (3) Kinerja Anggota ORI (Komisioner). Studi ini dilakukan Provinsi DKI Jakarta, Kota Medan, Kota Yogyakarta, Kota Makassar, Kota Kupang, dan Kota Ambon.

Pada dimensi *Mandatory Obligation*, terdapat 6 aspek yang dievaluasi dengan temuan-temuan penting sebagai berikut:

1. Penanganan Laporan (Pengaduan)

Meski belum sepopuler KPK, meningkatnya laporan masyarakat yang masuk ke ORI menunjukkan bahwa harapan publik untuk terhadap ORI untuk menyelesaikan permasalahan pelayanan publik juga meningkat. Peningkatannya mencapai 357%, dari hanya 1867 laporan pada tahun 2011 menjadi 6667 laporan pada tahun 2014. Namun, di saat yang sama, ORI justru masih mengalami beberapa persoalan. **Pertama**, penentuan batas waktu yang tidak sesuai dengan sifat dari kategori yang diberikan. Laporan yang dikategorikan khusus karena mendesak dan mendapat perhatian publik justru diberikan jangka waktu yang lebih lama (60 hari) dibanding laporan biasa (30 hari). **Kedua**, belum tersedianya mekanisme pemberitahuan perkembangan penanganan laporan dari pengelompokan laporan (biasa atau khusus) hingga tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi. **Ketiga**, keterbatasan infrastruktur yang membuat Sistem Informasi Manajemen Penyelesaian Laporan (SIMPEL) belum bisa dijalankan di semua kantor perwakilan dan penanganan laporan pun belum bisa benar-benar terintegrasi. **Keempat**, belum dipatuhinya sebagian besar rekomendasi ORI yang menunjukkan lemahnya lobi ORI pada *high level institution*.

2. Investigasi Atas Prakarsa Sendiri

Investigasi atas prakarsa sendiri yang dilakukan oleh ORI tidak sistematis dan terprogram secara berkelanjutan. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa temuan. **Pertama**, tidak tercantumnya agenda investigasi atas prakarsa sendiri dalam dokumen Rencana Strategis ORI. **Kedua**, penentuan isu atau sektor yang menjadi sasaran investigasi atas prakarsa sendiri dilakukan secara berbeda-beda di setiap wilayah dan di tingkat pusat. **Ketiga**, tidak ditemukannya informasi yang menjelaskan tindak lanjut dari rekomendasi yang diberikan oleh ORI setelah investigasi atas prakarsa sendiri dilakukan.

3. Kerja Sama dengan Pihak Eksternal

Meski membawa sejumlah manfaat, kerja sama dengan pihak eksternal yang dibangun oleh ORI belum melalui sebuah pemetaan kebutuhan kerja sama yang matang. Pihak-pihak eksternal mana yang akan bekerja sama dengan ORI masih dipilih secara insidental lewat pembicaraan yang berkembang di internal ORI atau memang karena tawaran dari pihak eksternal yang masuk.

4. Pencegahan Maladministrasi

Meski dampaknya tidak terekam dengan baik, ORI sebenarnya cukup aktif melakukan melaksanakan berbagai kegiatan pencegahan maladministrasi pelayanan publik. Salah satu yang dampaknya cukup terlihat adalah survei kepatuhan penyelenggara layanan dan asistensi setelahnya terbukti membuat instansi yang bersangkutan naik peringkat dari kategori merah menjadi hijau. Namun, masifnya kegiatan pencegahan tidak diikuti dengan dukungan sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia sebagai tenaga supervisi maupun anggaran pencegahan.

5. Ajudikasi Khusus

Meski Ranperpres tentang Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik telah ada sejak 2011 dan sebenarnya memang dimandatkan untuk disahkan 6 bulan setelah UU Pelayanan Publik disahkan, hingga kini Ranperpres itu tidak kunjung disahkan. Akibatnya, Rancangan Peraturan ORI tentang Ajudikasi Khusus pun juga belum bisa disahkan. Hal ini diduga disebabkan oleh adanya kekhawatiran dari penyelenggara layanan bahwa adanya kesempatan untuk mengajukan ganti rugi lewat Perpres dan kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan ORI ini akan menyedot anggaran negara uang cukup besar jika melihat kualitas pelayanan publik di Indonesia yang masih buruk.

6. Peningkatan Kapasitas Penyelenggara Layanan

Meskipun ORI telah melakukan peningkatan kapasitas penyelenggara layanan, beberapa temuan menunjukkan masih adanya sejumlah catatan. **Pertama**, standarisasi pelayanan publik lewat survei kepatuhan standar pelayanan masih sebatas administratif. **Kedua**, tidak berlanjutnya pendampingan dan percontohan unit pengaduan karena keterbatasan anggaran. **Ketiga**, perubahan pola pikir penyelenggara layanan masih dilakukan secara sporadis dan belum melibatkan masyarakat sipil secara intensif yang sebenarnya bisa menjadi jalan keluar dari keterbatasan anggaran.

Dalam menjalankan *mandatory obligation*, ORI tentu saja butuh dukungan kelembagaan yang memadai. Terdapat 4 aspek yang dievaluasi dengan temuan-temuan penting sebagai berikut:

1. Struktur Kelembagaan

Meski kini ORI sudah memiliki kedeputian dan pembagian fungsi yang lebih sistematis dalam struktur kelembagaannya, hal serupa masih belum bisa terjadi di kantor perwakilan yang sampai saat ini belum memiliki struktur kelembagaan yang cukup memadai untuk mendukung kinerjanya.

2. Sumber Daya Manusia

Selain karena memang dibatasi oleh PP No. 21 Tahun 2011 bahwa SDM perwakilan Ombudsman hanya boleh terdiri dari 1 kepala kantor perwakilan dan 5 asisten, diberikannya nilai kurang (D) oleh Kementerian PAN-RB berdasarkan evaluasi akuntabilitas kinerja kepada pemerintah (LAKIP) menunjukkan bahwa ORI belum cukup baik dalam merespon kurangnya SDM yang membatasi kinerja mereka.

3. Sumber Daya Anggaran

Bertambahnya jumlah kantor perwakilan membuat alokasi anggaran ORI tersedot pada layanan perkantoran yang mengakibatkan anggaran untuk penanganan laporan dan pencegahan berkurang. Di samping itu, ORI pun gagal mengelola peningkatan skala organisasi dan beban kerja yang mereka

alami tersebut. Setelah sejak 2011 hingga 2013 memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian), pada tahun 2014 ORI justru mendapatkan opini TMP (Tanpa Memberi Pernyataan) atau *disclaimer* dari BPK RI.

4. Sistem Integritas Kelembagaan

Dalam menjaga kualitas integritas organisasi, ORI sebenarnya sudah punya kode etik, Majelis Kehormatan Ombudsman (MKO), *whistleblower system*, dan pelaporan gratifikasi. Namun, masih ada potensi konflik kepentingan dalam pengaturan MKO jika yang diduga melakukan pelanggaran etik adalah Ketua atau salah satu Anggota ORI. Hal ini karena MKO dibentuk oleh Ketua ORI berdasarkan keputusan Rapat Pleno Anggota ORI dan kewenangannya pun hanya sebatas memeriksa dan merekomendasikan sanksi. Keputusan akhirnya kembali berada di Rapat Pleno Anggota ORI.

Pada dimensi kinerja anggota (komisioner), hanya ada dua temuan penting yang didapatkan lewat pemberitaan media. **Pertama**, pelanggaran etik oleh Mantan Wakil Ketua ORI yang telah membuat yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya. **Kedua**, penundaan penandatanganan Rekomendasi ORI oleh Ketua ORI dalam kasus maladministrasi Polri terhadap Novel Baswedan. Hal ini karena ORI memang tidak secara spesifik mengembangkan mekanisme evaluasi kinerja individu pada setiap Anggota ORI.

Berdasarkan temuan-temuan penting tersebut, studi ini merekomendasikan 9 hal:

1. Membangun sistem *monitoring* laporan dan kepatuhan atas rekomendasi ORI.
2. Memilih isu investigasi yang berdampak signifikan terhadap pemenuhan hak publik dan merumuskannya secara partisipatif.
3. Mengembangkan pendekatan (metode) yang lebih inovatif dalam survei kepatuhan dan kegiatan pencegahan maladministrasi lainnya.
4. Memprioritaskan penyelesaian Perpres tentang Mekanisme Ganti Rugi dan Peraturan ORI tentang Ajudikasi Khusus.
5. Memperkuat struktur kelembagaan dan SDM kantor perwakilan.
6. Meningkatkan evaluasi manajemen SDM di internal secara berkala.
7. Memperbaiki kualitas manajemen keuangan ORI menuju opini WTP dari BPK RI.
8. Memperbaiki mekanisme pembentukan MKO.
9. Membangun sistem penilaian kinerja Anggota (Komisioner).

DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	iii
DAFTAR ISI	vi
I. PENDAHULUAN	1
a. Latar Belakang	1
b. Tujuan Evaluasi	2
c. Wilayah Sampel	2
d. Tim Peneliti	3
e. Metodologi	3
II. TEMUAN STUDI	5
1. MANDATORY OBLIGATION	5
a. Penanganan Laporan (Pengaduan)	5
b. Investigasi Atas Prakarsa Sendiri	10
c. Kerja Sama dengan Pihak Eksternal	13
d. Pencegahan Maladministrasi	16
e. Ajudikasi Khusus	18
f. Peningkatan Kapasitas Penyelenggara Layanan	20
2. DUKUNGAN KELEMBAGAAN	21
a. Struktur Kelembagaan	21
b. Sumber Daya Manusia (SDM)	23
c. Sumber Daya Anggaran	25
d. Sistem Integritas Kelembagaan	28
3. KINERJA ANGGOTA	32
III. REKOMENDASI UTAMA	34
IV. CATATAN PENUTUP	35

I. PENDAHULUAN

a. Latar Belakang

Ombudsman berfungsi mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintah baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan Badan Hukum milik negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik (UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI)).

Berdasarkan Laporan Tahunan 2013, kinerja ORI ditunjukkan dalam beberapa aspek utama, yaitu penanganan pelaporan, upaya pencegahan maladministrasi, pengawasan pelayanan publik, relasi dengan *stakeholder* strategis, dan manajemen internal organisasi. Pada 2013, laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi pelayanan publik sebanyak 5173 laporan (5105 telah ditindaklanjuti). Untuk mendukung proses penanganan laporan/pengaduan masyarakat, ORI melakukan investigasi, *monitoring* dan mediasi. Selama tahun 2013 ORI telah melakukan investigasi sebanyak 430 kali, *monitoring* 374 kali, dan mediasi 44 kali.

Dalam menyelesaikan sengketa maladministrasi, putusan penting ORI adalah rekomendasi dan adjudikasi khusus. Berdasarkan Pasal 50 UU Pelayanan Publik, dalam hal penyelesaian ganti rugi pelayanan publik, ORI dapat melakukan adjudikasi khusus. Sayangnya hingga saat ini proses adjudikasi khusus belum dapat dilakukan karena dua kebijakan, yaitu Peraturan Presiden tentang Mekanisme dan Ketentuan Pembayaran Ganti Rugi dan Peraturan Ombudsman RI tentang Mekanisme dan Tata Cara Adjudikasi Khusus belum disahkan. Padahal UU Pelayanan Publik memandatkan maksimal 5 tahun sejak diundangkan (18 Juli 2014) adjudikasi harus dilaksanakan.

Meskipun Ombudsman telah menghasilkan rekomendasi, namun secara kuantitas masih sangat kecil jumlahnya jika dibandingkan dengan keseluruhan pengaduan yang masuk, hanya 10 rekomendasi selama tahun 2013. Belum ada data yang dapat menjelaskan kenapa hal ini terjadi. Pada sisi yang lain, ORI mempunyai problem kelembagaan karena tidak mempunyai mekanisme paksa kepada penyelenggara layanan untuk mematuhi rekomendasinya.

Untuk memastikan penyelenggara layanan patuh terhadap UU Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan, ORI secara rutin melakukan pengukuran terhadap kepatuhan penyelenggara layanan. Berdasarkan hasil pengukuran yang dipublikasi dalam Laporan Tahunan ORI Tahun 2013 menunjukkan hanya 10,5% Pemerintah Daerah yang patuh (masuk zona hijau), 77,8% untuk Kementerian dan 27,8% untuk Lembaga Negara. Pengukuran tingkat kepatuhan ini merupakan inisiatif bagus dari ORI namun masih dalam cakupan yang kecil karena baru melibatkan 18 Kementerian, 23 Pemerintah Provinsi, 23 Pemerintah Kabupaten/Kota dan 36 Lembaga Negara.

ORI juga dituntut untuk mampu membangun kerja sama dengan institusi lain seperti Kementerian, Lembaga Negara, dan Masyarakat Sipil. MoU telah ditandatangani oleh ORI bersama dengan berbagai institusi dalam rangka meningkatkan komitmen mewujudkan pelayanan publik prima. Tentu ini adalah langkah baik yang dilakukan oleh ORI untuk membangun sinergi dengan berbagai institusi negara lainnya. Namun pertanyaan yang perlu diajukan saat ini adalah apakah MoU telah mampu meningkatkan kualitas pelayanan? Jawaban ini perlu dicari melalui kajian mendalam agar MoU yang ada tidak berakhir dengan seremonial belaka.

Saat ini telah dibentuk 32 (tiga puluh dua) Kantor Perwakilan ORI di tingkat provinsi. Pembentukan kantor perwakilan ini merupakan mandat Undang-Undang untuk memudahkan masyarakat dalam melakukan pelaporan (pengaduan) atas dugaan pelanggaran maladministrasi. Secara struktur, kantor perwakilan provinsi ini bersifat hierarkis dalam kelembagaan ORI. Terbentuknya Kantor Perwakilan di 32 provinsi melahirkan tantangan bagi ORI untuk menjaga standar integritas dan kualitas layanan yang sama di semua wilayah melalui rentang kendali organisasi.

Terdapat beberapa tantangan kelembagaan yang harus dihadapi oleh ORI ke depan: (1) Mempertahankan kinerja penanganan pelaporan, pencegahan maladministrasi, dan pengawasan pelayanan publik; (2) Memperkuat posisi tawar lembaga terutama pada *high level institution* sehingga mampu mengatasi hambatan-hambatan kebijakan serta tindak lanjut rekomendasi; (3) Memperluas cakupan wilayah (institusi) pengukuran kepatuhan penyelenggara layanan; (4) Menjaga standar integritas dan kualitas layanan yang sama di semua kantor perwakilan provinsi.

Meningkatnya Demand Publik

Sejak berdiri pada 2000, ORI telah menerima lebih dari 17.000 laporan masyarakat¹. Sementara pada tahun 2013 jumlah pengaduan yang masuk sebanyak 5173 laporan atau meningkat 134% dibandingkan 2012. Berdasarkan klasifikasi pelapor (pengadu), untuk perorangan/korban (60,82%), kuasa hukum (5,49%), badan hukum (1,02%), lembaga bantuan hukum (0,91%), LSM (5,66%), kelompok masyarakat (5,95%), organisasi profesi (0,72%), instansi pemerintah (0,77%), keluarga korban (3,52%), media (12,84%), dan lain-lain (2,30%).

