

MENGURAI PERSPEKTIF: OPTIMALISASI PENGELOLAAN PENGADUAN SEBAGAI "PERISAI" PENYELENGGARA LAYANAN

Rabu, 30 September 2026 - Fuad Mushofa

Secara klasik, pemaknaan terhadap pengelolaan pengaduan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan instrumen untuk melindungi hak warga negara dari kesewenang-wenangan birokrasi. Seiring berkembangnya teknologi dan paradigma publik terhadap hak tersebut, sangat penting untuk memperluas maknanya agar tidak sekadar berfokus pada pemenuhan ketersediaannya saja, melainkan pada bagaimana pengelolaan pengaduan secara optimal dilaksanakan. Lebih penting lagi, secara praktis pengelolaan pengaduan harus dapat menjamin bukan hanya hak masyarakat sebagai pengguna layanan, melainkan juga dapat membentengi penyelenggara layanan dari ekspektasi publik yang berlebihan sesuai batas kewenangannya itu sendiri. Penyelenggara layanan yang dimaksud di sini mencakup institusi, lembaga, korporasi, atau badan hukum lain yang dibentuk untuk kegiatan pelayanan publik.

Ketika penyelenggara memiliki Standar Layanan yang terukur, setiap tindakan layanannya dapat dinilai secara objektif. Jika penyelenggara telah bertindak sesuai prosedur, hal itu akan menjadi bukti sah tidak ditemukannya maladministrasi, meskipun tak dapat dipungkiri bahwa komplain ketidakpuasan sering kali tetap menyertainya. Salah satu langkah preventif adalah menjadikan pengelolaan pengaduan sebagai ujung tombak pertanggungjawaban pelayanan yang dimaksud. Namun, ada hal lain yang perlu dipersiapkan, yakni bagaimana mengedukasi masyarakat mengenai apa yang bisa atau tidak bisa dieksekusi oleh penyelenggara. Dengan demikian, penolakan terhadap aduan yang mengandung ekspektasi berlebih tidak hanya memiliki dasar argumen administratif yang kuat, tetapi juga mempunyai dasar hukum yang sah sebagai pedoman pelaksanaan.

Fenomena Pelapor dengan Tuntutan di Luar Batas Kewenangan dan Celah Kekosongan Regulasi

Setiap pengaduan yang disampaikan ke Ombudsman merupakan perwujudan dari persepsi kegagalan pelayanan penyelenggara yang dilaporkan. Bahkan, Ombudsman sering kali menghadapi masyarakat yang memaksakan harapannya untuk diakomodasi tanpa mempertimbangkan batas kewenangan yang dimiliki. Memaksakan kehendak, menolak argumentasi hukum yang rasional, melakukan agresi verbal, hingga menyampaikan teror psikologis terhadap penyelenggara adalah ciri khas sikap yang ditunjukkan oleh jenis pengguna layanan seperti ini. Kondisi demikian menunjukkan adanya tantangan serius dalam pengelolaan pengaduan yang perlu mendapatkan perhatian khusus.

Merujuk data Ombudsman RI Provinsi Gorontalo terkait penyelesaian laporan masyarakat sejak Januari sampai dengan September 2026, dugaan maladministrasi "Tidak Memberikan Layanan" menempati urutan kedua terbanyak. Data ini merepresentasikan bahwa ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan pengaduan di instansi terlapor cukup tinggi. Dari sebanyak 24 laporan, hanya 6 laporan (25%) yang terbukti ditemukan maladministrasi, sedangkan 18 laporan (75%) lainnya tidak terbukti ditemukan maladministrasi. Banyaknya laporan yang tidak terbukti ini sebagian besar terjadi karena apa yang dilakukan oleh instansi sebenarnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai alasan para pelapor masih meneruskan laporannya ke Ombudsman, sehingga memerlukan evaluasi lebih lanjut apakah hal ini terjadi akibat ketidaksiapan penyelenggara dalam menghadapi situasi pengaduan tertentu ataukah memang pelapor menggunakan haknya dalam undang-undang tanpa melakukan kewajibannya untuk mematuhi standar layanan yang berlaku. Meskipun demikian, kedua kondisi ini sama-sama menggambarkan bahwa fenomena pengaduan dengan tuntutan yang berada di luar batas kewenangan penyelenggara tidak bisa lagi dipandang sebelah mata. Padahal, batasan hak masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik telah dijamin dalam Pasal 19 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu kewajiban mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam Standar Layanan, begitu pula dengan hak penyelenggara yang diatur pada Pasal 14. Sayangnya, secara teknis perihal perlindungan terhadap pelaksana, terutama petugas yang berhadapan langsung dalam penanganan tugas pelayanan ini, belum dirumuskan secara khusus.

Tidak adanya tolok ukur khusus dalam penanganan kondisi pengaduan seperti ini menciptakan kekosongan regulasi. Petugas yang menangani aduan secara langsung sering kali dituntut untuk terus bersikap ramah dan sabar di bawah

tekanan psikologis tanpa adanya panduan mengenai kapan sebuah pelayanan berhak dihentikan. Hal ini tidak hanya menguras sumber daya penyelenggara, tetapi juga mengancam keselamatan dan kesehatan kerja secara mental, terutama bagi petugas layanan sebagai garda terdepan.

