

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada hakekatnya Pemerintahan ialah pelayan masyarakat. Pemerintahan tidak sekedar melayani kepentingannya sendiri, melainkan untuk melayani kepentingan masyarakat luas sehingga terciptanya suatu tujuan seperti yang diharapkan bersama. Di era reformasi seperti ini, Indonesia mengalami perubahan dalam segala bidang, seperti dalam bidang pemerintahan, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menjelaskan bahwa Negara memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pada prinsipnya diatur mengenai kewenangan yang dahulunya bersifat sentralistik berubah menjadi sistem yang desentralistik.

Adanya aturan yang mengatur mengenai sistem desentralisasi, maka keberadaan akan kebutuhan pelayanan publik di daerah menjadi sesuatu yang sangat penting. Tujuan utama dari adanya pengaturan desentralisasi adalah untuk memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efisien, dan akuntabel dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹ Paradigma Penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma *"rule government"* menjadi *"good governance"*. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan

¹Samodra Wibawa, **Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm 133.

publik dalam perspektif *good governance* tidaklah semata-mata didasarkan kepada pemerintah (*government*) atau Negara (*state*) saja, akan tetapi harus melibatkan seluruh komponen, baik dalam intern birokrasi maupun diluar birokrasi publik (masyarakat).²

Kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dapat dinilai dari kemampuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merumuskan pengertian pelayanan publik sebagai berikut³:

“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.”

Menurut Agus Dwiyanto, ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia⁴. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi tempat dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini.

² Sirajuddin dkk, **Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi**, Setara Press, Malang, 2012, hlm 2.

³ **Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 5038.**

⁴ Sirajuddin, op.cit. hlm 3

Menurut penelitian yang dilakukan oleh *Governance and Decentralization Survey 2002*, mendapatkan bahwa ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam penyelenggaraan pelayanan publik pasca terjadinya peraturan otonomi daerah yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan publik.⁵

Adanya situasi seperti ini, mengakibatkan diperlukannya pengawasan terhadap pelayanan publik. Tindakan administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Karena dalam administrasi negara, para pejabat yang berwenang memiliki beberapa keleluasaan dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat tanpa meninggalkan asas legalitas. Menurut Lord Acton mengatakan bahwa “setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalah gunakan”.⁶ Adanya keleluasaan bertindak dari pejabat administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, terkadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka, diperlukanlah suatu pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar sesuai dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain, berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan diskresi (*freies ermessen*)

Lembaga yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengawasi pelayan publik agar tercegahnya suatu perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara ialah Lembaga Ombudsman. Adanya fungsi sebagai pengawas, Ombudsman memiliki tugas yaitu untuk menerima segala keluhan dari

⁵ Ibid., hlm. 4

⁶ Diana Halim Koentjoro, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm 70.

masyarakat mengenai pelayanan dan kinerja yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam hal pelayanan publik, menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik, melakukan koordinasi, kerja sama serta pengembangan jaringan kerja dengan lembaga negara, lembaga pemerintah lainnya, serta lembaga kemasyarakatan maupun perseorangan, dan membangun jaringan kerja.

Lembaga Ombudsman merupakan lembaga yang bersifat independen. Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia⁷ dikatakan bahwa yang dimaksud dengan

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”.

Terkait dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur mendapatkan banyak laporan dari masyarakat dalam bidang perizinan. Dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2016, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur sering kali mendapatkan laporan dari masyarakat dalam bidang perizinan. Adapun rincian laporan masyarakat tersebut sebagai berikut :

⁷Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 4899

Tabel 1
Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan

Tahun	Jumlah
2013	11 kasus
2014	30 kasus
2015	27 kasus
2016	10 kasus
Jumlah	78 kasus

Sumber : Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, Data Sekunder, Diolah, 2016.

Tabel 2
Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan pada Tahun 2013-2016

No	Jenis Perijinan	Jumlah Laporan
1.	Izin Mendirikan Bangunan	26
2.	Izin Usaha	22
3.	Izin Perumahan	1
4.	Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi	7
5.	Izin Gangguan (HO)	4
6.	Izin KIR	2
7.	Izin Pendirian Sekolah	1
8.	Izin Pemakaian Tempat Berjualan	1
9.	Izin Reklame	1
10.	Izin Pembangunan Ruko	1
11.	Izin Pemanfaatan Ruang	2
12.	Izin Tambang	1
14.	Izin Rekomendasi Perencanaan Lalu Lintas	2
15.	Izin Keimigrasian	2
16.	Lain-lain	5
	Total	78 kasus

Sumber : Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur, Data Sekunder, Diolah, 2016.

