

ANALISIS SWOT TERHADAP OPTIMALISASI REKOMENDASI OMBUDSMAN DALAM GANTI RUGI PELAYANAN PUBLIK

Asep Cahyana

e-mail: asep.cahyana@ombudsman.go.id
Ombudsman Republik Indonesia

Abstract

Equality between providers and users in public services is characterized by the opportunity for users to file objections, complaints, and claims for compensation. In Indonesia, policies regarding compensation are contained in various laws and regulations, including Law 25/2009 on Public Services and Law Number 37/2008 on the Ombudsman of the Republic of Indonesia. However, after thirteen years, the compensation policy based on the Public Service Law has not been implemented because the implementing regulations are not yet complete. As an alternative, the compensation mechanism through Ombudsman recommendation based on Ombudsman Law needs to be studied in depth. In this paper, the author uses a simple SWOT analysis to analyze the strengths, weaknesses, opportunities, and threats for which the Ombudsman recommendation are optimized to resolve people complaint containing demand for compensation. This study uses a qualitative approach. Data were obtained from interviews, observations, books, scientific journals, institutional information/documents, and online news articles. Data were analyzed using an interactive modeling approach and N-Vivo software. A number of important findings and recommendations are presented in this paper.

Keywords: SWOT analysis, compensation for public services, Ombudsman recommendation.

Abstrak

Kesetaraan antara penyelenggara dan pengguna dalam pelayanan publik ditandai dengan adanya kesempatan bagi pengguna untuk mengajukan keberatan, pengaduan, dan tuntutan ganti rugi. Di Indonesia, kebijakan mengenai ganti rugi tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Namun setelah tiga belas tahun, kebijakan ganti rugi berdasarkan UU Pelayanan Publik belum terlaksana karena peraturan pelaksanaannya belum lengkap. Sebagai alternatif, mekanisme ganti rugi melalui rekomendasi Ombudsman berdasarkan UU Ombudsman perlu dikaji secara mendalam. Dalam tulisan ini, penulis menggunakan analisis SWOT sederhana untuk menganalisis kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman apabila rekomendasi Ombudsman dioptimalkan penggunaannya untuk menyelesaikan pengaduan masyarakat yang berisi tuntutan ganti rugi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data diperoleh dari wawancara, observasi, buku, jurnal ilmiah, informasi/dokumen lembaga, dan artikel berita daring. Data dianalisis dengan pendekatan model interaktif dengan bantuan perangkat lunak N-Vivo. Sejumlah temuan dan rekomendasi penting disajikan dalam artikel ini.

1. Pendahuluan

Pelayanan publik mencerminkan tujuan bernegara dan hak konstitusional warga negara. Pembentukan pemerintah negara Indonesia sebagaimana tercantum pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk menyejahterakan rakyatnya (Budiardjo, 2008:55). Semangat pembentukan negara Indonesia adalah menjamin terselenggaranya hak-hak masyarakat sehingga pelayanan publik dicirikan dengan aparatur pemerintahan yang menyelenggarakan pelayanan secara optimal guna terpenuhinya hak-hak publik tersebut (Rizkiyana et al., 2002:32). Hak warga negara untuk memperoleh akses terhadap pelayanan sebagai perwujudan dari kesetaraan manusia semakin diperkuat dengan perluasan rumusan universal hak asasi manusia dalam Bab XA UUD NRI 1945 (Falaakh, 2014:156). Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945 hasil amandemen keempat menyatakan secara eksplisit bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Pelayanan publik yang berkualitas hanya dapat terwujud apabila penyelenggaraan pelayanan publik mengakomodir kepentingan semua *stakeholders*. Pemangku kepentingan yang berinteraksi secara intensif dalam pelayanan publik, meliputi pemerintah yang merepresentasikan negara sebagai penyelenggara pelayanan, masyarakat selaku pengguna layanan, dan pasar (Dwiyanto, 2014:20). Dalam konsep *New Public Service*, perhatian utama ditujukan pada interaksi antara penyelenggara pelayanan publik sebagai representasi negara dengan warga negara (*citizen*) sebagai pengguna layanan publik. Konsep tersebut bersumber antara lain dari teori demokrasi dan kewarganegaraan yang mengarah kepada kapasitas individu *citizen* untuk turut memengaruhi sistem politik dan terlibat aktif dalam kehidupan bernegara (Denhart & Denhart, 2007:27).

Interaksi antara pengguna layanan (*citizen*) dan penyelenggara pelayanan publik yang berkualitas memerlukan kesetaraan posisi tawar. Kesetaraan posisi tawar dari sisi pengguna dapat ditingkatkan dengan cara mengontrol kewenangan penyelenggara layanan melalui penyediaan saluran untuk mengajukan keberatan, pengaduan, serta tuntutan ganti kerugian apabila pelayanan publik yang diterimanya tidak sesuai dengan yang dijanjikan dan/atau menyalahi ketentuan yang perundang-undangan yang

mengaturnya (Ratminto, 2004:12). Hal ini sejalan dengan teori *Exit & Voice*, yang mana mekanisme *Voice* merujuk pada berbagai upaya oleh pengguna untuk menyampaikannya kekecewaan kepada penyelenggara dengan tujuan ingin mengubah keadaan daripada lari dari kondisi tersebut (*Exit*) (Hirschman, 1970:30).

Kebijakan mengenai ganti rugi terkait pelayanan publik di Indonesia tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah. Terdapat sekurang-kurangnya sembilan belas undang-undang yang mengatur mengenai ganti rugi yang terkait langsung dengan penyelenggaraan pelayanan publik (Cahyana, 2022:126). Pasal 42 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pengaduan diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau kuasanya dan pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya. Akan tetapi setelah tiga belas tahun, ganti rugi berdasarkan Undang-Undang Pelayanan Publik belum diimplementasikan karena Peraturan Presiden mengenai mekanisme dan ketentuan pembayarannya yang diamanatkan Pasal 50 ayat (8) Undang-Undang Pelayanan Publik mengalami hambatan *agenda setting* isu kebijakan (Cahyana, 2022:318).