Beberapa ancaman dan dampak psikologis berpotensi terjadi apabila kekosongan regulasi ini dibiarkan, salah satunya adalah individualisasi kasus yang dapat berujung pada risiko gugatan pribadi. Dalam buku seminalnya *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980, edisi pembaruan 2010), Michael Lipsky mengemukakan bahwa petugas garda terdepan sering kali diperlakukan sebagai "wajah" dari institusi negara, sehingga masyarakat menjadikan petugas sebagai sasaran langsung dari rasa frustrasi terhadap persoalan atau prosedur yang sebenarnya bersifat sistemik. Tuntutan terhadap personifikasi pelayanan tersebut kemudian berpotensi digeser menjadi tuduhan ketidakprofesionalan pelaksana dan berujung pada serangan terhadap individu petugas. Dalam kondisi demikian, petugas rentan menghadapi ancaman laporan polisi, misalnya dengan tuduhan perbuatan tidak menyenangkan, maupun gugatan perdata atas dasar Perbuatan Melawan Hukum, meskipun tindakan yang dilakukan merupakan bagian dari pelaksanaan tugas negara secara sah. Situasi tersebut menciptakan beban psikologis yang semakin berat karena petugas dituntut untuk tetap profesional dan mengendalikan emosi ketika menghadapi tekanan, intimidasi, maupun ancaman hukum. Kondisi ini dapat dipahami melalui konsep kerja emosional (*emotional labor*) yang dikemukakan Arlie Russell Hochschild dalam *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling* (1983), serta konsep kelelahan mental (*burnout*) yang dibahas Christina Maslach dalam *Burnout: The Cost of Caring* (1982), di mana petugas yang harus mempertahankan sikap profesional dalam situasi penuh tekanan pada dasarnya menjalankan kerja emosional dengan tingkat tuntutan yang sangat tinggi.

Risiko tersebut juga dapat berkembang menjadi persoalan maladministrasi internal ketika penyelenggara pelayanan publik, termasuk lembaga pengawas, tidak mampu memberikan perlindungan yang memadai kepada pegawainya dalam menjalankan tugas. Literatur International Labour Organization (ILO) yang ditulis Duncan Chappell dan Vittorio Di Martino dalam *Violence at Work* (1998, edisi ke-3 terbit 2006) menempatkan intimidasi, ancaman verbal, maupun ancaman yang berkaitan dengan pekerjaan sebagai bagian dari risiko keselamatan kerja. Dalam konteks pelayanan publik, kegagalan institusi dalam mengantisipasi dan mencegah risiko tersebut menunjukkan pengabaian terhadap kewajiban penyelenggara negara untuk menyediakan lingkungan kerja yang aman. Perlindungan tersebut tidak hanya berkaitan dengan keselamatan fisik, tetapi juga mencakup perlindungan dari kekerasan verbal, intimidasi, tekanan psikologis, dan bentuk ancaman lain yang muncul dalam pelaksanaan tugas. Dengan demikian, pengabaian terhadap kebutuhan perlindungan petugas berimplikasi pada pemenuhan standar Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) serta menciptakan persoalan kelembagaan apabila organisasi tidak memiliki mekanisme yang jelas untuk menangani pengaduan atau pengguna layanan yang melakukan intimidasi.

Pada akhirnya, kondisi tersebut juga berpotensi melemahkan wibawa institusi. Membiarkan petugas menghadapi intimidasi dari pengguna layanan tanpa instrumen yang memungkinkan penghentian, pengalihan, atau pengambilalihan penanganan layanan dapat menciptakan persepsi bahwa prosedur dapat diterobos melalui tekanan terhadap individu pelaksana. Penegakan aturan dalam situasi semacam ini tidak terlepas dari peran pimpinan sebagai pengendali organisasi. Pimpinan penyelenggara layanan perlu menerapkan prinsip Keadilan Organisasi (*Organizational Justice*) sebagaimana dikembangkan Folger dan Cropanzano (1998) serta prinsip Akuntabilitas Publik sebagaimana dikemukakan Bovens (1998), antara lain melalui penyediaan instrumen pengambilalihan (*take over*) terhadap penanganan pengaduan atau pengguna layanan yang sulit dan berisiko. Mekanisme tersebut dapat menempatkan pimpinan atau institusi sebagai perisai hukum bagi petugas garda terdepan apabila muncul ancaman gugatan atau tekanan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas. Sebagaimana diuraikan W. Richard Scott dalam *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (1995, edisi ke-4 terbit 2013), wibawa institusi berkaitan erat dengan kemampuannya mempertahankan dan menegakkan aturan yang menjadi dasar operasionalnya. Ketika sebuah lembaga negara membiarkan petugasnya diintimidasi hingga prosedur pelayanan dapat diterobos, kondisi tersebut berpotensi mengurangi otoritas, konsistensi, dan legitimasi institusi di mata publik.

Tindak lanjut jangka pendek atas kondisi ini adalah menyediakan dasar hukum internal sebagai turunan Pasal 14 huruf d dan e serta Pasal 20 terkait penyusunan Standar Layanan. Setelah aturan spesifiknya disediakan, langkah selanjutnya adalah optimalisasi penerapannya agar dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya mulai dari level petugas hingga pimpinan penyelenggara. Dengan demikian, sebuah penyelenggara diharapkan telah memiliki "perisai" dalam menyelenggarakan pelayanannya, yang tidak hanya membentengi penyelenggara tetapi juga dapat menjadi instrumen bagi masyarakat untuk menyeleksi haknya dalam mendapatkan penyelenggaraan layanan publik.