Peneliti dalam hal ini ingin mengambil sampel dengan meneliti perizinan dalam penyelenggaraan izin mendirikan bangunan, izin usaha, dan izin pendirian tower. Hal ini dikarenakan jumlah izin tersebut sering dilaporkan dan dikeluhkan oleh masyarakat di Jawa Timur. Laporan dan keluhan dari masyarakat tersebut memiliki permasalahan seperti adanya pungutan liar, penyimpangan prosedur dalam penerbitan izin, waktu yang lama dalam mendapatkan izin, instansi tersebut

tidak memberikan pelayanan, adanya penyalahgunaan izin dan wewenang, serta tidak kompetennya instansi terkait.

Seperti pada kasus 2014, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur mendapatkan laporan dengan nama pelapor Kan Eddy yang melaporkan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto yang diduga telah melakukan penundaan berlarut terkait penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) milik PT. Kokoh Anugerah Nusantara (KAN) dan diduga telah melakukan permintaan sejumlah uang terkait legalisir IMB yang diajukan oleh pelapor. Pada tahun 2015, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur juga mendapatkan laporan terkait perizinan usaha dengan nama pelapor Supardi Prapto Utomo, yaitu penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Camat Junrejo dengan tidak diberikannya izin usaha panti pijat di wilayah kecamatan Junrejo Kota Batu. Sedangkan pada tahun 2015, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur juga mendapatkan laporan atas nama pelapor yaitu Arik Prasetyo dalam hal penyimpangan prosedur terkait dengan penerbitan izin pendirian Tower di Dusun Purwojati Kabupaten Jember yang dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Jember.

Terkait dengan adanya dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat pelayanan publik, selain menerima laporan dari masyarakat, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur juga melakukan pengawasan investigasi atas inisiatif sendiri atau yang disebut dengan *Own Motion Investigation*. Investigasi atas inisiatif sendiri ialah mendatangi langsung Dinas terkait dan melakukan investigasi secara rahasia yang bertujuan untuk memperoleh gambaran atau kondisi nyata tentang pemenuhan standar pelayanan,

transparansi dan kemudahan memperoleh layanan publik, serta potensi maladministrasi yang dapat terjadi. Investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur pada tahun 2014 ini dilakukan secara kerja sama dengan Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman mengambil sampel di Kota Surabaya dalam hal Pelayanan Perijinan Usaha Kecil dan Menengah Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Surabaya. Hasil dari investigasi tersebut terdapat beberapa kelurahan dan kecamatan yang tidak memiliki standar pelayanan publik yang jelas terkait dengan waktu, biaya dan syarat pengurusan izin. Kelurahan dan Kecamatan tersebut menurut Ombudsman tidak menyediakan informasi alur pelayanan, ruang pengaduan, dan standar pelayanan.

Tabel 3
Nilai Kepatuhan atas Pelayanan Perijinan UKM Sektor Perdagangan,
Hotel dan Restoran di Surabaya Tahun 2014

Nama SKPD	Kategori Wilayah Pemerintahan	Kab/Kota	Provinsi	Total Nilai Kepatuhan	Zona Kepatuhan
UPTSA	UPT PEMKOT	Kota Surabaya	JATIM	955	Hijau
Kec. Krembangan	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	660	Kuning
Kec. Genteng	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	620	Kuning
Kec. Gubeng	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	450	Merah
Kec. Laka Santri	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	435	Merah
Kelurahan Bangkingan	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	425	Merah

Lanjutan Tabel 3

Nama SKPD	Kategori Wilayah Pemerintahan	Kab/Kota	Provinsi	Total Nilai Kepatuhan	Zona Kepatuhan
Kel. Semolowaru	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	310	Merah
Kec. Sukolilo	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	250	Merah
Kec. Karang Pilang	KECAMATAN	Kota Surabaya	JATIM	240	Merah
Kel. Baratajaya	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	220	Merah
Kel. Kaliasin	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	190	Merah
Kel. Krembangan Utara	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	160	Merah
Kel. Kebraon	KELURAHAN	Kota Surabaya	JATIM	150	Merah

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur, Data Sekunder, tidak diolah, 2015.