Terhambatnya implementasi kebijakan ganti rugi pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Pelayanan Publik dapat disikapi secara lebih optimis dan solutif dengan mendorong optimalisasi pelaksanaan kebijakan ganti rugi pelayanan publik yang termuat dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Pengaturan ganti rugi pelayanan publik melalui rekomendasi Ombudsman misalnya, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Ombudsman menyatakan bahwa Ombudsman berwenang membuat rekomendasi penyelesaian laporan termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Hal ini tidak terlepas dari definisi maladministrasi dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang memuat adanya unsur berupa kerugian materiil dan/atau immateriil (Cahyana, 2022; Sharon & Hutama, 2019). Akan tetapi sebagai suatu alternatif, mekanisme ganti rugi pelayanan publik melalui rekomendasi Ombudsman sesuai Pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia perlu dikaji secara mendalam terkait aspek-aspek yang dapat mendukung dan/atau menghambat pelaksanaannya.

Artikel ini bertujuan menganalisis rekomendasi Ombudsman sebagai alternatif mekanisme penyelesaian ganti rugi pelayanan publik. Analisis tersebut menggunakan

konsep SWOT yang merupakan strategis analisis populer yang meliputi analisis terhadap kekuatan (*strengths*), kelemahan (*weaknesses*), peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*) (Sarsby, 2016:3). Merujuk pendapat Sarsby (2016:3) bahwa kelebihan SWOT adalah mudah dipahami, cocok untuk semua jenis organisasi, dapat diaplikasikan dengan kedalaman berbeda-beda, dan dapat divisualisasikan.

2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

a. Ganti rugi dalam pelayanan publik

Menurut Lewis & Gilman (2005:10) pelayanan publik merujuk kepada lembaga atau kegiatan yang cenderung ke arah sisi publik dilihat dari kontinum publik-privat, yang mana pendapatnya mengacu kepada pemaknaan pelayanan publik sebagai 'pekerjaan melayani' sehingga lebih baik dilihat dari misi publiknya daripada ditentukan undang-undang atau kriteria formal lainnya. Adapun Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan definisi pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Ganti rugi pelayanan publik sebagaimana penanganan pengaduan merupakan cerminan suatu penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Brewer (2007) menyatakan bahwa memastikan keluhan layanan publik ditangani secara efektif dan memenuhi hak ganti rugi merupakan fitur integral dari tata kelola pemerintahan yang baik dan pemberian layanan publik yang efektif. Menurut Whelan (1988), ganti rugi tidak dapat dilepaskan dari pengaduan, yang mana ganti rugi merupakan salah satu tujuan dari pengaduan. Lebih jauh ganti rugi merupakan upaya pemulihan terhadap tindakan administratif sewenang-wenang atau tidak adil yang ditempuh melalui lembaga tertentu yang dapat mengambil keputusan atas keluhan itu (Scott, 2010:257).

Ganti rugi pelayanan sebagaimana halnya pengaduan tidak terlepas dari konsep *Voice* (Brewer, 2007) merujuk pada Teori *Exit and Voice* yang dicetuskan oleh Hirschman (1970). *Voice* merujuk pada berbagai upaya oleh pengguna (konsumen) untuk menyampaikannya kekecewaan kepada penyelenggara (produsen) dengan tujuan ingin mengubah keadaan daripada lari dari kondisi tersebut (*Exit*) (Hirschman, 1970:30). Cahyana (2022:65) menyatakan bahwa dalam literatur, ganti rugi pelayanan dikenal dengan istilah *redress*, *consumer redress*, *costumer redress*, *compensation*, dan *service compensation*. Ia

sampai kepada kesimpulan bahwa ganti rugi atau kompensasi pelayanan publik merupakan suatu mekanisme pemulihan layanan dalam berbagai bentuk dan cara, termasuk namun tidak terbatas pada ganti rugi finansial dan nonfinansial, yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan sebagai respon terhadap pengaduan dari penerima layanan atas pelayanan yang gagal, cacat, atau tidak sesuai dengan standar, ketentuan, atau perjanjian (Cahyana, 2022:67).

Ganti rugi berupa finansial, nonfinansial, ataupun kombinasi keduanya ditemukan dapat meningkatkan rasa keadilan distributif dan interaksional, meningkatkan kepuasan penerima pelayanan atau pengadu, meningkatkan *image* penyelenggara, dan memperkuat kemitraan (Bae et al., 2020; Liu, 2019; Thomassen et al., 2020; Yu et al., 2019). Pemberian ganti rugi memberikan kesan kepada pengguna layanan bahwa keluhannya ditanggapi dengan serius (Innovative Public Services Group, 2008).

Dalam situasi tertentu, kompensasi merupakan satu-satunya pemulihan yang tersedia jika pelanggaran hak telah terjadi (Frahm, 2013:97). *Guidelines on Proper Conduct (Behoorlijkheidswijzer)* di Belanda memuat prinsip *leniency* yang implikasinya bahwa otoritas harus siap mengakui kesalahan dan menawarkan permohonan maaf yang tepat, termasuk di dalamnya ganti rugi berupa uang atau barang (Castro, 2019:87). Di Inggris, kompensasi finansial merupakan pelaksanaan prinsip *putting things right* dalam *Principles of Good Administration* (Castro, 2019:312).

Mekanisme tuntutan ganti rugi di berbagai negara sangat beragam. Brewer (2007) mengidentifikasi mekanisme tersebut antara lain melalui pimpinan eksekutif, lembaga perwakilan, unit pengaduan khusus di badan publik, Ombudsman, majelis banding, maupun pengadilan. Mekanisme pemberian ganti rugi melalui Ombudsman dilakukan melalui rekomendasi, seperti yang dilakukan oleh Commonwealth Ombudsman dan New South Wales Ombudsman di Australia, Ombudsman Inggris, dan Ombudsman Belanda (Castro, 2019; Frahm, 2013).

b. Rekomendasi Ombudsman dan Ganti Rugi

Rekomendasi merupakan salah satu fungsi standar yang menjadi dasar kerja Ombudsman dan diakui secara universal (Frahm, 2013: 66). Rekomendasi merupakan salah satu kesimpulan ataupun tindak lanjut yang dapat diambil oleh Ombudsman berdasarkan fakta hasil investigasi. Menurut hasil penelitian terhadap institusi Ombudsman di negara-negara Australasia dan Pasifik, rekomendasi Ombudsman umumnya bukan keputusan

yang mengikat secara hukum dan harus dilaksanakan, tetapi terdapat mekanisme untuk memastikan otoritas terkait agar mempertimbangkan dengan serius rekomendasi Ombudsman, misalnya dengan meminta mereka melaporkan langkah-langkah yang diambil untuk melaksanakan rekomendasi dalam rentang waktu yang wajar (Frahm, 2013:70).