Jika dilihat dari asal provinsi, masyarakat yang melaporkan dugaan maladministrasi pelayanan publik ke ORI berasal dari semua provinsi. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan ORI cukup diketahui dan dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat. Dengan menguatnya kesadaran masyarakat untuk menggunakan ruang-ruang partisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (mengadu) maka keberadaan lembaga ORI yang kredibel dan berintegritas adalah mutlak. Ke depan ORI juga dituntut tidak hanya bertindak pasif menunggu pengaduan, namun juga harus mampu menjalin kerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat.

b. Tujuan Evaluasi

Menilai kinerja Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Periode 2011-2016 dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan UU No.37 Tahun 2008.

c. Wilayah Sampel

Wilayah sampel penelitian ini adalah:

- ♦ DKI Jakarta
- ♦ Region Barat: Kota Medan dan Kota Yogyakarta.
- ♦ Region Tengah: Kota Makassar dan Kota Mataram.
- ♦ Region Timur: Kota Kupang dan Kota Ambon.

Wilayah sampel dipilih atas dasar pertimbangan representasi pluralitas daerah-daerah di Indonesia. Karenanya, pemilihan daerah sampel ditentukan dengan kriteria sebagai berikut: (1) Pembagian region yaitu barat, tengah dan timur; dan (2) Di setiap region akan dipilih 2 wilayah mewakili kota besar dan kota kecil atau kepulauan.

¹ Laporan Tahunan ORI 2013.

d. Tim Peneliti

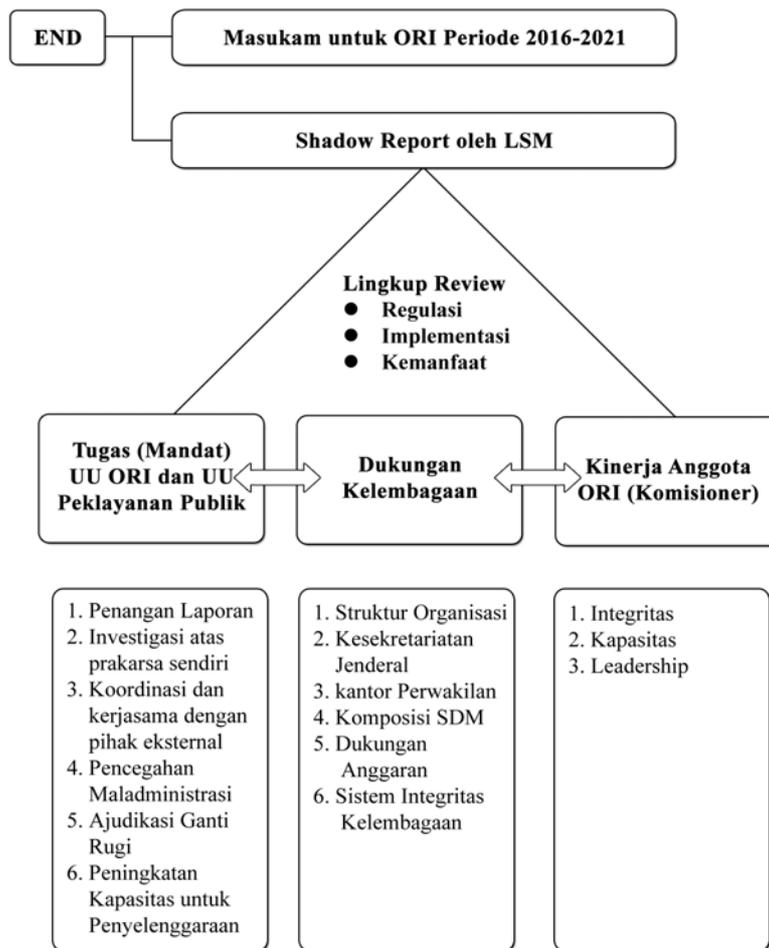
Tim Peneliti terdiri dari perwakilan organisasi-organisasi Anggota MP3 (Masyarakat Peduli Pelayanan Publik) yang dibagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama meneliti dokumen dan wawancara mendalam terhadap pemangku kepentingan ORI di tingkat pusat. wilayah kerjanya di Jakarta. Anggota kelompok pertama terdiri dari enam organisasi: YAPPIKA, PSHK, ICW, IPC, YLKI, dan Seknas FITRA.

Tim peneliti kelompok kedua tugasnya mengumpulkan dokumen dan wawancara mendalam terhadap pemangku kepentingan Kantor Perwakilan ORI di enam provinsi sampling. Anggota kelompok terdiri dari enam organisasi FITRA Sumut, IDEA Yogyakarta, KOPEL Makassar, LSBH NTB, PIAR Kupang, dan TIFA Damai Maluku.

e. Metodologi

Kerangka Umum Evaluasi

Terdapat tiga aspek yang hendak dievaluasi yaitu (1) Pelaksanaan mandat sebagaimana diatur dalam UU ORI dan UU Pelayanan Publik; (2) Dukungan kelembagaan; (3) Kinerja individu Anggota ORI (Komisioner). Ketiga aspek tersebut akan dianalisa pada tiga ranah yaitu regulasi (kebijakan), implementasi kebijakan dan kemanfaatan. Hasil dari evaluasi ini diposisikan sebagai *shadow report* yang nantinya digunakan untuk memberikan masukan kepada ORI Periode 2016-2021.



Bagan 1: Kerangka Studi Evaluasi ORI

Pengumpulan Data Sekunder

Studi dokumen berfungsi untuk menelaah sumber data sekunder seperti kebijakan (peraturan perundang undangan), Laporan Tahunan ORI, laporan penanganan pengaduan, laporan kinerja keuangan (audit BPK), dan hasil studi tentang ORI oleh pihak independen. Pengumpulan data sekunder akan dilaksanakan di tingkat nasional maupun di enam wilayah sampel.

Pengumpulan Data Primer

Data primer diperoleh dari wawancara mendalam kepada para pihak yang terkait dengan ORI, baik di Jakarta maupun enam wilayah sampel. Tujuannya untuk mendapatkan perspektif (penilaian) para pihak dalam lingkup tiga aspek evaluasi.

Verifikasi Hasil Observasi

Verifikasi hasil observasi bertujuan untuk *cross check* (konfirmasi) atau pendalaman terhadap informasi yang sangat penting dan atau sensitif dan/atau meragukan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa data dan informasi yang diperoleh valid dan mengurangi risiko kesalahan. Verifikasi dilaksanakan dengan cara wawancara ulang dan atau pemeriksaan dokumen.

II. TEMUAN STUDI

1. MANDATORY OBLIGATION

a. Penanganan Laporan (Pengaduan)

Partisipasi masyarakat diperlukan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebab masyarakatlah yang secara langsung menggunakan (menikmati) pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara. Pengaduan masyarakat merupakan *input* untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga pengaduan masyarakat perlu mendapatkan perhatian dan pengelolaan yang baik. Sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, ORI mendapat mandat dari UU No.37 Tahun 2008 dan UU No.25 Tahun 2009 untuk menerima pengaduan atau laporan masyarakat tentang pelayanan publik.

Mandat pengelolaan pengaduan yang diberikan oleh kedua undang undang tersebut sekaligus menunjukkan betapa kuatnya legitimasi kebijakan yang dimiliki oleh ORI untuk menjalankan fungsi ini. Selain kedua undang undang tersebut, legitimasi fungsi ORI dalam mengelola pengaduan pelayanan publik juga diperkuat oleh kebijakan-kebijakan yang lain. Dalam RPJMN 2014-2019, ORI ditempatkan sebagai salah satu institusi penting dalam pengendalian kinerja pelayanan publik. ORI ditargetkan mampu memperkuat pengawasan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah².

Secara internal, ORI juga telah meletakkan dasar kebijakan yang kuat untuk menjalankan fungsi penanganan laporan ini. Dalam dokumen Rencana Strategis ORI 2010-2014 disebutkan bahwa tindak lanjut laporan masyarakat terkait pelayanan publik merupakan salah satu sasaran (ukuran) kinerja ORI. Selain itu, dalam Grand Design ORI Tahun 2011-2016 disebutkan bahwa peningkatan kualitas penyelesaian laporan merupakan salah satu dari tiga tahap pembangunan Ombudsman RI³.

ORI mempunyai beberapa kewenangan dalam menangani laporan (pengaduan) pelayanan publik yaitu meminta keterangan baik lisan maupun tertulis, memeriksa dokumen, meminta klarifikasi, melakukan pemanggilan, mediasi dan konsultasi, serta mengeluarkan rekomendasi. Menurut UU ORI dan Peraturan ORI tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, secara sederhana mekanismenya diperlihatkan dalam grafis berikut.



² RPJMN 2014-2019, Buku II, halaman 7-25.

³ Peraturan ORI No.8 Tahun 2011 tentang Grand Design ORI Tahun 2011-2016.

Laporan diterima oleh ORI (pusat dan kantor perwakilan) kemudian akan dilakukan pemeriksaan syarat formil dan materiil oleh Asisten ORI. Hasil pemeriksaan tersebut diserahkan kepada Anggota ORI/Kepala Kantor Perwakilan. Anggota ORI (komisioner) yang membidangi dapat langsung memutuskan menerima/menolak laporan untuk ditindaklanjuti. Dalam memberikan persetujuan, Anggota ORI dapat mengusulkan diadakan rapat Anggota kepada Ketua ORI untuk membahas apakah suatu laporan diterima/ditolak. Apabila laporan ditolak, maka ORI harus memberitahukan kepada pelapor paling lambat tujuh hari setelah hasil pemeriksaan ditandatangani oleh Ketua ORI/Kepala Kantor Perwakilan.

Ketika laporan dinyatakan diterima, maka proses dilanjutkan dengan tahap pemeriksaan baik dokumen maupun lapangan. Laporan yang diterima dibagi menjadi dua kategori, laporan khusus dan laporan biasa. Laporan yang dikategorikan khusus apabila sifatnya mendesak, permasalahannya kompleks, dan menjadi perhatian publik. Kategorisasi inilah yang menentukan jangka waktu pemeriksaan. Untuk laporan khusus, batas waktu pemeriksaan adalah 60 hari, sementara untuk laporan biasa, batas waktunya adalah 30 hari.

Untuk kepentingan pemeriksaan laporan, ORI dapat melakukan pemanggilan secara tertulis kepada terlapor, saksi, ahli dan atau penerjemah. Apabila pemanggilan tertulis kepada terlapor dan sanksi tidak terpenuhi, maka ORI dapat menghadirkan atau melakukan pemanggilan paksa dengan bantuan kepolisian. Adanya bantuan kepolisian ini merupakan tindak lanjut dari MoU Nomor: 28/ORI-MOU/IX/2014 tentang Penyelesaian Laporan dan Pengaduan Masyarakat yang di dalamnya mengatur tentang pemanggilan paksa. Bantuan pihak kepolisian ini dianggap efektif untuk mendukung proses pemeriksaan.

Dalam tahap pemeriksaan, ORI wajib meminta klarifikasi kepada terlapor baik tertulis maupun lisan. Setelah pemeriksaan selesai dilakukan, ORI mengeluarkan hasil pemeriksaan berupa menolak laporan atau menindaklanjuti laporan atau mengeluarkan rekomendasi.

Merujuk pada mekanisme di atas, terdapat beberapa catatan yang perlu menjadi bahan evaluasi. **Pertama**, penentuan batas waktu pemeriksaan tidak sesuai dengan sifat dari kategori yang diberikan. Laporan yang dikategorikan khusus, yang mana bersifat mendesak dan mendapat perhatian publik justru diberikan jangka waktu penyelesaian lebih lama yaitu 60 hari. Padahal sesuatu yang bersifat mendesak seharusnya diselesaikan dalam waktu yang lebih cepat. Perihal kompleksitas kasusnya, ORI dapat mengatasinya dengan membentuk tim yang lebih beragam keahliannya dan cara kerja yang lebih efektif. Atau, untuk kasus yang bersifat kompleks dapat dipisahkan dari kategori ini dan mendapatkan alokasi waktu penyelesaian tersendiri. Tentunya dengan parameter yang ketat.

Kedua, mekanisme pemberitahuan perkembangan penanganan laporan kepada pelapor yang kurang berjalan dengan baik. Mekanisme pemberitahuan hanya dilakukan setelah pemeriksaan pendahuluan (pemeriksaan unsur formil dan materiil) dalam jangka waktu tujuh hari. Meskipun demikian, beberapa narasumber pelapor yang diwawancarai oleh Tim Peneliti merasa bahwa selama ini mereka tidak mendapatkan informasi tentang laporannya masuk dalam kategori khusus atau biasa. Akibatnya mereka merasa ORI terlalu lambat menindaklanjuti laporannya.

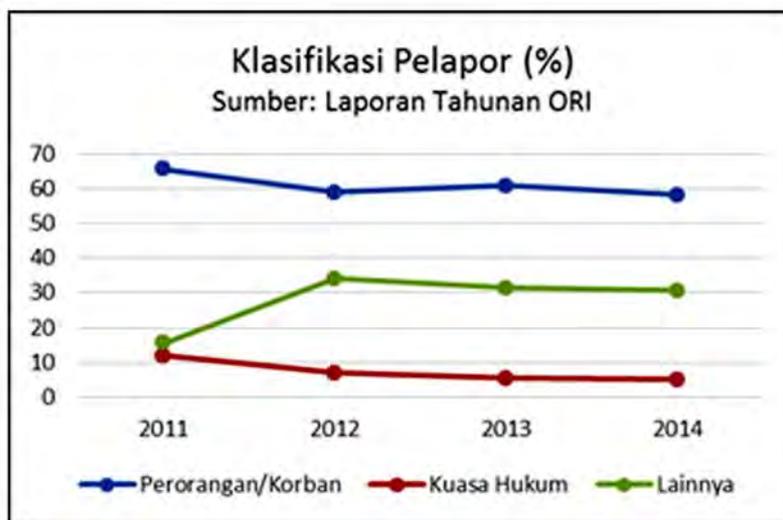
Selain itu, setelah laporan dinyatakan diterima oleh ORI (masuk kategori khusus atau biasa) dan dilanjutkan dengan pemeriksaan dokumen dan lapangan, tidak tersedia mekanisme pemberitahuan perkembangan proses pemeriksaan ke pelapor. Hasil wawancara mengonfirmasi hal ini di mana sebagian besar pelapor tidak mengetahui apa kelanjutan dari laporan yang disampaikan.

Sumber utama ORI atas dugaan maladministrasi pelayanan publik adalah laporan masyarakat yang disampaikan melalui surat, email, faks, telepon, maupun datang langsung. Selain itu ORI juga menindaklanjuti permasalahan pelayanan publik yang diberitakan oleh media. Berdasarkan data yang ada, dalam beberapa tahun terakhir laporan masyarakat yang masuk ke ORI meningkat.