Berdasarkan tabel diatas menjelaskan bahwa terdapat kelurahan dan kecamatan yang masuk dalam zona kepatuhan merah, yaitu pelayanan publik yang predikat kepatuhannya rendah, sedangkan zona kepatuhan kategori kuning ialah pelayanan publik yang predikat kepatuhannya sedang, dan zona kepatuhan kategori hijau ialah pelayanan publik yang predikat kepatuhannya tinggi.

Keadaan tersebut dapat menimbulkan maladministrasi, pungutan liar, penyalahgunaan wewenang, dan korupsi. Ditemukan bahwa banyak pegawai Kelurahan dan Kecamatan serta Petugas Satpol PP yang melakukan maladministrasi dan pungutan liar dalam hal perizinan.⁸

Dengan adanya kasus diatas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penyusunan penulisan skripsi dengan judul "PENGAWASAN OMBUDSMAN

⁸Hasil Pra Survey Wawancara dengan Ombudsman Republik Indonesia tanggal 1 Desember 2015.

TERHADAP PENYELENGGARAAN PELAYANAN PERIZINAN”.(Studi di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur). Peneliti dalam hal ini juga mengemukakan penelitian-penelitian terdahulu yang dapat dijadikan pertimbangan dalam penelitian ini, yang terkait dengan judul yang dipilih oleh penulis supaya jelas adanya perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan serta untuk menjaga orisinalitas

Tabel 4
Orisinalitas Penulisan

No	Tahun	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2015	Aldilla Seroja Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan (Studi di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur)	-Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan? - Apa faktor-faktor penghambat Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan dan bagaimana solusinya	Penelitian tersebut dilakukan di Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan. Sedangkan penulis dalam penelitian ini melakukan penelitian dalam bidang pelayanan perizinan di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

Lanjutan Tabel 4

No	Tahun	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
2.	2015	Cynthia Su'udia Fakultas Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya	Pengawasan Ombudsman dan Komisi Pelayanan Publik dalam Rangka Mengurangi Maladministrasi (Studi di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dan Komisi Pelayanan Publik Jawa Timur)	- Bagaimanakah maladministrasi yang terjadi dibidang perizinan di Kota Malang ? - Bagaimanakah peran Ombudsman RI dan KPP dalam bidang pengawasan untuk mengurangi maladministrasi ? -Faktor-faktorapakah yang mendorong dan mencegah terjadinya maladministrasi di Kota Malang?	- Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaduan dalam bentuk maladministrasi bidang perizinan yang ada di BP2T Kota Malang tidak sesuai dengan kategori pengaduan yang ada di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur maupun di KPP Jawa Timur. Sedangkan penulis dalam penelitian ini melakukan penelitian dalam bidang pelayanan perizinan di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur ?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur serta bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan, dan menganalisis pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menemukan hambatan yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan di provinsi Jawa Timur beserta solusi untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam menambah pengetahuan perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara mengenai fungsi pemerintah dalam hal pemberian pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini dapat menambah wawasan penulis mengenai pentingnya pelayanan publik yang berkualitas serta fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap pelayanan publik dalam bidang Perizinan.

b. Bagi Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur Diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan publik pada bidang perizinan.

c. Bagi Masyarakat

Dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai peran dan fungsi Lembaga Ombudsman dan agar masyarakat dapat lebih mengetahui akan pentingnya menyampaikan aspirasi dalam hal pelayanan publik jika terjadi suatu tindakan maladministrasi dalam bidang perizinan.

E. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari lima bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab. Dibawah ini diuraikan mengenai instisari dari masing-masing bab secara umum :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab yang berisi tentang latar belakang permasalahan yang menjadi alasan pemilihan judul penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan penelitian yang berkaitan permasalahan yang akan diteliti oleh peneliti. Teori-teori ini dapat diperoleh dengan tinjauan kepustakaan, yang berisi : kajian umum tentang pengawasan, kajian umum tentang Ombudsman Republik Indonesia, kajian umum tentang izin, kajian umum tentang pelayanan publik, kajian umum tentang *good governance*.