Dalam praktik universal, rekomendasi Ombudsman dapat memuat pemberian ganti rugi. Hasil studi Frahm (2013) menyatakan bahwa Ombudsman dapat merekomendasikan kompensasi uang jika hal itu dianggap tepat. Undang-Undang Ombudsman New South Wales Australia menekankan bahwa rekomendasi Ombudsman dapat memuat ganti rugi kepada siapapun, serta mengatur prosedur pembayaran ganti rugi tersebut sehingga memperkuat rekomendasi Ombudsman dan memfasilitasi pelaksanaannya. Rekomendasi Ombudsman Inggris dan Ombudsman Belanda juga seringkali memuat ganti kerugian yang dialami oleh pengguna layanan (Castro, 2019).

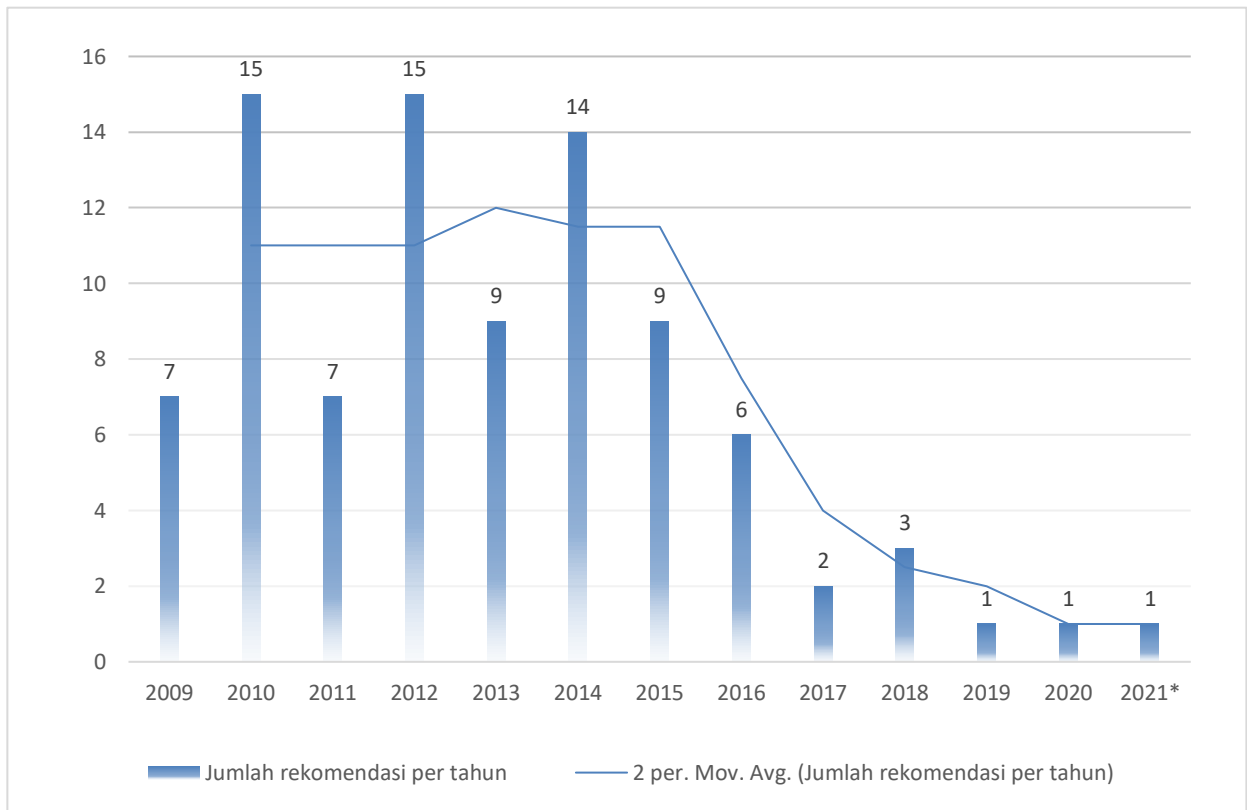
Di Indonesia, berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, rekomendasi Ombudsman merupakan kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, yang ditujukan kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik. Pasal 37 ayat (1) menyatakan bahwa Ombudsman memberikan rekomendasi apabila hasil pemeriksaan terhadap laporan ditemukan maladministrasi. Selanjutnya, Pasal 38 ayat (1) menyatakan bahwa terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman.

Nuriyanto (2017:413) dalam disertasinya menyimpulkan rekomendasi Ombudsman mempunyai kekuatan hukum dalam penyelesaian maladministrasi pelayanan publik. Kesimpulan tersebut sejalan dengan pendapat Ketua Ombudsman RI 2000-2011 (Sujata, 2015) bahwa pengertian/istilah rekomendasi dalam Undang-Undang Ombudsman amat berbeda dengan pemahaman yang biasa ditemukan. Rekomendasi Ombudsman RI bukan sekadar usul ataupun saran yang dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pihak yang memperoleh Rekomendasi, melainkan bersifat final dan mengikat.

Rekomendasi Ombudsman di Indonesia juga memungkinkan untuk memuat ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Ombudsman RI menyatakan salah satu kewenangan Ombudsman adalah membuat rekomendasi

mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Namun dalam praktik, Ombudsman RI tidak banyak mengeluarkan rekomendasi karena rekomendasi diposisikan sebagai upaya pemulihan terakhir (*ultimum remidium*) apabila upaya lainnya tidak berhasil menyelesaikan permasalahan yang dilaporkan (Nuriyanto, 2017:228). Menurut studi Cahyana (2022:159), Ombudsman RI hanya mengeluarkan 90 (sembilan puluh) rekomendasi dalam kurun waktu 2009-2021 dengan tren penurunan setiap tahunnya.