Tahun	Jumlah Laporan
2009	1237
2010	1137
2011	1867
2012	2209
2013	5173
2014	6667

Sumber: Laporan Tahunan ORI

Tabel di atas menunjukkan bahwa harapan publik terhadap ORI untuk menyelesaikan permasalahan pelayanan publik terus meningkat. Pihak pelapor juga bervariasi dari perorangan (korban), keluarga, kuasa hukum, LSM, inisiatif media (hasil investigasi), maupun organisasi profesi.



Grafis di atas menunjukkan bahwa perseorangan (korban langsung) merupakan pelapor terbanyak dibandingkan kategori lain. Pelapor terbanyak kedua adalah kategori lainnya yang terdiri dari lembaga bantuan hukum, organisasi masyarakat, keluarga korban, media, organisasi profesi dan instansi pemerintah. Data ini menunjukkan bahwa perseorangan yang menjadi korban maladministrasi sudah memiliki kesadaran dan keberanian untuk mengadu. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa mereka sadar akan haknya untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik serta mengetahui langkah apa yang dapat dilakukan ketika hak tersebut tidak terpenuhi. Temuan ini mengonfirmasi bahwa keberadaan ORI telah cukup diketahui oleh warga. Tentu ini merupakan temuan positif yang dapat menunjukkan jika upaya sosialisasi yang dilakukan ORI membuahkan hasil.

Merujuk pada data tentang penyelesaian laporan yang dilakukan ORI, mayoritas selesai ketika tahap klarifikasi, mediasi ataupun konsiliasi. Itulah yang menjadikan alasan kenapa jumlah rekomendasi yang dikeluarkan oleh ORI jumlahnya tidak signifikan. Menurut ORI, pemberian rekomendasi merupakan langkah akhir dalam penyelesaian laporan maladministrasi pelayanan publik.

Setelah pemberian rekomendasi, ORI masih memiliki tanggung jawab untuk memantau pelaksanaannya. UU ORI mengatur tentang hal tersebut dengan memberikan kewenangan untuk meminta keterangan terlapor dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi. Sayangnya, Tim Peneliti kesulitan untuk memperoleh data dan informasi perihal hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi yang dilakukan oleh ORI. Selain itu ORI tidak mempunyai parameter yang jelas untuk menilai tindak lanjut rekomendasi tersebut. Padahal seharusnya pengawasan atas tindak lanjut rekomendasi menjadi bagian tidak terpisahkan dari perkembangan penanganan pelaporan maladministrasi pelayanan publik. Pelapor seharusnya juga mempunyai hak untuk mengetahuinya.

Strategi dan Hambatan Penanganan Laporan

Penambahan kantor perwakilan ORI diiringi dengan semakin tingginya jumlah laporan maladministrasi pelayanan publik yang masuk. Hal ini merupakan tantangan bagi ORI, khususnya bagaimana memantau jumlah laporan yang masuk secara cepat. Tantangan ini mendorong ORI untuk mengembangkan berbagai strategi untuk mengoptimalkan penanganan pengaduan.

Pertama, membangun Sistem Informasi Manajemen Penyelesaian Laporan (SIMPEL) yang mulai dijalankan tahun 2014. Melalui SIMPEL, laporan yang masuk di setiap kantor perwakilan dapat dipantau secara *online* oleh kantor pusat. SIMPEL juga diharapkan mampu menjadikan penanganan pelaporan (pengaduan) secara terintegrasi. Kantor pusat akan mudah melakukan *review* atas laporan yang masuk dan membentuk tim untuk menindaklanjutinya⁴. Namun demikian, berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh Tim Peneliti, implementasi SIMPEL mengalami kendala teknis seperti infrastruktur yang terbatas. Akibatnya hingga saat ini belum semua kantor perwakilan menerapkan sistem ini sehingga penanganan laporannya belum terintegrasi.

Kedua, ORI aktif mendorong lahirnya unit penanganan pengaduan di internal penyelenggara layanan. Hal ini merupakan upaya preventif yang dilakukan ORI sesuai dengan mandat UU Pelayanan Publik. UU Pelayanan Publik mewajibkan setiap penyelenggara layanan untuk memiliki mekanisme penanganan pengaduan, yang merupakan bagian dari standar pelayanan yang harus disediakan. Hal ini kemudian diperkuat dengan adanya Peraturan Presiden No.76 Tahun 2013, yang memerintahkan kepada setiap penyelenggara layanan membentuk unit penanganan pengaduan.

Langkah ini juga merupakan bagian dari upaya untuk membangun sistem penanganan pengaduan terintegrasi secara nasional dari tingkat unit layanan hingga ombudsman. Dengan adanya unit penanganan pengaduan, diharapkan ORI dapat terhubung langsung dengan bagian yang menangani dan memantau perkembangannya. Secara ideal hal tersebut akan mampu mempercepat penyelesaian laporan pengaduan baik di tingkat internal penyelenggara layanan maupun saat mekanisme banding di ORI.

Sayangnya, implementasi Perpres tersebut juga belum efektif. Masih banyak penyelenggara pelayanan yang belum memiliki unit khusus penanganan pengaduan. Ada beberapa persoalan yang menjadikan Perpres tidak diimplementasikan dengan baik, antara lain: (1) Dukungan pemerintah baru sebatas kebijakan. Pemerintah

⁴ Terdapat enam tim yang menopang kerja Ombudsman pusat dalam menangani laporan. Masing-masing tim dikoordinasikan oleh seorang Anggota Ombudsman. Pembidangan dalam tim dalam penanganan laporan di ORI sudah dimulai sejak 2012.

belum memberikan dukungan hingga tingkat operasional misalnya dengan tahapan pencapaian yang jelas dan mengintegrasikannya ke dalam sistem *monitoring* dan evaluasi kinerja pemerintah; (2) ORI tidak mampu menjangkau semua tingkat pemerintahan untuk menjalankan Perpres tersebut. Hal ini dikarenakan ORI belum mampu membangun komunikasi efektif pada tingkat pimpinan pemerintah (Kementerian/Lembaga dan Kepala Daerah) khususnya untuk bersama-sama menyusun agenda operasional (peta jalan) implementasi Perpres.

Berbeda halnya dengan kantor pusat, kantor perwakilan tidak menerapkan pembidangan isu-isu terkait pengaduan. Hal ini karena di kantor perwakilan hanya terdapat satu orang kepala kantor dan lima orang asisten kantor perwakilan. Minimnya jumlah asisten juga menjadi hambatan khususnya untuk wilayah yang mempunyai jangkauan yang luas atau daerah kepulauan. Dengan kondisi tersebut kantor perwakilan sering kesulitan dalam memenuhi ketentuan tenggat waktu penanganan pengaduan sebagaimana diatur oleh undang-undang.

Kantor Perwakilan DIY misalnya terdapat laporan terkait pengusuran pedagang di Pasar Parangkusumo yang sejak tahun 2012 sampai sekarang tidak jelas kelanjutannya. Menurut keterangan pelapor diketahui bahwa Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah DIY telah melakukan kajian dan investigasi namun sampai saat ini tidak jelas hasilnya seperti apa. Pelapor telah beberapa kali mendatangi kantor perwakilan, namun Kepala Kantor dan Asisten yang menangani sedang tidak di tempat. Pelapor juga melaporkan beberapa kasus lain ke Kantor Perwakilan Ombudsman DIY namun tidak mendapatkan tindak lanjut yang memuaskan.

Kantor perwakilan juga tidak banyak mengeluarkan rekomendasi atas laporan (pengaduan) yang masuk. Dari enam wilayah sampel, hanya dua kantor perwakilan yang pernah mengeluarkan rekomendasi. Kantor Perwakilan DIY mengeluarkan rekomendasi terkait dengan mutasi guru di SMA Wonosari dan Kantor Perwakilan Maluku mengeluarkan rekomendasi terkait dengan SK Walikota tentang Raja Rumah Tiga.

Meskipun rekomendasi ORI wajib dilaksanakan⁵, namun tidak selamanya dipatuhi oleh terlapor. Masih terdapat beberapa kasus yang belum berhasil terselesaikan padahal rekomendasi telah dikeluarkan. Contohnya adalah kasus pencabutan IMB GKI Yasmin melalui SK Walikota Bogor tertanggal 11 Maret 2011. Melalui pemeriksaan dan investigasi, ORI menyimpulkan bahwa Walikota Bogor telah melakukan maladministrasi berupa perbuatan melawan hukum dan pengabaian kewajiban hukum. Atas dasar itu, ORI merekomendasikan pencabutan SK Walikota Bogor terkait pencabutan IMB GKI Yasmin⁶.

Dalam dokumen akhir pemeriksaannya yang ditujukan pada Presiden dan DPR RI per tanggal 12 Oktober 2014, ORI menyatakan alasan Wali Kota Bogor tidak menaati rekomendasi wajib tidak dapat diterima⁷. Pada bulan Agustus 2015, ORI telah memanggil Walikota Bogor selaku terlapor dan GKI Yasmin selaku pelapor. ORI meminta laporan perkembangan pelaksanaan rekomendasi yang tidak dipatuhi Pemkot Bogor sejak 2011.

Rekomendasi terkait kasus GKI Yasmin merupakan satu dari sekian banyak rekomendasi yang tidak dipatuhi oleh terlapor. Selama beberapa tahun terakhir, hanya 40 persen rekomendasi Ombudsman yang dipatuhi⁸. Padahal undang-undang sudah menegaskan bahwa rekomendasi ORI wajib dilaksanakan oleh

⁵Kewajiban melaksanakan rekomendasi Ombudsman sesuai dengan pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶Ombudsman Republik Indonesia, Rekomendasi No. 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011 Tanggal 8 Juli 2011 tentang Pencabutan terhadap Surat Keputusan Waukota Bogor Nomor: 645.45-137 Tahun 2011 Tertanggal 11 Maret 2011 Tentang Pencabutan Keputusan Waukota Bogor Nomor: 645.8-372 Tahun 2006 Tentang Izin Mendirikan Bangunan (1mb) Atas Nama Gereja Kristen Indonesia (Gki) Yang Terletak 01 Jalan K.H Abdullah Bin Nuh Nomor 31 Taman Yasmin Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor

⁷<http://sp.beritasatu.com/home/gki-yasmin-pertanyakan-realisisi-putusan-ma-dan-ombudsman-ri/72807>

⁸<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/11/07/078620196/60-persen-lembaga-tak-patuhi-rekomendasi-ori>

terlapor. Namun pada tingkat operasional, jaminan kebijakan saja tidak cukup. Perlu ada *political will* dari pemerintah untuk turut memastikan institusi penyelenggara layanan di bawah kewenangannya agar patuh pada rekomendasi ORI.

Rendahnya kepatuhan terhadap rekomendasi disebabkan oleh belum mampunya ORI dalam membangun lobi pada *high level institution*. Tindak lanjut rekomendasi ORI seharusnya dibicarakan hingga pada tingkat tertinggi di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. ORI seharusnya dapat mendorong menteri dan kepala daerah untuk menggunakan kepatuhan terhadap rekomendasi ORI sebagai alat ukur kinerja bawahannya.

b. Investigasi Atas Prakarsa Sendiri

Dalam menjalankan pengawasan pelayanan publik, ORI mempunyai tugas untuk melakukan investigasi. Investigasi yang dilakukan oleh ORI terbagi menjadi dua, yaitu investigasi atas laporan pengaduan masyarakat dan investigasi atas prakarsa sendiri. Pada bagian ini kita akan membahas bagaimana kinerja ORI dalam menjalankan investigasi atas prakarsa sendiri.

Secara khusus UU No.37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dalam Pasal 7 huruf (d) menyebutkan bahwa ORI mempunyai tugas untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya bahwa investigasi atas prakarsa sendiri merupakan mandat yang secara spesifik diberikan oleh undang undang, bukan sekedar program biasa yang harus dijalankan oleh ORI. Atau dapat dikatakan bukanlah sesuatu yang opsional, melainkan kewajiban.

Pada praktiknya, investigasi atas prakarsa sendiri yang dilakukan oleh ORI tidak sistematis dan terprogram secara berkelanjutan. Investigasi atas prakarsa sendiri yang dilakukan lebih seringnya karena merespon permasalahan yang muncul di masyarakat atau adanya pemberitaan media secara besar-besaran terhadap kasus-kasus tertentu. Tidak terprogramnya investigasi atas prakarsa sendiri terkonfirmasi oleh beberapa temuan.

Pertama, tidak tercantumnya agenda investigasi atas prakarsa sendiri dalam dokumen Rencana Strategis ORI. Dengan tidak tercantumkan hal tersebut dalam dokumen rencana strategis maka agenda investigasi atas prakarsa sendiri tidak diletakkan dalam prioritas dan ukuran kinerja. Padahal investigasi atas prakarsa sendiri merupakan mandat yang langsung diberikan oleh undang undang kepada ORI.

Kedua, penentuan isu atau sektor yang menjadi sasaran investigasi atas prakarsa sendiri dilakukan secara berbeda-beda di setiap wilayah dan tingkat pusat. Beberapa responden menyampaikan bahwa penentuan sasaran investigasi terkesan dilepaskan begitu saja ke setiap wilayah. Sehingga dampak perubahannya (perbaikan pelayanan publik) tidak terasa secara nasional. Padahal seharusnya secara nasional ORI dapat menentukan fokus isu atau sektor yang akan digarap bersama. Arah perubahan pelayanan publik apa yang akan disasar. Tentu dengan tetap memberikan konteks lokal dalam kerangka investigasi tersebut. Ketika investigasi dilakukan dalam lingkup yang luas (nasional) maka rekomendasi yang dihasilkan akan dapat mempunyai kekuatan yang lebih kuat dan dorongan advokasinya dapat lebih optimal.

Ketiga, tidak ditemukan informasi yang menjelaskan tentang adanya tindak lanjut atau perkembangan dari rekomendasi yang diberikan oleh ORI setelah dilakukannya investigasi atas prakarsa sendiri. Hal ini menjadikan sulit bagi ORI untuk melakukan evaluasi terkait dengan efektivitas investigasi yang telah dilakukan. Terutama terkait dampak perubahan perbaikan layanan yang terjadi. Bahkan dari berbagai dokumen, terutama Laporan Tahunan ORI, sulit ditemukan penjelasan tentang bagaimana hasil evaluasi atas kegiatan investigasi prakarsa sendiri, terutama perubahan apa yang sudah dihasilkan. Justru ditemukan dugaan pengulangan kegiatan investigasi prakarsa sendiri di tahun 2013 dan 2014 tanpa penjelasan apa perbedaannya.

Berikut adalah tabel daftar kegiatan investigasi atas prakarsa sendiri yang diolah Tim Peneliti bersumber dari Laporan Tahunan dan keterangan wawancara.