BAB III : METODE PENELITIAN

Berisi uraian tentang jenis penelitian yang digunakan, metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi sampel, dan teknik analisis data yang digunakan dan data operasional dalam penelitian hukum.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai penyajian data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya pada obyek penelitian, meliputi gambaran umum Provinsi Jawa Timur,

Gambaran Umum Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur, serta kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur serta bagaimana solusinya.

BAB V : PENUTUP

Berisi tentang sub-sub bab, yaitu kesimpulan dan saran dari seluruh pembahasan yang akan disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini dan nantinya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan yang dapat dimanfaatkan di kemudian hari.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan sering disebut juga dengan kontrol.⁹ Kamus Umum Bahasa Indonesia, memberikan pengertian arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa. Soekarno K memberikan definisi tentang pengawasan yaitu “Suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.¹⁰ Sondang P.Siagian mendefinisikan pengawasan sebagai “Proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk mejamin supaya semua pekerjaan yang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”.¹¹ Ahli Hukum Tata Negara yaitu Bagir Manan, ia mendefinisikan pengertian pengawasan sebagai berikut :“ Pengawasan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama”. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas dilakukan dalam Undang-Undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal

⁹ Hadari Nawawi, **Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah**, Erlangga, Jakarta, 1989, hlm 4.

¹⁰ Sujamto, **Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Ghalia Indonesia**, Jakarta, 1986, hlm 17.

¹¹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, **Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)**, Malang, UB Press, 2011, hlm 39

yang tidak ditentukan atau berdasarkan Undang-Undang.¹² *Legal* entity yang dimaksud adalah lembaga pengawas yang mandiri atau sebagai lembaga diluar dari lembaga yang diawasi. Pengertian pengawasan dapat disimpulkan sebagai berikut yaitu :

- a. pengawasan adalah suatu proses usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai;
- b. yang dilakukan oleh institusi internal atau oleh lembaga eksternal yang mandiri sekaligus berwenang;
- c. terhadap objek kegiatan yang telah ditentukan baik yang akan sedang, dan sudah berlangsung atau dijalankan;
- d. supaya sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki;
- e. menurut atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

2. Bentuk Pengawasan

Bentuk pengawasan dibagi menjadi 4 yaitu :

- a. Pengawasan ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan :

Pengawasan dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu :

- 1) Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dibidang pengawasan dalam membantu Presiden sebagai Administrator Pemerintahan yang tertinggi dalam mengendalikan administrasi negara. Fungsi pengawasan ini dilaksanakan oleh badan/organisasi/unit kerja yang volume dan beban kerja atau tugas pokoknya dibidang pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh

¹² Ibid., hlm. 42.

badan/organisasi/unit kerja terhadap aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, disebut sebagai pengawasan dari luar (*ekstern*).

2) Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh setiap atasan langsung terhadap bawahannya dalam mewujudkan manajemen yang sehat dilingkungan organisasi/unit kerja masing-masing. Pengawasan ini disebut sebagai pengawasan atasan langsung sebagai pelaksanaan fungsi melekat (pengawasan *intern*).¹³ Pengawasan melekat, dapat menjadi sangat efektif untuk mengendalikan aparat pemerintah, sehingga akan terciptanya aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Tiga sifat yang dimiliki oleh pengawasan melekat, yakni bersifat tepat, bersifat cepat dan bersifat murah. Bersifat tepat, karena aparat pengawas mengetahui benar lingkup tugas dan kewajiban aparat yang diawasi. Bersifat cepat, karena pengawasan melekat ini sifatnya tidak terlalu prosedural. Bersifat murah, karena pengawasan ini merupakan "*built in control*", jadi tidak memerlukan anggaran biaya sendiri.¹⁴

b. Pengawasan dari segi waktu dilaksanakannya

1) Pengawasan Preventif

¹³ Hadari Nawawi, **Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah**, Erlangga, Jakarta, 1989, hlm 4.

¹⁴ Muchsan, **Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm 41.

Pengawasan preventif ialah pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah. Pengawasan ini disebut juga dengan pengawasan dalam hal pencegahan atau pengawasan priori.