Gambar 1. Grafik Jumlah Rekomendasi Ombudsman 2009-2021



Sumber: Cahyana (2022:159)

Rekomendasi Ombudsman RI yang memuat ganti rugi sangat sedikit jumlahnya. Hasil penelitian Cahyana (2022:161-162) menyatakan hanya ditemukan tiga rekomendasi Ombudsman RI yang memuat ganti rugi. Rekomendasi tersebut memiliki karakteristik sebagai berikut: pertama, tidak selalu eksplisit menggunakan istilah ganti rugi namun dapat dikenali dari konteks isinya; kedua, tidak mencantumkan nominal yang harus diganti rugi; ketiga, memuat jangka waktu pelaksanaan; keempat, dapat berupa ganti rugi uang atau bentuk lainnya.

Kondisi tersebut kontras dengan ketentuan Pasal 35 *juncto* Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Pelayanan Publik yang intinya bahwa setiap ditemukan maladministrasi dalam

pemeriksaan maka Ombudsman mengeluarkan rekomendasi. Setiap temuan maladministrasi pastilah memuat unsur kerugian materiil dan/atau immateriil (Sharon & Hutama, 2019) sebagaimana definisi maladministrasi dalam Undang-Undang Ombudsman yaitu perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

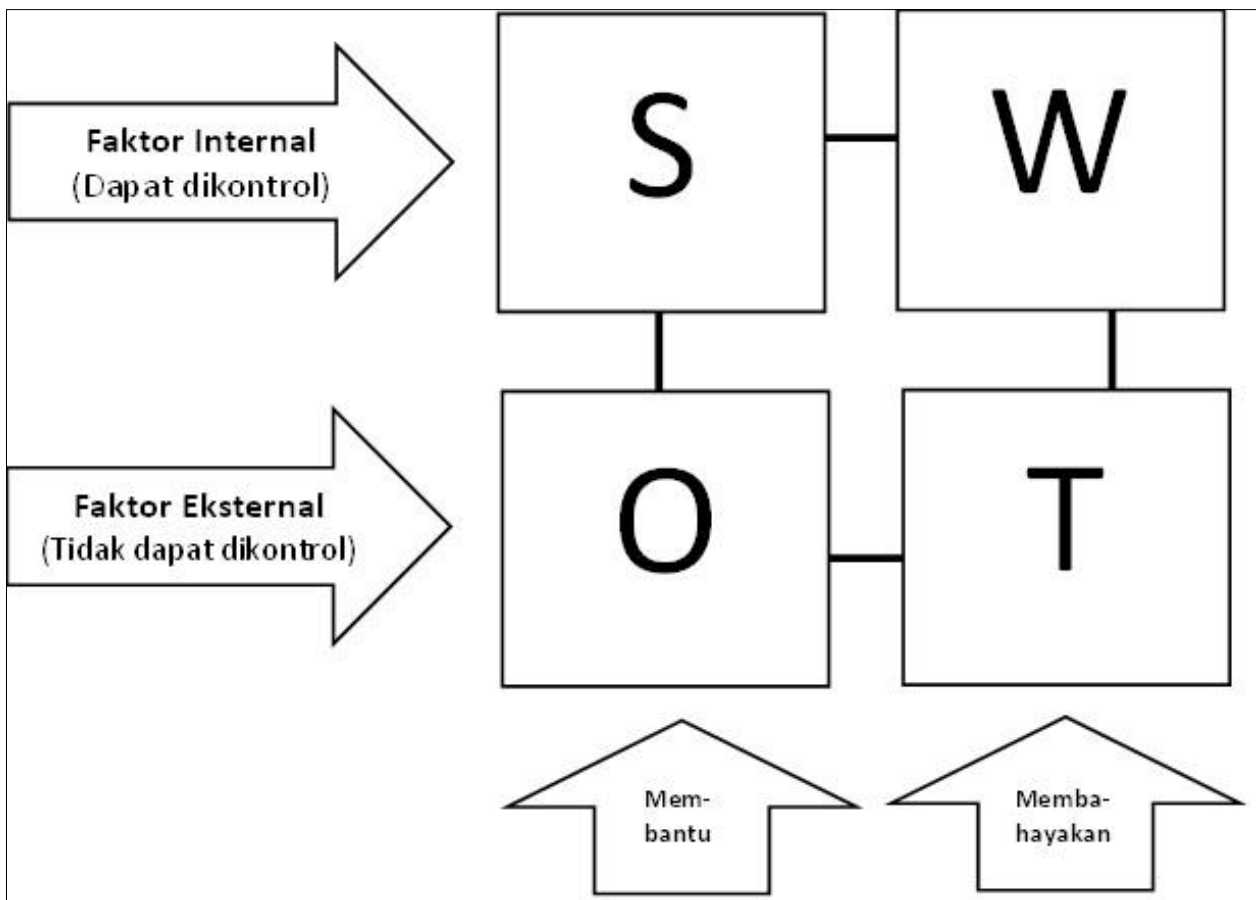
c. Analisis SWOT

Analisis SWOT berkaitan dengan analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi dengan tujuan mengidentifikasi kekuatan internal untuk mengambil keuntungan dari peluang eksternal dan menghindari ancaman eksternal, sambil mengatasi kelemahannya (Wang, 2007). Analisis SWOT meliputi analisis terhadap kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunity*), dan ancaman (*threat*) (Sarsby, 2016:3). Informasi dikelompokkan ke dalam dua kategori besar yaitu faktor-faktor internal berupa kekuatan dan kelemahan di internal organisasi, serta faktor-faktor eksternal yang direpresentasikan dengan lingkungan eksternal (Wang, 2007).

Terdapat beberapa nomenklatur atau jargon dalam analisis SWOT yang perlu diuraikan lebih lanjut. Dalam analisis SWOT dikenal istilah faktor yaitu data atau informasi yang dapat berupa faktor internal (*internal factors*) maupun faktor eksternal (*external factors*), apakah bersifat membantu (*helpful*) ataupun yang bersifat membahayakan (*harmful*) (Sarsby, 2016). Faktor internal merupakan faktor yang dapat dikendalikan oleh organisasi, sebaliknya faktor eksternal hanya sedikit terkendali atau bahkan tidak dapat dikendalikan. Faktor yang membantu akan membersamai kesuksesan organisasi sedangkan faktor yang membahayakan akan menghalangi kesuksesan organisasi.