Tahun	Pelaksana	Lokasi	Fokus / Isu	Sumber
2011	Pusat	Banten	Pelayanan Penyeberangan di Pelabuhan Merak-Bakauheni.	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat	Bekasi	Pelayanan Terpadu Satu Pintu oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bekasi.	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat	Bekasi	Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bekasi	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat	Kota Bogor	Kerusakan gedung SD di Kabupaten Bogor.	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat	DKI Jakarta	Pelayanan Kecamatan di Provinsi DKI Jakarta.	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat		Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).	Laporan Tahunan 2011
2011	Pusat	Kota Bogor	Walikota Bogor yang Tidak Melaksanakan Putusan MA terkait Pemberian Izin Pembangunan GKI Taman Yasmin	Laporan Tahunan 2011
2012	Pusat		Dugaan maladministrasi dalam proses pengembalian dan penyerahan berkas perkara dari Kejaksaan ke Kepolisian yang berulang-ulang;	Laporan Tahunan 2012
2012	Pusat		Penyelenggaraan Sertifikasi Guru;	Laporan Tahunan 2012
2012	Pusat		Investigasi sistemik atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik terkait dengan pelayanan BNP2TKI, Balai Pelaporan Kepulangan TNI (BPKTKI) dan Binapenta;	Laporan Tahunan 2012
2012	Pusat		Investigasi atas prakarsa sendiri mengenai penyelenggaraan sertifikasi guru	Laporan Tahunan 2012
2013		Kab. Blora	Penerbitan KTP asli tapi palsu di Kabupaten Blora di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Blora	Laporan Tahunan 2013
2013		Kab. Barito Kuala	Layanan Puskesmas di Kab. Barito Kuala di Puskesmas di Kab. Barito Kuala	Laporan Tahunan 2013
2013		Padang	SMP N.8 Padang mengenai dugaan adanya pungutan dalam penerimaan siswa baru	Laporan Tahunan 2013
2013		Kota Tangerang Selatan	pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Tangerang Selatan pada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	Laporan Tahunan 2013
2013		Kota Bekasi	pelayanan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bekasi	Laporan Tahunan 2013
2013		Kota Balikpapan	Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) tahun ajaran 2013-2014 di Kota Balikpapan	Laporan Tahunan 2013

Tahun	Pelaksana	Lokasi	Fokus / Isu	Sumber
2013		Kabupaten Karanganyar	dugaan pungutan dalam pelaksanaan ujian calon pengawas sekolah dasar	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat	DKI Jakarta	Manajemen waktu arus kontainer barang (Dwelling Time) di pelabuhan ekspor-impor;	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat	DKI Jakarta	Distribusi Bahan Bakar Solar Bersubsidi untuk Nelayan;	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Distribusi pupuk bersubsidi;	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Pelayanan rumah sakit dan Puskesmas khususnya pelayanan kepada masyarakat yang memiliki kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas);	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB);	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT);	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;	Laporan Tahunan 2013
2013	Pusat		Pelayanan Ibadah Haji.	Laporan Tahunan 2013
2014		Jawa Barat	Pengawasan terhadap sekolah rusak dan pembangunan sekolah mangkrak di Sukabumi, Bekasi, dan Depok Jawa Barat.	Laporan Tahunan 2014
2014			Pelayanan e-KTP dengan lokasi DKI Jakarta, Kab. Tangerang, Kab. Bekasi, Kab. Bogor, dan Kota Depok.	Laporan Tahunan 2014
2014			Pelayanan Perizinan untuk UMKM sektor perdagangan, Hotel dan Restoran di Provinsi DKI, Kota Surabaya dan Kota Bandung.	Laporan Tahunan 2014
2014			Manajemen waktu arus kontainer barang (dwelling time) di pelabuhan ekspor-impor.	Laporan Tahunan 2014
2014			Investigasi maladministrasi pada kantor badan pengelolaan lingkungan hidup daerah (BPLHD) se-jabodetabek.	Laporan Tahunan 2014
2014			Distribusi bahan bakar solar bersubsidi untuk nelayan	Laporan Tahunan 2014
2014			Penerimaan peserta didik baru (PPDB).	Laporan Tahunan 2014
2014			Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT).	Laporan Tahunan 2014
2014			Pelayanan Ibadah Haji.	Laporan Tahunan 2014
2014			Pertanahan.	Laporan Tahunan 2014

Tahun	Pelaksana	Lokasi	Fokus / Isu	Sumber
2014			Kepolisian.	Laporan Tahunan 2014
2014			Sertifikasi halal.	Laporan Tahunan 2014
2014			Otoritas Batam.	Laporan Tahunan 2014
2014			Perlindungan dan Pelayanan Kepulangan TKI/TKW (BNP2TKI)	Laporan Tahunan 2014
2014			Perlindungan hukum konsumem produk tidak halal;	Laporan Tahunan 2014
2014			Pemeriksaan saksi dan korban dalam proses penyelidikan dan penyidikan;	Laporan Tahunan 2014
2014			Pelaksanaan putusan pengadilan kasus pertanahan;	Laporan Tahunan 2014
2014			Dugaan malpraktek dalam perumusan Kepmen Kehutanan SK No 463/Menhut-II/20134 tentang perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan dan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan di pulau Batam	Laporan Tahunan 2014

c. Kerja Sama dengan Pihak Eksternal

Untuk membumikan UU Pelayanan Publik, Ombudsman RI memerlukan pelibatan berbagai pihak. Pelibatan ini dapat dilakukan melalui kerja sama dan koordinasi dengan pihak eksternal. Adapun tujuan dari kerja sama dan koordinasi ini adalah untuk memperluas gelombang kesadaran pentingnya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dibutuhkan perencanaan strategis sehingga kerja sama dengan pihak eksternal dapat berdampak dalam memaksimalkan pelayanan publik.

Pada Ombudsman RI periode 2011-2015, dalam rencana strategis kelembagaan terdapat rencana pengembangan kerja sama kelembagaan baik di dalam negeri maupun luar negeri. Hal ini kemudian dimunculkan kembali dalam Peraturan Ombudsman RI No. 8 Tahun 2011 tentang *Grand Design* ORI Tahun 2011-2016 (*Grand Design* Ombudsman RI Tahun 2011-2015, Hal. 24).

Bentuk kerja sama yang terbangun diantaranya menysasar beberapa hal berikut: Pertama, kolaborasi dalam menyelenggarakan sosialisasi keberadaan Ombudsman RI dan UU Pelayanan Publik yang menjamin pemenuhan pelayanan publik berkualitas. Kedua, kerja sama mencari terobosan dalam penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat. Ditempuh melalui upaya membangun tata cara pemanggilan paksa terlapor apabila menghalangi pemeriksaan Ombudsman RI. Ketiga, peningkatan kapasitas penyelenggara layanan. Keempat, pengawasan dan peningkatan pelayanan publik. Kelima, peningkatan kapasitas Anggota dan Asisten Ombudsman RI. Keenam, peningkatan kualitas pelayanan dengan pemanfaatan teknologi informasi.

2011	2012	2013	2014
Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam Penyusunan Sistem Penyelesaian Laporan atau Pengaduan Masyarakat atas Pelayanan Publik di Lingkungan Pemerintah Daerah.	Universitas Wijaya Kusuma Surabaya	Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia	Dalam aksi pencegahan dan pemberantasan korupsi, Ombudsman RI aktif melaksanakan kegiatan pencegahan dan pemberantasan korupsi, penganangan zona integritas, pendidikan dan budaya anti korupsi.
Kepolisian Republik Indonesia dalam Penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat kepada ORI terkait layanan kepolisian penyusunan tata cara dalam hal pemanggilan paksa terhadap terlapor atau alasan terlapor serta tindak pidana apabila ada pihak yang menghalang-halangi pemeriksaan oleh Ombudsman RI.	Kementerian Kesehatan Republik Indonesia	Kementerian Hukum dan HAM	
Badan Pertanahan Nasional dalam Peningkatan kapasitas penyelenggaraan pelayanan publik di bidang pertanahan.	Organisasi Pemuda/LSM/ORMA S/NGO	Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) dalam penyediaan aplikasi LAPOR.	
PPATK dalam Pencegahan maladministrasi dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.	Ombudsman Australia untuk meningkatkan kapasitas SDM yang diikuti anggota dan Asisten Ombudsman RI.	Pemerintah Provinsi Jawa Timur	
Kementerian Hukum dan HAM dalam Pengawasan dan peningkatan pelayanan publik di Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan.	<i>Anti Corruption & Civil Rights Commision (ACRC)</i> Korea untuk meningkatkan kualitas pelayanan Ombudsman terhadap WNI di Korea dan WN Korea di Indonesia khususnya pemanfaatan teknologi informasi	Komisi Yudisial	

LPSK dalam Perlindungan dan bantuan kepada saksi dan/atau korban dalam proses pemeriksaan perkara tindak pidana.		Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)	
Badan Pengusaha Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik.		Badan Pertanahan Nasional (BPN)	
Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) dalam Penyelesaian laporan dan pengaduan masyarakat		YAPPIKA/Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3)	
International Ombudsman Institute (IOI) di Wina, Austria.		Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia	
Komisi Anti Korupsi dan Hak-hak Sipil Korea Selatan (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of The Republik of Korea/ACRC).		Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK RI)	
AusAid		KONTRAS terkait permohonan data untuk riset "Penguatan Badan Publik dalam Pemenuhan Hak atas Informasi bagi Publik"	
Republik Demokratik Timur Leste		Universitas Kristen Wijaya Kusuma Surabaya	
		Yayasan TIRI tentang <i>Integrity Tools Kits</i>	
		DPRD Pasuruan	
		Kepolisian RI	
		Kementerian, Lembaga dan Pemda.	

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2011, 2012, 2013 dan 2014.

Kerja sama yang dibangun di dalam dan luar negeri membawa dampak berikut: Pertama, mempermudah penyelesaian kasus, terutama kewenangan khusus untuk menjemput paksa terlapor yang menghalangi penyelidikan yang dilakukan oleh Ombudsman RI. Kedua, meningkatkan efektivitas, kepatuhan dan kerja sama instansi terlapor. Ketiga, meningkatkan kualitas pelayanan publik. Keempat, meningkatkan kapasitas dan kualitas anggota. Kelima, memberi ruang partisipasi bagi warga dalam pengawasan pelayanan publik.

Dalam membangun kerja sama, tampak bahwa kerja sama dan koordinasi internal belum maksimal disebabkan oleh beberapa kendala yang dihadapi Ombudsman RI, yaitu: Pertama, dalam penyusunan Rencana Strategis Ombudsman RI hanya menyebutkan rencana membangun kerja sama eksternal baik dengan mitra dalam negeri maupun luar negeri, tetapi tidak memetakan kerja sama dalam bidang atau isu tertentu. Hal ini selaras dengan pernyataan Budi Santoso (Anggota Ombudsman RI), yang menyatakan bahwa Pembuatan MoU tidak direncanakan, berdasarkan pembicaraan yang berkembang dan tawaran yang masuk pada Ombudsman RI. Meski demikian, Ombudsman RI setiap tahun memiliki target kerja sama dengan eksternal karena anggaran yang tersedia setiap tahun dan dikelola oleh unit kerja sama. Kedua, Banyak kerja sama teknis tidak tercatat dalam dokumen laporan. Contohnya kerja sama dalam penyelenggaraan sosialisasi, penyusunan SPP, bahkan mengenai kerja sama dengan Ombudsman Netherland. Dalam wawancara dengan Danang Girindra Wardana (Ketua Ombudsman RI Periode 2011-2015) disebutkan terjalin kerja sama dengan Ombudsman Netherland, tetapi kerja sama tersebut tidak ditemukan dalam laporan tahunan 2011, 2012, 2013 dan 2014. Ketiga, kerja sama dengan masyarakat sipil masih bersifat parsial, dengan alasan keterbatasan anggaran, sebagaimana disampaikan Danang Girindra Wardana (Ketua Ombudsman RI Periode 2011-2015). Secara keseluruhan, kerja sama yang dibangun bersifat insidental.

Untuk dapat memaksimalkan kerja sama dan koordinasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, penelitian ini merekomendasikan hal berikut:

1. Menyusun pemetaan dan perencanaan jenis kerja sama dalam bentuk apa dan dalam isu apa yang diperlukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
2. Menyusun prioritas tahunan, berapa target kerja sama yang berkaitan dengan pencegahan pelanggaran maladministrasi dan berapa target kerja sama terkait penyelesaian laporan/pengaduan.
3. Perlu pendokumentasian seluruh kerja sama dan koordinasi yang dilakukan sehingga dapat dipetik pembelajaran yang bermanfaat untuk perbaikan kualitas kerja sama dan koordinasi dengan eksternal.
4. Memperluas pelibatan masyarakat sipil, tanpa harus membatasi kerja sama dengan alasan anggaran.

D. Pencegahan Maladministrasi

Pasal 7 UU No.37 Tahun 2008 secara eksplisit menugaskan kepada ORI untuk melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tugas ini merupakan salah satu tugas pokok selain penanganan pengaduan pelayanan publik. Oleh karenanya ORI memberikan perhatian serius terhadap hal tersebut dalam perencanaan organisasinya.

Rencana Strategis ORI 2010-2014 dan *Grand Design* ORI Tahun 2011-2016⁹ menyebutkan bahwa untuk menjalankan tugas pencegahan maladministrasi, ORI mencanangkan program-program yaitu studi kebijakan, investigasi sistematis, survei kepatuhan, sosialisasi, debirokratisasi, mengembangkan *internal complaint handling system*, dan memperluas jaringan kerja.

Apa yang telah direncanakan oleh ORI dalam dokumen Renstra dan *Grand Design* nampaknya dijalankan dengan serius. Berdasarkan laporan tahunan yang dirilis ke publik, terlihat bagaimana ORI aktif melaksanakan

⁹ Peraturan ORI No.8 Tahun 2011.

berbagai kegiatan pencegahan maladministrasi pelayanan publik. Sosialisasi UU ORI dan UU Pelayanan Publik gencar dilakukan dengan menysasar kelompok muda, pemerintah daerah dan desa. Membuka posko pengaduan pelayanan publik, khususnya pada momen-momen tertentu seperti tes CPNS dan penerimaan peserta didik baru.

Pada ranah yang lebih strategis, ORI melakukan kajian dan investigasi sistemik untuk mempelajari celah-celah terjadinya maladministrasi di penyelenggaraan pelayanan haji. Hasilnya, sejumlah rekomendasi perbaikan kebijakan penyelenggaraan haji telah disampaikan kepada pemerintah.

Maladministrasi pelayanan publik terjadi karena penyelenggara tidak memberikan layanan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Bahkan karena penyelenggara tidak mempunyai standar pelayanan. Padahal UU Pelayanan Publik jelas memandatkan kepada setiap penyelenggara layanan wajib menyusun standar pelayanan untuk setiap jenis layanan yang diberikan. Berangkat dari hal ini, ORI setiap tahun melakukan survei kepatuhan penyelenggara layanan terhadap UU Pelayanan Publik di tingkat nasional dan provinsi. Hasil survei ini kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan asistensi, khususnya untuk instansi atau unit layanan yang mendapatkan nilai merah.

Untuk memperluas dampak dan cakupan kegiatan pencegahan maladministrasi, ORI menggandeng sejumlah pihak untuk terlibat, yaitu organisasi masyarakat sipil, kelompok warga, pemerintah daerah, universitas dan media massa. Bahkan untuk beberapa pihak pelibatan ini diformalkan dalam bentuk MoU kerja sama.