2) Pengawasan Represif

Pengawasan represif ialah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah. Pengawasan represif memiliki fungsi sebagai pengoreksi atau pemulihan jika terjadi suatu tindakan yang dianggap salah.¹⁵

c. Pengawasan ditinjau dari aspek yang diawasi

1) Pengawasan Segi Hukum

Pengawasan segi hukum yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*).

2) Pengawasan Segi Kemanfaatan

Pengawasan segi kemanfaatan yaitu pengawasan yang dilakukan bertujuan untuk menilai dari sisi kemanfaatannya dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁶

d. Pengawasan Lintas Sektoral

Pengawasan Lintas Sektoral ialah pengawasan yang dilakukan secara bersama-sama oleh dua atau lebih perangkat pengawasan terhadap program-program dan kegiatan pembangunan yang bersifat multi sektoral yang menjadi tanggungjawab semua departemen atau lembaga yang terlibat dalam program atau kegiatan

¹⁵ Diana Halim Koenjtoro, op.cit. hlm 74

¹⁶Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, op.cit. hlm 46

tersebut. Contoh dari pengawasan lintas sektoral adalah program transmigrasi, program bimas, program impres bantuan daerah, impress sarana kesehatan, proyek perizinan. Belakangan ini program lintas sektoral semacam ini perlu dikembangkan secara terpadu seperti sistem pengelolaan perizinan satu atap, dan diikuti pula model pengawasan secara terpadu.¹⁷

3. Tujuan dan Fungsi Pengawasan

Arifin Abdul Rachman berpendapat bahwa tujuan dari pengawasan adalah:

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan dan kegagalan-kegagalannya sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Secara lebih konkrit Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir merumuskan tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah meliputi :

¹⁷ Ibid., hlm. 55.

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan beribawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat, dan bertanggungjawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, dan rasa berdosa yang lenih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Sedangkan fungsi pengawasan yaitu :

- a. Eksplanasi, pengawasan menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program yang diciptakan berbeda.
- b. Akuntansi, pengawasan menghasilkan informasi yang memiliki manfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik.
- c. Pemeriksaan, pengawasan membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka.
- d. Kepatuhan, pengawasan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf dan pelaku lain sesuai dengan standar dan

prosedur yang dibuat oleh legislator, instansi pemerintah dan atau lembaga professional.¹⁸

B. Kajian Umum Tentang Ombudsman Republik Indonesia

1. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia

Pemikiran tentang perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia pada mulanya sudah muncul sejak lama. Sebelum terbentuknya Ombudsman di Indonesia, beberapa sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia. Tahun 1981, Muchsan dalam bukunya berjudul Peradilan Administrasi mengemukakan tentang perlunya pembentukan Lembaga Ombudsman di Indonesia sebagai langkah untuk mengadakan pencegahan secara preventif. Lembaga ombudsman tersebut menurut Muchsan akan berfungsi untuk meneliti perbuatan-perbuatan alat administrasi negara, serta menampung keluhan-keluhan masyarakat terhadap perbuatan alat administrasi negara sehingga dapat mengurangi perbuatan administrasi negara yang dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat, dan memberikan penerangan tentang hukum administrasi negara kepada masyarakat.

Awal tahun 1998, Marcus Lukman juga pernah menganjurkan perlunya pembentukan lembaga pengawasan yang disebutnya sebagai pengawasan ekstra fungsional dengan mengadopsi konsep lembaga Ombudsman. Marcs Lukman mengatakan lembaga semacam itu penting karena meskipun sudah ada lembaga WASKAT (Pengawasan Melekat), WASNAL (Pengawasan Fungsional), BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), dan PTUN (Pengadilan Tata

¹⁸ Ibid., hlm. 48.

Usaha Negara), tampaknya belum efisien dan efektif untuk mengontrol melawan hukum dan moral penguasa.