Gambar 2. Diagram SWOT Dasar

Sumber: Sarsby (2016:7)



Strengths merupakan faktor-faktor internal yang dapat membantu menangkap peluang dan mengatasi ancaman, misalnya kekuatan anggaran, teknologi mutakhir, SDM berkualitas dan memadai, d.l.l. *Weaknesses* merupakan faktor-faktor internal yang dapat menghambat dalam menangkap peluang dan membahayakan organisasi, misalnya kekurangan anggaran, teknologi lama, keterampilan dan moral SDM kurang, d.l.l. *Opportunities* merupakan faktor-faktor eksternal yang tidak dapat dikontrol tapi sangat membantu, misalnya berkurangnya kompetitor, tren baru, inovasi teknologi, peraturan perundang-undangan, d.l.l. *Threats* merupakan faktor-faktor eksternal baik yang terlihat maupun tidak terlihat tetapi sangat berbahaya sehingga harus dikontrol, misalnya meningkatnya persaingan, berkurangnya reputasi atau image organisasi, d.l.l.

Analisis SWOT tidak diragukan lagi merupakan alat yang berguna dalam strategi bisnis karena membuat pengambil kebijakan mempertimbangkan berbagai aspek penting dari lingkungan organisasinya sekaligus membantu mengorganisasikan pemikirannya, meskipun di sisi lain memiliki kelemahan karena tidak menunjukkan dimana bisa menemukan faktor-faktor itu (Wang, 2007). SWOT memang memiliki sejumlah kelebihan

dan kekurangan, yang mana kelebihan dimaksud meliputi mudah dipahami, dapat diaplikasikan pada semua organisasi dan kedalaman berbeda, serta dapat divisualisasikan, sedangkan kelemahannya meliputi kualitas data rendah, bias persepsi, tidak ada pemisahan analisis dan pengumpulan data, serta agak mengabaikan prinsip-prinsip yang tersembunyi (Sarsby, 2016:4).

Hasil analisis SWOT bermanfaat untuk menentukan strategi yang akan dilakukan organisasi berdasarkan kombinasi tertentu dari empat set faktor strategis melalui Matriks SWOT. Matriks SWOT menggambarkan bagaimana peluang dan ancaman eksternal yang dihadapi perusahaan dapat dicocokkan dengan kekuatan dan kelemahan internalnya untuk menghasilkan empat rangkaian alternatif strategis yang mungkin (Wang, 2007).

Gambar 3. Matriks SWOT

	<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>
<i>Opportunities</i>	<p>Strategi SO: Berfokus pada bagaimana menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang.</p>	<p>Strategi WO: Bertujuan untuk menghilangkan kelemahan untuk membuka peluang baru</p>
<i>Threats</i>	<p>Strategi ST: Berusaha memanfaatkan kekuatan yang ada untuk menghindari ancaman.</p>	<p>Strategi WT: Pada dasarnya bersifat defensif dan terutama bertindak untuk meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman</p>

Sumber: diadaptasi dari Istiqomah & Andriyanto (2018); Wang (2007).

3. Objek dan Metode Penelitian

Artikel didasarkan pada penelitian kualitatif yaitu pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami pemaknaan individu atau anggapan kelompok terhadap suatu masalah sosial (Creswell, 2014:4). Kelompok yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Keasistenan Utama Resolusi dan Monitoring sebagai unit kerja Ombudsman RI yang memiliki tugas melakukan penyusunan, menyerahkan, dan memonitoring rekomendasi Ombudsman.

Data dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara, observasi, buku, jurnal ilmiah, informasi/dokumen lembaga, dan artikel berita daring. Wawancara dilakukan secara tertulis menggunakan *Google Form*. Sebanyak 7 (tujuh) orang narasumber

memberikan respon wawancara tertulis melalui *Google Form* antara tanggal 26-27 Mei 2022. Data dianalisis dengan pendekatan model interaktif (Miles et al., 2014) dengan bantuan perangkat lunak N-Vivo guna membantu mengatur data, mengatur ide, memvisualisasikan, dan membantu penyusunan laporan penelitian (Bazeley & Jackson, 2013:3).