Melihat banyaknya kegiatan pencegahan yang telah dilakukan oleh ORI, seharusnya mampu membawa perubahan signifikan. Sayangnya, perubahan-perubahan tersebut tidak terekam dengan baik oleh ORI. Hal ini terlihat dari minimnya informasi dalam laporan tahunan yang menjelaskan tingkat perubahan yang terjadi sebelum dan setelah kegiatan dilaksanakan.

Laporan tahunan hanya mendeskripsikan tentang kegiatan-kegiatan apa saja yang dilakukan tetapi sedikit (bahkan tidak) menjelaskan dampak perubahan yang ditimbulkan setelah kegiatan tersebut. Padahal informasi tentang dampak perubahan ini adalah yang terpenting, karena itulah ukuran nyata dari berhasil atau tidaknya ORI dalam melakukan pencegahan maladministrasi pelayanan publik. Informasi tentang dampak juga dapat menjadi *input* untuk melakukan perbaikan strategi ke depannya.

Namun demikian, dari wawancara yang dilakukan kepada sejumlah narasumber, diperoleh data tentang perubahan yang sudah dihasilkan dari kegiatan pencegahan selama ini. Salah satu contoh, di Jateng dan DIY setelah dilakukan kegiatan survei kepatuhan dan asistensi, terjadi peningkatan status kepatuhan terhadap UU Pelayanan Publik. Instansi atau unit layanan yang semula masuk kategori merah, pada survei selanjutnya telah membaik sehingga ada di zona hijau. Menurut narasumber, perubahan paling banyak dilakukan oleh mereka adalah terkait prosedur dan biaya layanan. Hal ini juga terjadi untuk beberapa instansi di tingkat pusat.

Kendala dan Tantangan Pencegahan Maladministrasi

Meskipun secara kuantitatif besar, namun bisa dikatakan perubahan yang dihasilkan masih jauh panggang dari pada api. Hal ini disebabkan karena timbulnya kendala-kendala di lapangan, antara lain: (1) Masihnya kegiatan pencegahan, terutama survei kepatuhan tidak diikuti dengan penambahan tenaga supervisi. Hal ini menjadikan supervisi paska pendampingan hanya bisa dilakukan di daerah-daerah tertentu saja sesuai dengan ketersediaan sumber daya yang ada; (2) Sementara, kapasitas kantor perwakilan belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi supervisi. Sehingga untuk beberapa daerah, peran supervisi masih tergantung dari kantor pusat; (3) Diperparah lagi dengan ketersediaan anggaran pencegahan yang jauh dari memadai jika dibandingkan dengan keluasan wilayah kerja ORI (lihat pada bagian dukungan anggaran); (4) Kesadaran penyelenggara layanan yang lemah, khususnya dalam menjaga keberlanjutan perbaikan layanan setelah asistensi.

Ke depan ORI juga dituntut untuk lebih inovatif dalam mengembangkan pendekatan baru, khususnya dalam survei kepatuhan agar tidak terjebak pada hal-hal yang bersifat administratif saja. Survei kepatuhan harus mampu beriringan mengawal \program-program strategis pemerintah, khususnya yang berhubungan dengan pemenuhan hak dasar dengan skala masif.

E. Ajudikasi Khusus

Sejak UU Pelayanan Publik disahkan, tersisa pekerjaan rumah yang harus diselesaikan agar UU dapat diimplementasikan dengan maksimal. Pekerjaan rumah yang terbengkalai hingga Januari 2016, adalah penyusunan regulasi tentang mekanisme ganti rugi pelayanan publik dan peraturan Ombudsman mengenai ajudikasi khusus. UU Pelayanan Publik tidak mengatur secara khusus mengenai ajudikasi khusus dan mekanisme ganti rugi namun memandatkan pengaturan ajudikasi khusus dalam peraturan pemerintah yang harus diterbitkan 6 bulan setelah undang-undang disahkan.

Mandat Ajudikasi Khusus dalam UU Pelayanan Publik

Mandat	Tenggat Waktu
Peraturan Pemerintah	6 bulan setelah UU Pelayanan Publik disahkan. Fakta: PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Pelayanan Publik (Desember 2012)
Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik	6 bulan setelah UU Pelayanan Publik disahkan. Fakta: Rancangan ada sejak 2011 namun hingga Januari 2016 tak kunjung selesai.
Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus	Dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak UU Pelayanan Publik disahkan. Fakta: Sejak 2009 hingga Januari 2016, peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus belum disahkan dengan alasan Perpres Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik belum disahkan.
Peraturan Menteri PAN-RB tentang Juknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan	PermenPAN-RB No. 36 Tahun 2012 diubah menjadi PermenPAN No. 15 Tahun 2014. Fakta: Mereduksi partisipasi, dari derajat wajib menjadi dapat berpartisipasi.

Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 50 ayat (5) bahkan menyebutkan bahwa dalam hal penyelesaian ganti rugi, Ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus. Ayat (6) menyebutkan bahwa: Ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Ayat (7) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan Ombudsman. Sedangkan ayat (8) menyebut: mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden. Faktanya, PERPRES yang dimandatkan harus terbit 6 bulan setelah UU Pelayanan Publik disahkan, hingga Januari 2016 tak kunjung selesai. Demikian pula dengan Rancangan Peraturan Ombudsman tentang Ajudikasi Khusus, yang harus dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak UU Pelayanan Publik disahkan. Namun, peraturan Ombudsman tersebut juga tak kunjung diselesaikan hingga Januari 2016 dengan alasan Perpres Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik belum disahkan.

Rancangan Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus sangat berkaitan erat dengan Rancangan Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik, sehingga bila RANPERPRES belum disahkan, RANPER ORI tentang Ajudikasi Khusus tidak dapat diterbitkan. Di sisi lain, RANPERPRES tersebut tidak memuat keputusan adjudikasi khusus Ombudsman RI sebagai salah satu ruang lingkup mekanisme ganti rugi. Dalam proses harmonisasi muncul beberapa kekhawatiran di tingkat kementerian mengenai proses ganti rugi. Proses ganti rugi tidaklah sederhana bila melihat sistem birokrasi di Indonesia. Termasuk adanya kekhawatiran adanya pengajuan ganti rugi yang cukup besar dan berpotensi menyedot anggaran cukup besar bila melihat kualitas pelayanan publik di Indonesia yang masih buruk. Patut diduga, alasan utama lambatnya penerbitan PERPRES Mekanisme Ganti Rugi Pelayanan Publik adalah hal tersebut.

Di sisi lain, dalam RANPERPRES dan RANPER ORI, terdapat persoalan mendasar yang mereduksi partisipasi. Terdapat penurunan derajat partisipasi dari wajib menjadi dapat. Semula dalam UU Pelayanan Publik Pasal 19 disebutkan masyarakat berkewajiban berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, direduksi dari derajat wajib menjadi dapat berpartisipasi.

Dalam advokasi yang dilakukan Koalisi Masyarakat Sipil Peduli Pelayanan Publik (MP3), hingga studi ini dilakukan, regulasi turunan yang mengatur adjudikasi ganti rugi tak kunjung terselesaikan. Di internal Ombudsman RI, meski belum ada regulasi, Ombudsman RI telah melakukan studi banding persiapan adjudikasi khusus bekerja sama dengan *Ausaid-Commonwealth Ombudsman*. Ditemukan bahwa telah ada SOP yang menjabarkan secara rinci tahapan mediasi, konsiliasi namun tata cara adjudikasi tidak diatur dalam SOP ini. Studi ini mengonfirmasi bahwa Rancangan Peraturan Presiden tentang Mekanisme dan Ketentuan Pembayaran Ganti Rugi dalam tahap harmonisasi. Namun, Ombudsman RI telah menyiapkan sarana berupa ruang sidang adjudikasi khusus yang terletak di lantai 6 Gedung Ombudsman RI Jl. HR Rasuna Said Kav.C-19 Kuningan Jakarta Selatan. (Lap.ORI 2013, Hal. 14).

Dukungan Sumber Daya telah disiapkan dengan menugaskan 3 (tiga) Asisten Ombudsman untuk melakukan studi banding di Melbourne dan Sydney Australia. Hasil yang didapat dalam studi banding: Memperoleh informasi dan masukan persiapan Adjudikasi Khusus Ombudsman RI dengan melakukan kunjungan di Melbourne: Telecommunications Industry Ombudsman, Electricity and Water Ombudsman Victoria, Financial Ombudsman Service, Victorian Civil and Administrative Appeals Tribunal; di Sydney: Meeting with the Administrative Appeals Tribunal, Consumer, Trader, and Tenancy Tribunal (Lap.ORI 2013, Hal.45). Namun, hingga tahun 2013 Rancangan Peraturan Presiden masih perlu diperbaiki karena adanya ketidaksepahaman lintas kementerian terkait khususnya bagian pembayaran ganti rugi. Sedangkan di internal Ombudsman RI cenderung berkembang paradigma bahwa adjudikasi belum strategis dalam pencegahan maladministrasi.

Melihat perjalanan panjang dalam penyusunan Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi dan Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus, penelitian ini merekomendasikan:

1. Ombudsman RI periode mendatang, memprioritaskan penyelesaian penyusunan Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi dan Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus di tahun pertama periode kedua dengan melakukan review ulang atas draft yang telah ada dan melakukan lobi agar proses harmonisasi di tingkat kementerian dapat dikawal dengan baik sehingga Presiden dapat segera mengesahkan.
2. Mempercepat proses sosialisasi Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi dan Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus pada para pihak terkait.
3. Memastikan sistem yang memadai untuk pemberian ganti rugi pelayanan publik sehingga tidak menimbulkan kekecewaan berulang bagi para pengguna layanan.

F. Peningkatan Kapasitas Penyelenggara Layanan

Demi mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik, ORI tidak bisa bersikap pasif dengan hanya menunggu laporan dari masyarakat, tetapi juga harus secara proaktif meningkatkan kapasitas penyelenggara layanan publik. Dalam menjalankan mandat tersebut, ORI pun merencanakan program-program untuk meningkatkan efektivitas sistem pelayanan publik yakni: a. Standarisasi pelayanan publik; b. Proyek percontohan (*pilot project*) pembentukan unit penanganan keluhan di instansi terkait; dan c. Perubahan pola pikir (*mindset*) penyelenggaraan pelayanan publik (Renstra 2010-2014. Hal.13).

Setiap penyelenggara wajib menyusun standar pelayanan yang sekurang-kurangnya memuat 14 (empat belas) komponen sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan 21 UU Pelayanan Publik. Standar pelayanan akan menjadi tolok ukur bagi masyarakat (penerima layanan) dalam kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara. Meskipun telah ada panduan teknis yang diberikan oleh pemerintah, namun pada praktiknya penyelenggara mengalami kesulitan dalam menyusun dan menerapkan standar pelayanan.

Itulah kemudian ORI memprogramkan standarisasi pelayanan publik. Program ini dimulai pada tahun 2013 dengan melakukan survei kepatuhan terhadap standar pelayanan di lingkungan kementerian/lembaga/unit layanan, baik di pusat maupun daerah. Survei ini menghasilkan peta kepatuhan yang dikategorikan ke dalam tiga zona, yaitu merah, kuning dan hijau. Setelah survei, khususnya untuk kementerian/lembaga/unit layanan yang masuk kategori merah dan kuning, ORI melakukan intervensi terfokus berupa pendampingan dan bimbingan teknis untuk memperbaiki kualitas pelayanan publiknya.

Pada tahun 2014, ORI melakukan survei kepatuhan standar pelayanan kembali. Kementerian/lembaga/unit layanan yang menjadi sasaran pendampingan juga disurvei ulang. Hasilnya positif, penyelenggara yang didampingi oleh ORI mengalami peningkatan status dari kondisi sebelumnya.

Salah satu komponen dalam standar pelayanan yang harus dipenuhi oleh penyelenggara adalah adanya mekanisme/unit penanganan pengaduan. Sehingga program percontohan pembentukan unit penanganan pengaduan pun menjadi bagian tidak terpisahkan dari program pendampingan yang dilakukan oleh ORI.

Sayangnya program pendampingan dan percontohan unit pengaduan tidak dilanjutkan di tahun 2015 karena keterbatasan anggaran¹⁰. Untuk menyiasatinya, ORI kemudian mengembangkan ASIK (Aplikasi Sistem Informasi Kepatuhan). ASIK ini merupakan aplikasi yang memungkinkan publik (pengguna layanan) terlibat langsung dalam menilai kepatuhan penyelenggara terhadap standar pelayanan publik.

Adapun untuk program perubahan pola pikir penyelenggara pelayanan dilakukan melalui berbagai kegiatan seminar, diskusi, sarasehan, perlombaan, baik yang diselenggarakan oleh ORI maupun pihak lain (diundang sebagai narasumber). Selain itu ORI juga menjalin kerja sama dengan berbagai universitas untuk menyelenggarakan diskusi atau diklat tentang pelayanan publik.

Langkah ORI untuk meningkatkan kapasitas penyelenggara layanan melalui ketiga program tersebut di atas patut diapresiasi. Namun demikian, terdapat beberapa catatan terkait dengan fungsi ORI dalam memperkuat kapasitas penyelenggara layanan. **Pertama**, program standarisasi pelayanan publik yang diikuti dengan pengukuran tingkat kepatuhan baru sebatas administratif. Pengukuran belum menyentuh aspek yang lebih substantif yaitu dampak peningkatan kualitas (perbaikan layanan) yang diterima oleh masyarakat. Termasuk mengukur konsistensi implementasi standar pelayanan.

Kedua, keterbatasan anggaran yang menjadi alasan dihentikannya program pendampingan dan percontohan unit pengaduan menunjukkan bahwa ORI tidak merancang untuk jangka panjang. Padahal program ini merupakan bagian dari upaya pencegahan terjadinya maladministrasi pelayanan publik yang

¹⁰ Hasil wawancara dengan Asisten ORI.

seharusnya secara terus menerus dilakukan. Melalui pengukuran tingkat kepatuhan, ORI sekaligus dapat melakukan fungsi pengawasan terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Ketiga, program perubahan pola pikir cenderung dilakukan secara sporadis. Selain itu pelibatan masyarakat sipil juga belum dilakukan secara baik. Padahal di tengah keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh ORI, pelibatan masyarakat sipil secara intensif merupakan jalan keluar.