4. Hasil dan Pembahasan

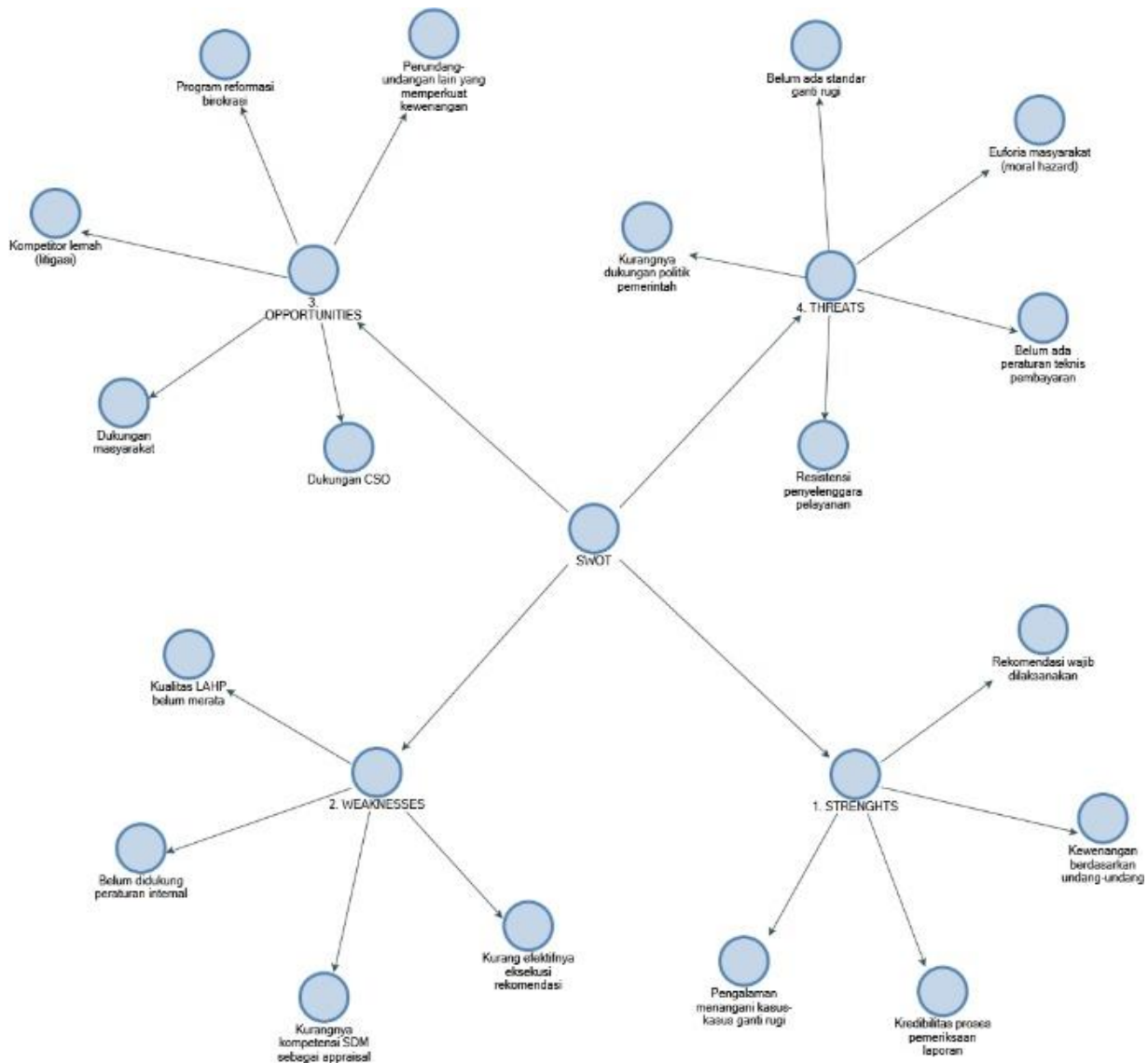
Hasil analisis menggunakan Nvivo menghasilkan peta visualisasi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penggunaan ketentuan ganti rugi melalui rekomendasi Ombudsman (Gambar 4). Berdasarkan hasil analisis, diketahui bahwa pada faktor internal berupa *Strengths* dan *Weaknesses* masing-masing ditemukan empat faktor sedangkan pada faktor eksternal berupa *Opportunities* dan *Threats* masing-masing ditemukan lima faktor. Penjelasan mengenai masing-masing faktor tersebut diuraikan sebagai berikut:

Strengths

Faktor-faktor yang dapat menjadi sumber kekuatan dan dapat membantu Ombudsman dalam melakukan optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi pelayanan publik, antara lain: a) kewenangan yang bersumber dari Undang-Undang Ombudsman yang menjadi legitimasi tindakan Ombudsman; b) sifat rekomendasi Ombudsman yang wajib dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Ombudsman; c) kredibilitas proses pemeriksaan Ombudsman terhadap laporan/pengaduan masyarakat; dan d) pengalaman Ombudsman dalam menangani laporan masyarakat dan/atau memberikan rekomendasi yang memuat ganti rugi.

Rekomendasi yang memuat ganti rugi merupakan kewenangan yang dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Ombudsman. Secara yuridis, rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Ombudsman. Hal ini dikarenakan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pembuat undang-undang telah memberikan kewenangan atributif kepada Ombudsman (Nuriyanto, 2017:413). Rekomendasi Ombudsman bukan sekedar saran atau usulan melainkan bersifat final dan mengikat (Sujata, 2015).

Gambar 4. Visualisasi Faktor-Faktor Optimalisasi Rekomendasi Ganti Rugi



Sumber: Analisis penulis, 2022

Ombudsman RI juga memiliki sumber kekuatan berupa proses pemeriksaan laporan masyarakat yang kredibel dan objektif. Proses pemeriksaan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Ombudsman, Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan Masyarakat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020, serta beberapa petunjuk teknis terkait. Dalam pemeriksaan laporan masyarakat selama ini, Ombudsman RI memiliki pengalaman dalam menangani laporan masyarakat terkait ganti rugi serta pernah mengeluarkan tiga rekomendasi yang di dalamnya memuat ganti rugi (Cahyana, 2022:161).

Weaknesses

Faktor-faktor yang menjadi kelemahan Ombudsman dalam melakukan optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi pelayanan publik, antara lain: a) belum meratanya kualitas LAHP; b) kurangnya kesiapan SDM khususnya terkait penilaian kerugianw (*appraisal*); c) kurangnya dukungan peraturan internal terkait rekomendasi Ombudsman yang memuat ganti rugi; dan d) kurang efektifnya eksekusi rekomendasi. Kualitas LAHP sangat penting untuk diperhatikan karena merupakan sumber rujukan utama dalam penyusunan rekomendasi Ombudsman. Ombudsman juga belum memiliki SDM yang memiliki kompetensi penilai/*asesor*, padahal dalam *Grand Design* Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2011-2026 telah ditargetkan jumlah Asisten Ombudsman bersertifikasi penilai/*asesor* ganti rugi sebanyak 30 (tiga puluh) orang pada tahun 2021 atau 50 (lima puluh) orang pada tahun 2026 (Ombudsman RI, 2011:31).

Kelemahan berikutnya yang perlu menjadi perhatian adalah aturan internal yang belum mendukung terhadap keberadaan rekomendasi Ombudsman mengenai ganti rugi. Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan Masyarakat hanya mengatur mekanisme ganti rugi melalui mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi yaitu setelah proses pemeriksaan menyatakan ditemukan maladministrasi (Pasal 38 ayat (1) dan (2)). Adapun pengaturan mengenai ganti rugi yang dapat dimuat dalam rekomendasi Ombudsman tidak ditemukan dalam Peraturan Ombudsman tersebut. Selain itu, kelemahan muncul dari efektivitas eksekusi atas rekomendasi Ombudsman selama ini. Merujuk pada beberapa hasil penelitian yang ada, eksekusi atas rekomendasi Ombudsman dipandang masih belum efektif (Asmara, 2017; Nuriyanto, 2017:413).