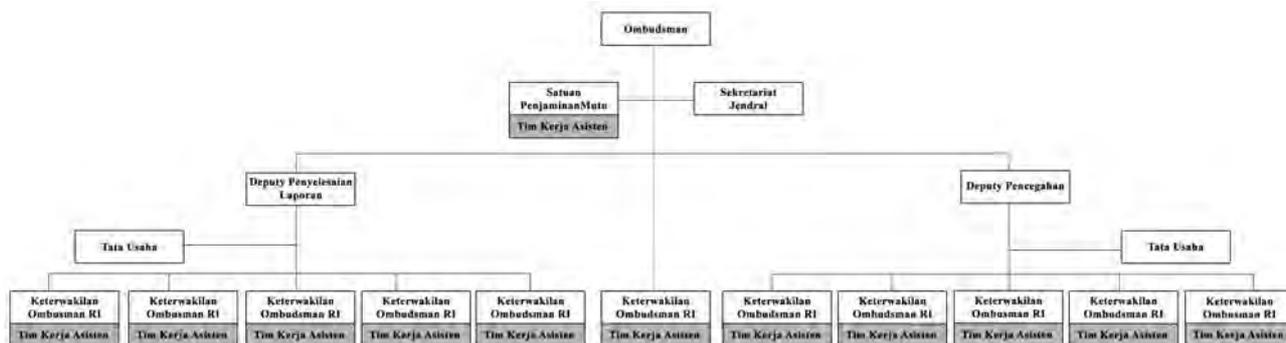
Di luar ketiga catatan tersebut, terdapat peluang yang dimanfaatkan oleh ORI untuk mengoptimalkan penguatan kapasitas penyelenggara layanan. Saat ini Kementerian Dalam Negeri sedang menggodok peraturan pemerintah tentang kurikulum pelayanan publik dalam program pendidikan dan pelatihan di setiap kementerian dan Lemhanas. Peluang ini akan dapat melebarkan pengaruh ORI khususnya dalam menginternalisasikan konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

2. DUKUNGAN KELEMBAGAAN

a. Struktur Kelembagaan

ORI tidak akan bisa menjalankan tugas *mandatory*-nya dengan optimal jika tidak didukung oleh struktur kelembagaan yang memadai. Pada tahun 2015, ORI baru saja memperbaharui struktur kelembagaannya. Pembaharuan tersebut tercermin dalam Peraturan ORI Nomor 18 tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja di Lingkungan Ombudsman Republik Indonesia yang gambaran umumnya dapat dilihat di bagan di bawah ini:

Susunan Organisasi Anggota Ambusman Republik Indonesia



Dalam Pasal 2 Peraturan ORI Nomor 18 Tahun 2015 disebutkan bahwa organisasi Ombudsman terdiri dari (1) Pimpinan; (2) Sekretariat Jendral; (3) Deputy Penyelesaian Laporan; (4) Deputy Pencegahan; (5) Satuan Penjamin Mutu; (6) Perwakilan Ombudsman; (7) Tim Kerja Asisten.

Salah satu pembaharuan yang muncul adalah adanya dua kedeputian, yakni Deputy Penyelesaian Laporan dan Deputy Pencegahan. Deputy Penyelesaian Laporan kemudian membawahi Direktorat Penyelesaian Laporan I hingga V. Pembagian direktorat berdasarkan pada fungsi mereka dalam penyelesaian laporan yang secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Direktorat	Fungsi
Direktorat Penyelesaian Laporan I	Menyiapkan perumusan kebijakan dan melaksanakan penerimaan laporan guna Fasilitasi ajudikasi khusus

Direktorat	Fungsi
Direktorat Penyelesaian Laporan II	Menyiapkan perumusan kebijakan dan penerimaan laporan di bidang Politik, hukum, keamanan dan urusan lain yang terkait
Direktorat Penyelesaian Laporan III	Menyiapkan perumusan kebijakan dan penerimaan laporan di bidang kesejahteraan rakyat, SDM dan urusan lain yang terkait
Direktorat Penyelesaian Laporan IV	Menyiapkan perumusan kebijakan dan penerimaan laporan di bidang ekonomi, investasi dan urusan lain yang terkait
Direktorat Penyelesaian Laporan V	Menyiapkan perumusan kebijakan dan penerimaan laporan di bidang maritim dan urusan lain yang terkait

Adapun di bawah Deputi pencegahan terdapat Direktorat pendidikan dan penyadaran masyarakat, Direktorat penelitian dan pengembangan, dan Direktorat pengembangan SDM. Fungsi dari tiap direktorat tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Direktorat	Fungsi
Direktorat Pendidikan dan Penyadaran Masyarakat	Menyiapkan perumusan kebijakan dan melaksanakan pendidikan dan penyadaran masyarakat. Beberapa tugasnya antara lain sosialisasi peran dan kelembagaan ombudsman, koordinasi dengan perwakilan
Direktorat Penelitian dan Pengembangan	Menyiapkan perumusan kebijakan dan melaksanakan penelitian dan pengembangan pelayanan publik. Tugasnya antara lain penelitian kepatuhan standar pelayanan publik, pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri
Direktorat Pengembangan SDM	Menyiapkan perumusan kebijakan dan melaksanakan SDM pengelola pengaduan pelayanan publik Tugasnya antara lain pengembangan potensi dan kapasitas SDM

Adanya ke deputian dan pembagian fungsi yang lebih sistematis dalam setiap direktorat merupakan suatu kemajuan yang perlu diapresiasi. Dengan susunan organisasi yang baru ini, ORI seharusnya dapat meningkatkan kecepatan dan kualitas proses penyelesaian laporannya serta meningkatkan kuantitas dan kualitas pencegahan maladministrasinya.

Namun, pembaharuan struktur kelembagaan ORI melalui Peraturan ORI Nomor 18 Tahun 2015 ini masih menyisakan setidaknya dua persoalan yang perlu segera diselesaikan. **Pertama**, pembaruan ini belum memasukkan struktur di bawah sekjen dalam lingkup pengaturannya. Struktur Sekjen saat ini masih mengacu pada Peraturan Sekjen ORI Nomor 1 tahun 2010 yang merupakan pengejawantahan dari Perpres nomor 20 tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia. Meskipun menurut Sekjen ORI, dukungan yang selama ini diberikan oleh kesekjenan sudah cukup baik dan hanya persoalan kecepatan dalam pelayanan administratif saja yang perlu ditingkatkan, masih adanya “dualisme” dalam pengaturan struktur kelembagaan ORI saat ini membuka celah bagi persoalan-persoalan koordinasi dan harmonisasi dalam menjalankan kerja ORI sehari-hari. Adanya kebutuhan dari Sekjen ORI untuk menata kembali struktur di bawahnya merupakan momentum yang bisa digunakan untuk sekaligus mengintegrasikannya dalam Peraturan ORI tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja. Agar ke depan, dukungan kesekjenan dapat tercermin ke dalam setiap unit/bagian dalam struktur ORI sebagai suatu kesatuan yang utuh.

Kedua, belum cukup memadainya struktur kelembagaan di kantor perwakilan ORI untuk mendukung kinerja. Mulai dari jumlah asisten yang dibatasi oleh Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2011 hanya maksimal 5 orang hingga belum adanya struktur kesekjenan di kantor perwakilan¹¹. Akibatnya kecepatan penanganan laporan dan daya jangkau investigasi kantor perwakilan ORI pun menjadi terbatas. Meskipun sebagian kantor perwakilan sudah memiliki staf PNS, tetapi sebagian yang lain masih harus juga mengurus administrasi dan kerumahtanggaan di samping tentu saja *core business* mereka Ombudsman. Idealnya, menurut Sekjen ORI dan beberapa kepala kantor perwakilan, butuh setidaknya 20 asisten dan sekretariat, bendahara, serta staf untuk mengurus administrasi dan kerumahtanggaan. Selain itu, perlu disesuaikan juga dengan kondisi demografis dan geografis dari setiap wilayah kerja perwakilan. Misalnya, cakupan wilayah Provinsi Maluku yang cukup luas dan terdiri berbagai pulau, tentu berbeda dengan wilayah Provinsi DIY yang relatif lebih mudah untuk dijangkau untuk melakukan investigasi, sosialisasi, dan tugas-tugas ORI lainnya.

b. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia (SDM) merupakan elemen utama dalam pelaksanaan organisasi.¹² Oleh karena itu, SDM harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi melalui manajemen SDM. Dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya, ORI memiliki sistem yang digunakan untuk mengelola fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia (SDM) yang diatur di dalam PP No. 64 Tahun 2012.

Komposisi dan Rekrutmen Ombudsman

Kegiatan persiapan dan perencanaan diperlukan sebelum menentukan komposisi dari sebuah organisasi. Persiapan dan perencanaan meliputi kegiatan analisis jabatan yang diperlukan dan di lingkungan kerja mana aktivitas tersebut dapat dilakukan.¹³ PP Nomor 64 Tahun 2014 mengatur mengenai perencanaan dan rekrutmen SDM ORI. Perencanaan SDM ditetapkan oleh Ketua ORI sesuai dengan kebutuhan, arah kebijakan, strategi,

¹¹ Wawancara dengan Sekjen ORI

¹² Marihhot Tua Efendi Hariandja, *Manajemen Sumber Daya Manusia – Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian dan Peningkatan Produktivitas Pegawai*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2000), hal. 1

¹³ Ibid, hal. 4

dan anggaran ORI berdasarkan persetujuan rapat pleno. Penyusunan dalam perencanaan dilakukan berdasarkan analisis dan evaluasi beban kerja dan disusun dalam formasi kepegawaian ORI.

Namun dalam pelaksanaannya, perencanaan sesuai kebutuhan sulit dilakukan karena peraturan di atasnya membatasi jumlah SDM yang ada, terutama untuk SDM di Kantor Perwakilan ORI. Pasal 9 PP Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah, menyebutkan bahwa SDM di kantor perwakilan terdiri atas 1 (satu) orang Kepala Perwakilan dan paling banyak 5 (lima) orang Asisten Ombudsman.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, susunan Ombudsman terdiri atas satu orang Ketua merangkap Anggota, satu orang Wakil Ketua merangkap Anggota, dan tujuh orang Anggota. Dari sejumlah 9 (sembilan) orang yang ditentukan oleh undang-undang, saat ini ORI terdiri dari 7 orang Anggota karena satu Anggota diberhentikan dan satu Anggota lain meninggal dunia. Komposisi Anggota Ombudsman Republik Indonesia yang ada saat ini telah sesuai dengan bidang keahlian yang dibutuhkan oleh ORI masing-masing yang terdiri dari bidang hukum, humaniora, dan ekonomi. Namun demikian, dengan tidak adanya 2 (dua) Anggota ORI, beban pekerjaan 7 (tujuh) Anggota lainnya menjadi semakin besar. Hingga laporan ini ditulis, tidak ada alasan yang disampaikan oleh ORI secara resmi kenapa tidak dilakukan pengisian jabatan terhadap dua posisi Anggota yang kosong tersebut. Padahal jika dilihat dari waktu periode masa jabatan, masih terhitung layak dilakukan pengisian jabatan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dapat membentuk perwakilan. Perwakilan Ombudsman sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 dan Pasal 43 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kedudukan yang strategis dalam membantu atau mempermudah akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan dari ORI. Selain UU No. 37 Tahun 2008, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga mengamankan keberadaan Perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Fungsi, tugas, dan wewenang Perwakilan Ombudsman di daerah tidak hanya terbatas pada penanganan maladministrasi, melainkan juga penanganan penyelenggaraan pelayanan publik bidang pelayanan jasa dan pelayanan barang.

Sistem rekrutmen SDM Ombudsman mulai dari Asisten, Kepala Kantor Perwakilan, maupun Asisten Kantor Perwakilan selama ini dilaksanakan secara terbuka. Ombudsman selalu mengumumkan rekrutmen SDM yang dibutuhkan melalui laman resminya. Tidak ada laporan maupun aduan Ombudsman melakukan *close recruitment*. Hingga hari ini jumlah kantor perwakilan adalah sebanyak 32 dengan jumlah Kepala Perwakilan 32 orang dan jumlah Asisten Perwakilan 148 orang. Berdasarkan Pasal 9 PP No. 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah, Perwakilan Ombudsman terdiri atas 1 orang Kepala Perwakilan Ombudsman dan paling banyak 5 (lima) orang asisten Ombudsman. Dalam praktiknya, peraturan ini membebani Kantor Perwakilan yang jangkauan wilayahnya luas maupun yang jumlah pengaduannya banyak. Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah Maluku misalnya membutuhkan SDM yang lebih banyak karena wilayahnya berupa kepulauan. Selain itu, Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah DIY juga kewalahan dengan banyaknya laporan yang masuk sementara Asisten Kantor Perwakilan jumlahnya sangat terbatas.

PP seharusnya tidak menentukan angka jumlah SDM yang dibutuhkan oleh ORI maupun Kantor Perwakilan. Kebutuhan SDM harus dilihat dari beban kerja yang harus ditanggung, padahal beban kerja antara wilayah satu dengan yang lain tidak sama. Penentuan kebutuhan SDM akan berkaitan dengan kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman. Dalam praktiknya, masih terdapat keluhan dari pelapor mengenai ketidakjelasan tindak lanjut dari laporan dan juga keluhan dari pihak Ombudsman yang terpaksa melanggar batas waktu yang ditentukan karena jumlah SDM yang menangani tidak cukup memadai. Permasalahan SDM harus menjadi perhatian serius karena berdampak pada kinerja kelembagaan ORI.

Evaluasi Kinerja SDM

Evaluasi kinerja SDM dalam sebuah lembaga diperlukan dalam rangka menyelaraskan kinerja SDM dengan kebutuhan lembaga. Penilaian ini juga diperlukan sebagai sarana kontrol atas pelaksanaan tugas dari masing-masing pegawai ataupun kelembagaan. Pada akhir tahun 2013, ORI mendapatkan penilaian buruk dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Kondisi ini dikonfirmasi oleh Sekjen ORI yang mengakui buruknya kinerja ORI disebabkan karena kurangnya SDM di semua lini.¹⁴ Di tahun sebelumnya, Ombudsman bersama dengan Bawaslu mendapatkan nilai kurang (D) berdasarkan hasil evaluasi akuntabilitas kinerja kepada pemerintah (LAKIP).⁵

Buruknya penilaian dari Kemenpan pada ORI memunculkan pertanyaan mengenai sistem evaluasi kinerja di internal Ombudsman. Terdapat kewajiban pelaksanaan evaluasi pelaksanaan sistem manajemen SDM setiap tahun oleh tim evaluasi. Tim Evaluasi yang beranggotakan wakil dari unsur Anggota Ombudsman, Asisten Ombudsman, Sekretariat Jenderal Ombudsman, dan unsur lain yang diperlukan. Hasil evaluasi harus didokumentasikan dalam sebuah laporan yang ditandatangani oleh semua anggota Tim Evaluasi dan disampaikan kepada Ketua Ombudsman dan menteri/pimpinan lembaga/instansi anggota Tim Evaluasi.

Dari evaluasi tersebut, seharusnya dapat diketahui kebutuhan apa saja yang diperlukan SDM Ombudsman dalam meningkatkan kinerjanya. Apabila evaluasi dilakukan secara serius, maka publik tidak akan menyimak adanya pemberitaan mengenai penilaian kinerja yang buruk untuk Ombudsman.

c. Sumber Daya Anggaran

Berdasarkan UU No.37 Tahun 2008, Tugas Ombudsman Republik Indonesia adalah: (1) Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (2) Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan; (3) Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangannya; (4) Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (6) Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; (7) Membangun jaringan kerja; (8) Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan (9) Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang. Untuk menopang tugas-tugas tersebut, ORI mendapatkan pendanaan secara rutin dari APBN.

Secara umum, alokasi anggaran untuk menopang tugas-tugas ORI dalam 5 tahun terakhir (2011-2015) mengalami peningkatan, kecuali pada tahun 2014 terjadi penurunan yang diakibatkan oleh adanya temuan BPK terkait selisih anggaran yang tidak dapat dijelaskan (Dokumen IHPS Semester I tahun 2015, hlm xix). Namun demikian secara umum proporsi peningkatan yang terjadi tidaklah besar hanya sekitar 2 % per tahun.

Berdasarkan wawancara dengan Sekjen ORI 2011-2015, sejauh ini ketersediaan anggaran untuk mendukung kerja-kerja ORI dirasakan masih sangat kurang, namun disampaikan bahwa kemungkinan akan ada kenaikan alokasi dalam APBN-P 2015.



¹⁴<http://ombudsman.go.id/index.php/beritaartikel/berita/990-dinilai-berkinerja-terburuk-ini-jawaban-ombudsman.html>

¹⁵Ibid.

Anggaran Belanja ORI 2011-2015 Berdasarkan Program dan Kegiatan

Di dalam anggaran, keseluruhan tugas pokok yang diemban ORI dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok program yaitu : A) Perencanaan, Pengawasan dan Kerja sama; B) Pengelolaan Administrasi Pelaporan; dan C) Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian dan Perlengkapan. Adapun alokasi anggaran untuk masing-masing kelompok program ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

No	Program/Kegiatan	2013	2014	2015
A.	Perencanaan, Pengawasan dan Kerjasama	17.910.395.090	9.912.724.693	3.752.475.000
1.	Perencanaan dan Pelaporan	3.511.941.620	1.875.573.666	1.820.333.000
2.	Pencegahan	8.595.285.691	3.540.969.307	0
3.	Kerja sama	2.219.593.439	1.903.770.447	1.663.315.000
4.	Pengawasan	3.583.574.340	2.592.411.273	268.830.000
B.	Pengelolaan Administrasi Laporan	10.796.690.639	7.452.133.624	12.764.280.000
1.	Informasi dan Kehumasan	4.919.154.140	1.142.979.528	1.076.690.000
2.	Penyelesaian Laporan	5.877.536.499	6.309.154.096	5.761.040.000
3.	Pencegahan	0	0	1.702.350.000
4.	Pengawasan Pelayanan Publik	0	0	1.863.880.000
5.	Penelitian dan pengembangan	0	0	2.360.320.000
C.	Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian dan Perlengkapan	36.405.067.652	40.422.020.105	49.753.386.000
1.	Pengembangan SDM	444.157.000	603.445.500	3.491.513.000
2.	Layanan Perkantoran	29.626.165.847	39.252.213.913	45.276.873.000
3.	Kendaraan Bermotor	846.570.405	103.269.000	00
4.	Perangkat Pengolah Data dan Komunikasi	298.500.000	98.500.000	00
5.	Peralatan dan Fasilitas Perkantoran	4.967.186.400	968.037.192	985.000.000
6.	Gedung/Bangunan	222.488.000	00	00
	TOTAL ANGGARAN	65.112.153.381	57.786.878.422	66.270.141.000

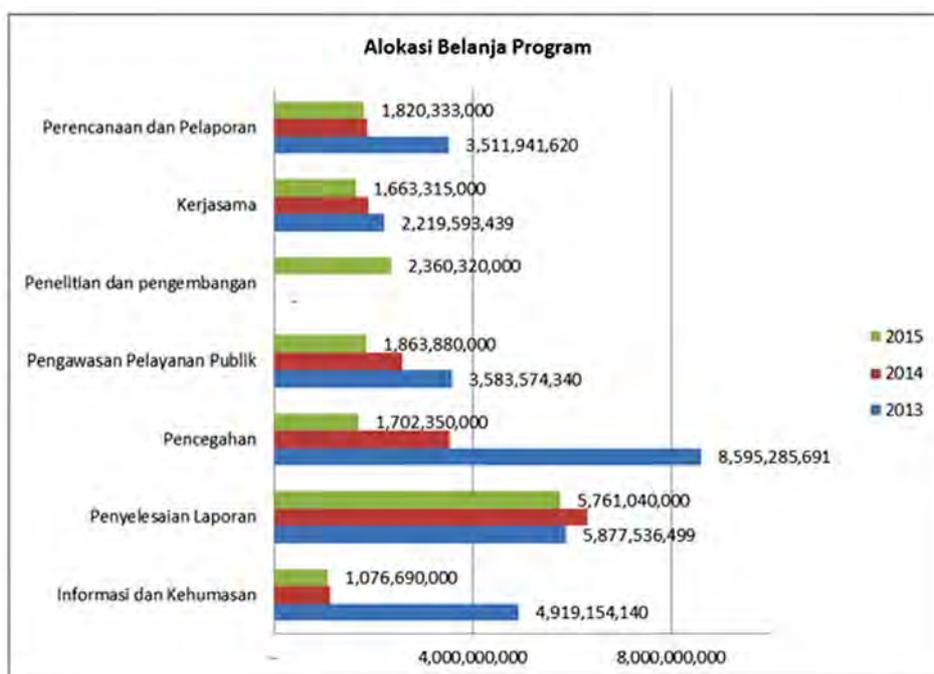
Sumber : Laporan Tahunan ORI 2013-2014 dan DIPA ORI 2015

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa alokasi anggaran terbesar ditujukan untuk Program Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian dan Perlengkapan sebesar Rp.36,4 M (2013), Rp.40,4 M (2014) dan Rp.49,7 M (2015). Alokasi anggaran untuk program kelembagaan ini jauh lebih besar bila dibandingkan dengan alokasi

anggaran untuk program-program lain yang berdampak langsung terhadap pencapaian tugas-tugas ORI. Perbandingan alokasi antara program-program tersebut dapat dilihat pada grafik di bawah ini:



Berdasarkan grafik di atas terlihat bahwa alokasi anggaran untuk Program pengelolaan keuangan, kepegawaian dan perlengkapan terus mengalami kenaikan setiap tahun sementara Program perencanaan, pengawasan dan kerja sama serta Program pengelolaan administrasi laporan cenderung mengalami penurunan atau fluktuatif. Hal ini menurut wawancara dengan Sekjen ORI disebabkan alokasi yang tersedia tetap sementara jumlah kantor perwakilan ORI bertambah yang berdampak terhadap bertambahnya jumlah pegawai dan kebutuhan untuk kantor sehingga mau tidak mau, alokasi anggaran untuk program yang lain yang terpaksa “d disesuaikan”.



Lebih jauh bila diamati alokasi anggaran berdasarkan kegiatan, maka terlihat bahwa alokasi anggaran terbesar digunakan setiap tahunnya untuk kegiatan penyelesaian laporan. Setiap tahun Ombudsman RI menerima

laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 6.677 laporan. Dari 6.677 laporan, 3.279 dalam proses penyelesaian dan 3.398 telah selesai (Laporan Tahunan ORI 2014, Hal.III-1). Bila diperbandingkan antara jumlah laporan yang masuk dengan ketersediaan alokasi anggaran, jelas anggaran yang ada masih sangat tidak memadai.

Menurunnya Kualitas Tata Kelola Keuangan

Sejak 2011 hingga 2013 memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dari BPK RI. Hal ini menunjukkan jika manajemen pengelolaan keuangannya berjalan dengan baik. Namun pada tahun 2014, kualitas manajemen pengelolaan keuangan ORI “terjun bebas”. BPK RI memberikan opini TMP (Tanpa Memberi Pernyataan) atau *disclaimer*. Ketika sebuah lembaga negara mendapat opini TMP maka pengelolaan keuangannya buruk. Bahkan atas opini ini Presiden RI memberikan perhatian tersendiri. Kekecewaan Presiden ditunjukkan dengan cara sengaja mengumumkan daftar lembaga yang mendapatkan opini TMP di depan kepala daerah. Menurut data yang diperoleh dari Laporan audit BPK, opini TMP diberikan karena:

1. Kas yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran ORI tidak dipertanggungjawabkan secara memadai. Selain itu, terdapat selisih kas yang tidak dapat dijelaskan.
2. Persediaan: mutasi persediaan pada ORI tidak didukung dengan dokumen dan pencatatan yang memadai.
3. Aset Tetap: peminjaman peralatan dan mesin pada ORI tidak didukung dengan catatan pengguna barang dan dokumen serah terima barang.
4. Kelemahan lainnya: belanja pegawai pada ORI berupa pembayaran insentif kerja tidak berdasar data yang memadai dan realisasi belanja barang berupa kegiatan rapat dan konsinyering tidak didukung bukti pertanggungjawaban.

Menurunnya kualitas pengelolaan keuangan ORI tentu sangat mengecewakan. Kredibilitas ORI sebagai lembaga pengawas pelayanan publik dapat diragukan karena mempunyai *internal governing* yang belum mapan. Penurunan kualitas pengelolaan ini juga menunjukkan ketidaksiapan mereka dalam menghadapi meningkatnya skala organisasi seiring dengan bertambahnya jumlah kantor perwakilan.

d. Sistem Integritas Kelembagaan

Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, Anggota ORI harus didukung oleh sistem internal yang kuat guna menjunjung tinggi integritas, kejujuran, kesetiaan, kepatutan, kebenaran dan keadilan. ORI telah mengembangkan empat sistem internal untuk menjaga kualitas integritas organisasi, yaitu kode etik, Majelis Kehormatan Ombudsman (MKO), *whistleblower system*, dan pelaporan gratifikasi.

1. Kode Etik Ombudsman

ORI telah menetapkan sistem etik organisasi dalam Keputusan Ketua ORI No.30/ORI-SK/VIII/2009 tentang Kode Etik ORI yang kemudian direvisi dengan Peraturan ORI No.7 Tahun 2011 tentang Kode Etik Insan Ombudsman. Kode etik yang ditetapkan tidak hanya berlaku bagi Anggota (Komisioner) saja, melainkan untuk seluruh insan ORI (Anggota, Asisten, Sekretariat dan Kantor Perwakilan). Prinsip-prinsip etika yang diatur adalah:

- ♦ Integritas, yakni menjaga wibawa, kehormatan, martabat dan komitmen serta senantiasa bersikap tulus ikhlas, rendah hati, non-partisan serta bertanggung jawab sesuai dengan sifat independen, tidak memihak, adil, jujur, arif bijaksana, menjunjung tinggi harga diri, nilai-nilai moral dan budi pekerti, serta melaksanakan kewajiban agama dengan baik.

- ♦ Pelayanan, yakni wajib mengutamakan tugas dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara santun, cepat, profesional, dan penuh kehati-hatian, agar menjaga untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat sebagai institusi publik yang benar-benar membantu peningkatan penyelenggaraan pelayanan untuk kepentingan masyarakat luas.
- ♦ Saling menghargai, yakni kesejajaran dalam perlakuan, baik kepada masyarakat maupun antar sesama anggota atau staf Ombudsman serta bersikap rendah hati, terbebas dari pengaruh keluarga, dan pihak ketiga lainnya.
- ♦ Kepemimpinan, yakni arif bijaksana, menghindari perbuatan tercela, bersifat hati-hati dan santun serta bersikap dan berkepribadian utuh, berwibawa, jujur, tegas, konsisten, tidak tergoyahkan, dan tidak ragu-ragu.
- ♦ Keteladanan, yakni menjadi panutan dan contoh yang baik dalam sikap pelayanan kepada masyarakat yang mencari keadilan, persamaan hak, transparansi, inovasi dan konsistensi.
- ♦ Persamaan Hak, yakni memberikan perlakuan yang sama dalam pelayanan kepada masyarakat dengan tidak membedakan umur, jenis kelamin, status perkawinan, suku, etnik, agama, bahasa, kewarganegaraan, ataupun status sosial keluarga, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan dengan kondisi, baik fisik maupun mental.
- ♦ Kerja Sama, yakni melaksanakan kerja sama yang baik dengan semua pihak dan memiliki ketegasan serta saling menghargai dalam bertindak guna memperoleh hasil yang efektif dalam menangani keluhan masyarakat.
- ♦ Profesional, yakni menghindari menggunakan nama dan wibawa Ombudsman untuk kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, atau pihak ketiga, cermat, andal, serta memiliki tingkat kemampuan intelektual yang baik dan pribadi yang berwawasan luas dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang sehingga kinerjanya dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, moral, maupun secara ilmiah.
- ♦ Disiplin, yakni memegang teguh sumpah jabatan, memiliki loyalitas, komitmen tinggi, tidak menyalahgunakan amanah dalam melaksanakan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya, tidak mempersulit, patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar, tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang undangan, tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik, tidak menyalahgunakan jabatan dan/atau kewenangan yang dimiliki, serta tidak menyimpang dari prosedur.

Selain mengatur tentang prinsip-prinsip integritas, kode etik juga mengatur tentang kewajiban dan larangan bagi Insan ORI serta sanksi bagi yang melakukan pelanggaran etik. Sanksi yang diberikan berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap dan sanksi administratif lainnya. Berbagai sanksi tersebut akan direkomendasikan oleh Majelis Kehormatan sebagai forum penyelesaian pelanggaran kode etik.

Melihat dari lingkup pengaturan yang ada, secara umum mekanisme yang dibangun oleh ORI cukup baik. Pengaturan yang ada telah mengarah pada terjaganya integritas individu dan kelembagaan. Namun demikian, norma etik yang diatur masih bersifat umum dan belum mengatur tentang rangkap jabatan.

2. Majelis Kehormatan Ombudsman

Untuk menyelesaikan pelanggaran kode etik, dibentuklah Majelis Kehormatan Ombudsman (MKO). MKO dibentuk oleh Ketua ORI berdasarkan Keputusan Rapat Pleno. Meskipun pembentukannya tidak hanya menjadi kuasa tunggal Ketua ORI, namun ada kelemahan dalam aturan ini. Ketentuan ini akan menjadi persoalan jika yang melakukan pelanggaran etik adalah Ketua ORI. Belum ada mekanisme yang mengatur atau menjadi jalan keluar jika hal ini terjadi. Karena apapun hasil rapat pleno memutuskan pembentukan

MKO, namun jika ketua tidak mengeksekusinya, maka hasil rapat pleno akan sulit terealisasi. Selain itu, tidak diatur secara jelas kriteria, syarat dan unsur para pihak yang ditunjuk sebagai MKO. Ketiadaan syarat dan kriteria memungkinkan aspek subyektif dalam penunjukan Anggota MKO. Kode etik juga belum menjangkau secara rinci bagaimana MKO beracara.

Catatan lain adalah bahwa fungsi MKO dalam proses penegakan etik hanya melakukan pemeriksaan dan merekomendasikan sanksi sesuai dengan pelanggarannya. Keputusan tentang sanksi yang akan dijatuhkan ada di Rapat Pleno Anggota ORI, sesuai dengan Pasal 9 dalam Peraturan ORI No.7 Tahun 2011 tentang Kode Etik Insan Ombudsman. Sehingga potensi konflik kepentingan sangat mungkin terjadi, apalagi jika jenis pelanggaran etiknya melibatkan lebih dari satu unsur Anggota ORI.