Opportunities

Faktor-faktor yang menjadi peluang bagi Ombudsman dalam melakukan optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi pelayanan publik, antara lain: a) dukungan masyarakat; b) dukungan *civil society organizations*; c) dukungan perundang-undangan lainnya terhadap kewenangan Ombudsman; d) kompetitor lemah; dan e) program reformasi birokrasi. Bagi masyarakat dan CSO, optimalisasi penyelesaian ganti rugi melalui rekomendasi Ombudsman akan memunculkan harapan dapat memperoleh keadilan sehingga masyarakat memiliki pilihan penyelesaian masalah kerugian akibat pelayanan publik selain melalui pengadilan.

Sebagai kompetitor Ombudsman dalam “pasar bisnis” ganti kerugian, pengadilan memiliki kelemahan karena sejak lama dikenal dengan prosesnya yang lama, rumit, dan sangat formal sehingga menjadi peluang bagi Ombudsman RI untuk memasuki “rantai bisnis” ini. Peluang lainnya yang dapat membantu Ombudsman RI adalah perundang-undangan lainnya yang mendukung kewenangan Ombudsman RI terkait rekomendasi. Misalnya, Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan mengenai kewajiban bagi kepala daerah untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman disertai ancaman sanksi apabila tidak melaksanakannya.

Threats

Faktor-faktor yang menjadi ancaman bagi Ombudsman dalam melakukan optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi pelayanan publik, antara lain: a) belum adanya standar ganti rugi; b) belum adanya peraturan teknis pembayaran ganti rugi berdasarkan rekomendasi Ombudsman; c) kurangnya dukungan politik pemerintah; 4) resistensi penyelenggara pelayanan; e) euforia dan moral hazard masyarakat. Pemberian ganti rugi melalui rekomendasi belum memiliki standar karena penyelenggara pada umumnya belum mencantumkan ganti rugi dalam standar pelayanannya. Selain itu, peraturan yang mengatur pembayaran ganti rugi berdasarkan rekomendasi Ombudsman belum ada padahal mekanisme pembayaran yang jelas dan dapat dilaksanakan sangat menentukan sejauhmana rekomendasi Ombudsman mengenai ganti rugi menjadi *executable* (Nuriyanto, 2017:247).

Faktor lainnya yang dapat menjadi ancaman adalah resistensi penyelenggara pelayanan serta kurangnya dukungan politik pemerintah yang dicirikan dengan masih cukup banyak penerima rekomendasi yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman yaitu sebesar 27,3% dalam enam tahun terakhir (Ombudsman RI, 2022). Potensi ancaman lainnya yang perlu diantisipasi adalah euforia masyarakat yang mungkin memiliki ekspektasi yang terlalu tinggi terhadap ganti rugi melalui rekomendasi Ombudsman. Hal ini dapat bermuara pada terjadinya *moral hazard* ataupun kekecewaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat kepada Ombudsman semakin meningkat, terlihat dari semakin meningkatnya jumlah laporan masyarakat kepada Ombudsman (Rosdinar et al., 2016). Akan tetapi apabila harapan masyarakat itu jika tidak dikelola dengan baik justru berpotensi menjadikan *moral hazard* berupa euforia untuk menuntut ganti kerugian yang berujung pada kekecewaan masyarakat terhadap Ombudsman apabila ganti rugi yang

diperoleh tidak sesuai dengan hasil yang mereka harapkan di awal.

Strategi SWOT

Berdasarkan hasil analisis terhadap faktor-faktor kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman terhadap optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait pembayaran ganti rugi pelayanan publik, penulis menyusun matriks strategi SWOT. Matriks tersebut menggambarkan pilihan strategi yang dapat digunakan Ombudsman RI dalam melaksanakan kewenangannya berupa rekomendasi Ombudsman mengenai ganti rugi, seperti yang dapat dilihat pada Gambar 5.

Gambar 5. Matriks Strategi SWOT

	<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>
<i>Opportunities</i>	<p>Strategi SO: Mengoptimalkan penggunaan kewenangan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi sesuai amanat UU Ombudsman RI didasarkan pada hasil pemeriksaan yang kredibel dan pengalaman baik, disertai proses monitoring untuk memastikan penerima rekomendasi melaksanakannya. Hal ini penting sebagai modal menggali dukungan publik dan kepatuhan penyelenggara.</p>	<p>Strategi WO: Meningkatkan kualitas LAHP secara merata, memastikan peraturan internal mendukung optimalisasi rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi, meningkatkan kompetensi SDM khususnya yang relevan dengan ganti rugi, serta memastikan pelaksanaan rekomendasi melalui monitoring yang efektif, guna menggali dukungan publik dan kepatuhan penyelenggara.</p>
<i>Threats</i>	<p>Strategi ST: Melaksanakan kewenangan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi didasarkan pada hasil pemeriksaan yang kredibel, pengalaman baik, disertai proses monitoring yang memadai guna mencegah meningkatnya resistensi penyelenggara, menurunnya dukungan politik, serta mencegah moral hazard masyarakat.</p>	<p>Strategi WT: Menunda pelaksanaan kewenangan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi hingga LAHP lebih merata kualitasnya, peraturan internal lebih mendukung, SDM lebih siap, dan rekomendasi lebih executable yaitu menunggu adanya itikad baik pemerintah, lengkapnya aturan pembayaran, dan meningkatnya kesadaran penyelenggara dan masyarakat.</p>

Sumber: Analisis penulis, 2022.

5. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengambil kesimpulan bahwa dalam upaya mengoptimalkan penggunaan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia, terdapat faktor-faktor internal berupa kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*), serta faktor-faktor eksternal berupa peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) yang perlu dipertimbangkan dalam mengambil keputusan mengenai strategi yang akan diambil.

Berdasarkan faktor-faktor internal dan eksternal sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat empat strategi yang dapat dilakukan oleh Ombudsman RI terkait optimalisasi penggunaan rekomendasi Ombudsman mengenai ganti rugi pelayanan publik. Dari empat strategi yang sudah dipetakan, penulis merekomendasikan dua strategi yang paling tepat dilakukan dalam kondisi saat ini, yaitu:

- a. Pertama, melaksanakan kewenangan rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi didasarkan pada hasil pemeriksaan yang kredibel, pengalaman/praktik baik penanganan ganti rugi, disertai proses monitoring yang memadai guna mencegah meningkatnya resistensi penyelenggara dan menurunnya dukungan politik, serta mencegah *moral hazard* masyarakat.
- b. Kedua, meningkatkan kualitas Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) secara merata, memastikan peraturan internal (Peraturan Ombudsman, petunjuk teknis, d.l.l.) mendukung optimalisasi rekomendasi Ombudsman terkait ganti rugi, meningkatkan kompetensi SDM khususnya pengetahuan dan keterampilan yang relevan dengan penanganan ganti rugi, serta memastikan pelaksanaan rekomendasi melalui pelaksanaan monitoring yang efektif, guna menggalang dukungan publik dan kepatuhan penyelenggara.