Sanksi Etik: Kerancuan Pelanggaran Etik dan Tindak Pidana

Berdasarkan aturan sanksi etik, jenis sanksi pelanggaran kode etik yang diberikan beragam, mulai dari pemberhentian sementara sampai dengan pemberhentian tetap. Hanya saja pemberian dan jenis sanksi yang diberikan sangat bergantung pada hasil dari proses hukum yang dialami oleh Insan Ombudsman. Tentu jenis pemberian Sanksi ini tidak mencerminkan aspek penegakan etik yang ideal. Seharusnya jenis sanksi yang diberikan tidak bergantung pada proses hukum yang ada, wilayah sanksi etik merupakan ranah penegakan etika dan bukan ranah penegakan hukum. Oleh karenanya aspek sanksi yang diberikan seharusnya mengacu pada norma etika yang dilanggar, bukan aspek pelanggaran pidana yang dilakukan.

Minimnya Informasi Jumlah Pelanggaran Kode Etik

Dalam laporan-laporan yang dirilis oleh ORI sedikit ditemukan informasi yang menjelaskan tentang bentuk pelanggaran, para pihak dan sanksi yang diberikan terkait dengan penegakan pelanggaran etik.

Dalam *Annual Report* ORI tahun 2013, upaya penegakan etik yang telah dilakukan hanya kepada kantor perwakilan. Sebanyak 23 (dua puluh tiga) Kantor Perwakilan ORI yang dilakukan penegakan integritas. Informasi yang ada pun tidak menyebutkan tentang jenis dan bentuk pelanggarannya. Ketiadaan informasi ini tentu menyulitkan dalam melakukan pemetaan kerawanan pelanggaran etika yang dominan dilanggar oleh Insan ORI. Berikut adalah daerah-daerah yang dilakukan penegakan integritas:

1. Jawa Barat.	13. Jawa Barat.
2. DIY.	14. Jawa Tengah.
3. Sumatera Utara.	15. Riau.
4. Sulawesi Selatan.	16. Sumatera Barat
5. Papua.	17. Nusa Tenggara Barat.
6. Jawa Timur.	18. Aceh.
7. Bali.	19. Sulawesi Tengah.
8. Sulawesi Tenggara.	20. Sumatera Selatan.
9. Maluku.	21. Lampung.
10. Sulawesi Utara.	22. Kalimantan Barat.
11. Kepulauan Riau.	23. Kalimantan Timur.
12. Nusa Tenggara Timur.	

3. Whistleblower System

Melalui Peraturan ORI No.19 Tahun 2015 tentang Sistem Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran (Whistleblower System), ORI berupaya untuk mengefektifkan fungsi pengawasan internal. Sistem ini ditujukan untuk memantau dan mengawasi perilaku Insan ORI khususnya mengelola pelaporan dan penanganan pelanggaran di lingkungan ORI yang dilakukan oleh pihak internal. Lebih luasnya sistem ini diharapkan mampu mendorong terbangunnya penyelenggara negara yang bersih, bebas korupsi, nepotisme di lingkungan ORI.

Lingkup materi pengaduan dan pelaporan adalah pelanggaran kode etik; KKN; penyalahgunaan wewenang; pungutan liar; kelalaian dalam pelaksanaan tugas; perbuatan lain yang bertentangan dengan kewajiban kepatutan dan peraturan perundang-undangan. Beberapa hal penting yang ada dalam *whistleblower system* adalah:

1. Aspek pelaporan, para pihak pelapor/*whistleblower* akan mendapatkan perlindungan dengan tidak mengungkap identitas pelapor (dirahasiakan dan disamarkan). Selain itu pelapor juga memiliki hak untuk mengetahui perkembangan pelaporan yang disampaikan. Bagi pelapor/*whistleblower* yang juga merupakan insan Ombudsman yang turut terlibat dalam perkara akan mendapat keringanan.
2. Dalam memeriksa laporan, Ketua Ombudsman sebagai penanggung jawab akan membentuk tim pemeriksa yang keanggotaannya terdiri dari unsur, Ombudsman, unsur Sekretariat Jenderal dan unsur masyarakat.
3. Jika ditemukan adanya pelanggaran maka:
 - ♦ Dalam rapat pleno akan menetapkan sanksi atau menyampaikan rekomendasi kepada pihak berwenang, dan atau;
 - ♦ Menetapkan sanksi berupa pengembalian keuangan Negara. Pengaturan pengembalian keuangan Negara ini mengacu pada peraturan perundang-undangan;
 - ♦ Jika tidak ditemukan adanya pelanggaran maka rapat pleno akan menetapkan pemulihan nama baik.

Whistleblower system patut diapresiasi sebagai instrumen untuk melakukan pengawasan internal ORI. Hanya saja peraturan ini belum berjalan efektif karena baru disahkan di ujung periode jabatan yaitu April 2015. Secara substansi, pengaturan *Whistleblower system* masih belum memberikan jaminan kepastian penegakan sanksi. Padahal seharusnya sebagai instrumen pengawasan perlu diperkuat dengan mekanisme sanksi dan jenis sanksi yang akan diberikan.

4. Pelaporan Gratifikasi di Lingkungan Ombudsman

Peraturan Ombudsman RI No.20 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaporan Gratifikasi di Lingkungan Ombudsman merupakan instrumen penting untuk pencegahan dan pemberantasan korupsi. Hal-hal pokok yang diatur dalam peraturan ini, yaitu:

a. Larangan Pemberian hadiah/Cinderamata dan atau Hiburan

Insan Ombudsman karena jabatan dan/atau anggota keluarganya dilarang, baik langsung atau tidak langsung memberi hadiah/cinderamata dan atau hiburan kepada setiap pihak yang memiliki hubungan kerja dengan Ombudsman yang bertujuan untuk mendapatkan informasi, atau sesuatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau untuk mempengaruhi pihak dimaksud untuk melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu hal berkaitan dengan kedudukan/jabatannya;

b. Larangan Penerimaan Hadiah/Cinderamata dan atau Hiburan

Insan Ombudsman karena jabatan dan/atau anggota keluarganya dilarang, baik langsung atau tidak langsung menerima atau meminta hadiah/cinderamata dan atau hiburan kepada setiap pihak yang memiliki hubungan

kerja dengan Ombudsman yang bertujuan untuk mendapatkan informasi, atau sesuatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan, atau untuk mempengaruhi pihak dimaksud untuk melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu hal berkaitan dengan kedudukan/jabatannya.

c. Batasan Pemberian Hadiah/Cinderamata dan atau Hiburan

Pemberian hadiah/Cinderamata dan/atau Hiburan, diperbolehkan dalam hal pemberian tersebut dimaksudkan untuk membina hubungan baik dalam batas-batas yang sesuai dengan kewajaran dan memperhatikan hubungan yang setara, saling menghormati dan tidak bertujuan untuk menyuap pihak yang bersangkutan untuk memberikan sesuatu hal kepada Ombudsman yang tidak menjadi hak Ombudsman secara hukum.

Pemberian yang diperbolehkan antara lain: jamuan makan, buku, rekaman kegiatan ORI, brosur, *leaflet*, *booklet* dan media sosialisasi lainnya.

Secara umum aturan ini dapat dijadikan instrumen pengawasan internal terutama untuk pencegahan atas korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan ORI. Namun pada beberapa aturan masih berpotensi disimpangkan karena tidak adanya tafsir yang jelas.

3. KINERJA ANGGOTA

Setelah sebelumnya dibahas aspek-aspek terkait kinerja kelembagaan ORI, di bagian ini Tim Peneliti secara spesifik ingin menyoroti kinerja Anggota ORI (komisioner). Sayangnya hingga laporan ini ditulis Tim Peneliti tidak mendapatkan data yang memadai terkait dengan hal ini.

Setelah dilakukan konfirmasi ke sumber-sumber internal ORI, diakui memang tidak secara spesifik dikembangkan mekanisme evaluasi kinerja individu pada setiap Anggota ORI. Sehingga dalam laporan tahunan yang dirilis ORI sulit ditemukan data dan informasi terkait kinerja individu anggota. Padahal hal ini penting untuk di lihat mengingat, merekalah sejatinya yang mendapat mandat langsung untuk menjalankan tugas dan fungsi ORI. Adanya laporan kinerja individu juga seharusnya dapat menjadi informasi untuk proses pemilihan komisioner periode berikutnya.

Menghadapi kebuntuan ini, Tim Peneliti tetap berusaha untuk mendapatkan data dan informasi yang terkait dengan sepek terjang Anggota ORI. Berdasarkan penelusuran rekam jejak di media massa, ada dua temuan penting terkait dengan kinerja Anggota ORI. **Pertama**, pelanggaran etik oleh Mantan Wakil Ketua ORI yang telah membuat yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya. **Kedua**, penundaan penandatanganan Rekomendasi ORI oleh Ketua ORI dalam kasus maladministrasi Polri terhadap Novel Baswedan.

Mantan Wakil Ketua ORI, Azlaini Agus, diberhentikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, menindaklanjuti rekomendasi dari Majelis Kehormatan Ombudsman RI. Azlaini terbukti melakukan pelanggaran etik karena menampar seorang petugas di Bandara Sultan Syarif Kasim II, Pekanbaru.¹⁶ Tindakan emosional disertai kekerasan yang dilakukan oleh Azlaini ini tentu saja sangat tidak patut, apalagi jika mengingat posisinya sebagai Komisioner dari lembaga negara yang bertugas untuk mengawasi pelayanan publik yang seharusnya menjadi teladan. Jika saja tindakan tegas berupa pemberhentian tidak dilakukan, apa yang dilakukan oleh Azlaini tentu akan berdampak pula pada kredibilitas ORI dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Adapun penundaan penandatanganan Rekomendasi oleh Ketua ORI, Danang Girindrawardana, mencuat ketika penyidik KPK, Novel Baswedan, melaporkan dugaan maladministrasi dan rekayasa dalam kasus

¹⁶ <http://nasional.tempo.co/read/news/2013/11/29/078533395/wakil-ketua-ombudsman-direkomendasikan-dipecat>

hukum yang menyimpannya kepada ORI. Dalam Rapat Pleno Pimpinan ORI pada 11 dan 31 Agustus 2015, Danang menolak *draft* rekomendasi yang dihasilkan oleh tim yang terdiri dari 2 unsur pimpinan dan 6 unsur asisten dan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda). Danang menuding ada sejumlah pimpinan yang memaksakan agar nama Budi Waseso masuk dalam rekomendasi.¹⁷ Rekomendasi itu pun tidak bisa disahkan tanpa tanda tangan dari Danang sebagai Ketua ORI.

Baru pada 15 Desember 2015, setelah beberapa pimpinan “mengalah” untuk menghilangkan nama mantan Kabareskrim, Budi Waseso, dan menghilangkan kesimpulan adanya konflik kepentingan Direktur Tindak Pidana Umum Bareskrim, Herry Prastowo, dalam menangani kasus Novel, akhirnya rekomendasi tersebut ditandatangani.¹⁸ Penundaan ini berdampak keterlambatan ORI untuk merespon momentum dugaan rekayasa dalam kasus Novel yang bergulir cepat. Berkas perkara Novel pun kini sudah berada di Kejaksaan yang membuat ORI tidak hanya harus membuat rekomendasi untuk Kepolisian, tetapi juga untuk Kejaksaan. Alih-alih meningkatkan kinerja ORI dalam pengelolaan laporan, Danang justru menghambatnya. Padahal, dugaan rekayasa dalam kasus novel ini merupakan isu yang banyak menarik perhatian publik dan seharusnya dapat digunakan sebagai sarana meningkatkan rekognisi publik terhadap peran dan kinerja ORI.

¹⁷ “Surat Rekomendasi Terganjil Ketua”, Majalah Tempo Edisi 21-27 September 2015

¹⁸ “Peluru Baru Sang Penyidik”, Majalah Tempo Edisi 4-10 Januari 2015

III. REKOMENDASI UTAMA

Berdasarkan temuan-temuan studi evaluasi kinerja Ombudsman, Tim Peneliti merekomendasikan hal-hal utama sebagai berikut:

1. Membangun sistem *monitoring* laporan dan kepatuhan atas rekomendasi yang dikeluarkan ORI baik dari hasil penyelesaian pengaduan maupun investigasi atas prakarsa sendiri. Termasuk meningkatkan koordinasi terkait dengan pelaksanaan rekomendasi dengan pemerintah pusat dan daerah.
2. Merumuskan isu dan strategi investigasi atas prakarsa sendiri secara lebih partisipatif (melibatkan kantor perwakilan) dan memperluas cakupan wilayah. Termasuk memilih isu (sektor) yang mempunyai dampak signifikan bagi pemenuhan hak publik.
3. Lebih inovatif dalam mengembangkan pendekatan (metode) pencegahan maladministrasi, khususnya dalam kegiatan survei kepatuhan agar tidak terjebak pada hal-hal yang bersifat administratif saja.
4. Memprioritaskan penyelesaian penyusunan Peraturan Presiden tentang Mekanisme Ganti Rugi dan Peraturan Ombudsman RI tentang Ajudikasi Khusus di tahun pertama periode kedua dengan melakukan *review* ulang atas draf yang telah ada dan melakukan lobi agar proses harmonisasi di tingkat kementerian dapat dikawal dengan baik sehingga Presiden dapat segera mengesahkan.
5. Memperkuat struktur kelembagaan dan SDM kantor perwakilan, terutama untuk wilayah dengan cakupan dan persoalan pelayanan publik yang luas.
6. Meningkatkan evaluasi manajemen SDM di internal secara berkala dan menggunakannya sebagai dasar untuk pengembangan kapasitas, penempatan, dan promosi jabatan.
7. Memperbaiki kualitas manajemen keuangan ORI menuju opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI.
8. Memperbaiki mekanisme pembentukan Majelis Kehormatan Ombudsman (MKO) untuk mengatasi potensi konflik kepentingan dan membuat peta kerawanan pelanggaran etik yang dilakukan oleh Insan ORI.
9. Membangun sistem penilaian kinerja Anggota (Komisioner) secara berkala dan mengumumkannya ke publik.

IV. CATATAN PENUTUP

Selain mandat legal-formal dari UU Ombudsman Republik Indonesia dan UU Pelayanan Publik, mandat sosial dalam bentuk *demand publik* yang semakin meningkat terhadap ORI adalah modal dasar bagi ORI. Akan tetapi, modal dasar tersebut akan menjadi sia-sia jika tidak direspon dengan kinerja kelembagaan yang mumpuni. Di samping beberapa capaian yang juga perlu diapresiasi, kinerja dari ORI periode 2011-2016 menunjukkan sejumlah catatan yang perlu diperhatikan dan rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti oleh Anggota ORI periode 2016-2021 dan tentu saja segenap insan ORI lainnya.

Selain itu, studi ini juga diharapkan juga dapat memandu Komisi II DPR RI untuk menemukan Calon Anggota ORI periode 2016-2021 yang benar-benar dibutuh oleh ORI ke depan dalam proses *Fit and Proper Test*.



Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) adalah koalisi masyarakat sipil yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang adil dan berkualitas. Keberadaan MP3 dimulai sejak 2005 untuk mengadvokasi RUU Pelayanan Publik. Bersama dengan 13 Simpul Wilayah, MP3 terus konsisten hingga kini untuk mengawal implementasi UU Pelayanan Publik.