Daftar Pustaka

- Asmara, G. (2017). Strengthening Ombudsman Institutions of the Republic of Indonesia to Increase Protection of Citizens' Rights in Public Services. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8(5), 51–57. <https://doi.org/10.1515/mjss-2017-0023>
- Bae, G., Lee, S., & Kim, D. Y. (2020). Interactions between Service Recovery Efforts and Customer Characteristics: Apology, Compensation, and Empowerment. *Journal of Quality Assurance in Hospitality and Tourism*, 22(2), 218–244. <https://doi.org/10.1080/1528008X.2020.1769523>

- Bazeley, P., & Jackson, K. (2013). *Qualitative data analysis with NVivo* (J. Seaman, A. Horvai, & I. Antcliff (eds.); 2nd ed.). SAGE Publications Ltd.
- Brewer, B. (2007). Citizen or customer? Complaints handling in the public sector. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 549–556. <https://doi.org/10.1177/0020852307083457>
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Ed. Revisi). Gramedia Pustaka Utama.
- Cahyana, A. (2022). *Analisis Multiple Streams Approach Terhadap Penghambat Agenda Kebijakan Ganti Rugi Pelayanan Publik di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada.
- Castro, A. (2019). *Principles of Good Governance and the Ombudsman: A Comparative Study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru* (1st ed.). Intersentia.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications Inc.
- Denhart, J. V., & Denhart, R. B. (2007). *The New Public Service Serving Not Steering* (expanded). M. E. Sharpe.
- Dwiyanto, A. (2014). Mengapa Pelayanan Publik? In A. Dwiyanto (Ed.), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Keempat, pp. 17–42). Gadjah Mada University Press.
- Falaakh, M. F. (2014). *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi* (1st ed.). Gadjah Mada University Press.
- Frahm, M. (2013). *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions* (International Ombudsman Institute (ed.); Vol. 53, Issue 9). Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-33896-0>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations and States*. Harvard University Press.
- Innovative Public Services Group. (2008). *Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards: Implementation Plan for Governmental Organizations*. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2008_2_FR_Seven_Steps_to_a_Citizen_Charter_with_Service_Standards.pdf
- Istiqomah, I., & Andriyanto, I. (2018). Analisis SWOT dalam Pengembangan Bisnis (Studi pada Sentra Jenang di Desa Kaliputu Kudus). *BISNIS : Jurnal Bisnis Dan Manajemen*

Islam, 5(2), 363. <https://doi.org/10.21043/bisnis.v5i2.3019>

- Lewis, C. W., & Gilman, S. C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service* (2nd ed.). Jossey-Bass.
- Liu, H. (2019). Examining the trade-off between compensation and promptness in eWOM-triggered service recovery: A restorative justice perspective. *Tourism Management*, 75, 381–392. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2019.05.008>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications Inc.
- Nuriyanto. (2017). *Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Pelayanan Publik*. Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Ombudsman RI. (2011). *Grand Design Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2011-2026*. Ombudsman Republik Indonesia.
- Ombudsman RI. (2022). *Produk Ombudsman: Rekomendasi Ombudsman*. Website Ombudsman RI. <https://ombudsman.go.id/produk?c=16&s=16>
- Ratminto. (2004). Telaah Kritis Pelayanan Umum di Perkotaan. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik*, 8(1), 16. <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jkap.8408>
- Rizkiyana, H. R., Piliang, I. J., Wirahadi, A., Zulkarnaen, A., & Ramdani, D. (2002). *Naskah Akademik RUU tentang Pelayanan Publik*. Lembaga Penelitian Universitas Indonesia.
- Rosdinar, H., Dahlan, A., Samosir, D., Arifianti, E. D., Nurhidayat, Y., Munawir, R., Sularsi, Ningrum, R., Zulkipli, Nange, Y. A., Rahman, M. A., Pattipawae, J., & Kurniawati, T. N. (2016). *Hasil Studi Evaluasi Kinerja Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Periode 2011-2016*. <http://pattiro.org/wp-content/uploads/2016/03/Buku-Hasil-Studi-Evaluasi-Kinerja-ORI-2011-2016.pdf>
- Sarsby, A. (2016). *SWOT Analysis*. Leadership Library.
- Scott, I. (2010). *The Public Sector in Hongkong*. Hong Kong University Press. <https://doi.org/10.5790/hongkong/9789622091726.003.0051>
- Sharon, G., & Hutama, B. A. (2019). Tanggung Jawab Ganti Rugi Terhadap Tindakan Maladministrasi yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara. *Binamulia Hukum*, 8(2), 185–190. <https://fh-unkris.com/journal/index.php/binamulia/article/download/83/74>
- Sujata, A. (2015). Memilih Ombudsman. *Kompas*.
- Thomassen, J. P., Leliveld, M. C., Ahaus, K., & Van de Walle, S. (2020). Prosocial

Compensation Following a Service Failure: Fulfilling an Organization's Ethical and Philanthropic Responsibilities. *Journal of Business Ethics*, 162(1), 123–147. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3992-1>

Wang, K. C. (2007). A process view of SWOT analysis. *International Society for the Systems Sciences - 51st Annual Meeting of the International Society for the Systems Sciences, ISSS 2007*, 484–495.

Whelan, C. J. (1988). Litigation and complaints procedures: objectives, effectiveness and alternatives. *Journal of Medical Ethics*, 14(2), 70–76. <https://doi.org/10.1136/jme.14.2.70>

Yu, W. H., Chiu, S. K., & Tung, C. M. (2019). The study of evolution among logistic service quality, service compensation and long-term cooperation commitment. *Procedia Manufacturing*, 39, 1493–1500. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2020.01.299>