Pemikiran tentang perlunya dibentuk Ombudsman juga datang dari sebuah lembaga swadaya masyarakat yaitu ICW (*Indonesia Corruption Watch*). ICW dengan tegas menyatakan bahwa pembentukan Ombudsman tidak bisa dihindarkan mengingat tekanan masyarakat dan tuntutan demokrasi. Pembentukan Ombudsman diperlukan untuk melindungi masyarakat dari kepentingan politisi dan pemerintah yang berkuasa.¹⁹

Ombudsman di Indonesia didirikan pertama kali pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keppres Nomor 44 Tahun 2000. Ombudsman pada saat itu masih berbentuk lembaga Adhock dengan nama Komisi Ombudsman Nasional. Setelah melalui proses yang sangat panjang dalam dua kali masa pemerintahan dan dua periode pergantian anggota DPR, maka pada tanggal 07 Oktober 2008 disahkanlah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Terdapat perubahan yang mendasar yang diatur dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia bila dibandingkan dengan Keppres Nomor 44 Tahun 2000. Undang-Undang Ombudsman memberi penegasan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara, rekomendasinya juga wajib ditindaklanjuti dan memiliki kekuatan mengikat yang lebih signifikan dari sebelumnya. Ombudsman juga diberikan hak imunitas, dan tidak dapat dihalang-halangi selama menjalankan tugas dan wewenangnya. Kekuatan Super Power

¹⁹Galang Asmara, **Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia**, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, hlm 12.

juga diberikan kepada Ombudsman, sehingga bagi terlapor yang tidak memenuhi panggilan secara patut dengan alasan yang sah, maka dapat dilakukan pemanggilan secara paksa.²⁰

2. Tujuan Ombudsman

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa Ombudsman Republik Indonesia bertujuan :

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera.
- b. Mendorong penyelenggaraan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik.
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik.
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, serta KKN.
- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

²⁰M.Makhfudz, **Hukum Adminitrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm 133.

3. Nilai-nilai Ombudsman

- a. Kepatutan, dalam menjalankan tugasnya Ombudsman tidak hanya terpaku pada aturan normatif hukum saja, akan tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai yang sedang berkembang dalam masyarakat.
- b. Keadilan, setiap tindakan dari Ombudsman harus mencerminkan keadilan bagi setiap pihak yang laporannya sedang ditangani oleh Ombudsman.
- c. Non diskriminasi, dalam memberikan pelayanan Ombudsman tidak boleh menggunakan prasangka ras, etnik, agama, keyakinan, politik, dan lain-lain.
- d. Tidak memihak, dalam mengambil pertimbangan dan menggunakan wewenang Ombudsman harus bersikap di tengah dan memperlakukan para pihak setara.
- e. Akuntabilitas, setiap aktivitas yang dilakukan oleh Ombudsman dapat dipertanggung jawabkan menurut ketentuan yang berlaku.
- f. Keseimbangan, dalam menangani laporan dan menjalankan kewenangannya harus pada posisi seimbang diantara pihak-pihak yang berkepentingan.
- g. Keterbukaan, dalam menjalankan tugasnya tidak menutup informasi yang seharusnya menurut ketentuan dapat dilakukan publikasi.
- h. Kerahasiaan, dalam menjalankan tugasnya Ombudsman tetap menjaga kerahasiaan informasi yang didapat dari berbagai pihak yang tidak ada hubungannya dengan penanganan laporan.

4. Keanggotaan Ombudsman

Ombudsman terdiri atas 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. Ombudsman dibantu oleh asisten Ombudsman dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Asisten Ombudsman diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman. Selain dibantu oleh asisten Ombudsman, Ombudsman juga dibantu oleh Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal.

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan Presiden. Sebelum mengajukan calon anggota Ombudsman kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden membentuk panitia seleksi calon anggota Ombudsman. Panitia seleksi terdiri dari unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi dan anggota masyarakat.²¹

5. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

Pentingnya pembentukan Ombudsman Perwakilan pada dasarnya disebabkan karena beberapa hal, yakni :

- a. Pertama, wilayah Indonesia yang sangat luas sehingga menyebabkan Ombudsman Republik Indonesia sangat sulit untuk melakukan klarifikasi, monitoring, dan pemeriksaan secara baik karena membutuhkan waktu yang sangat lama untuk menjangkau setiap daerah dengan terbatasnya sarana transportasi dan komunikasi yang ada di Indonesia.

²¹Nomensen Sinamo, **Hukum Administrasi Negara**, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm 168.

- b. Kedua, jumlah penduduk Indonesia yang padat dan menyebar di berbagai pelosok daerah dengan permasalahan yang beraneka ragam, sehingga Ombudsman Republik Indonesia sudah tentu tidak akan mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan menangani permasalahan yang terjadi.
- c. Ketiga, permasalahan di daerah seringkali membutuhkan penanganan khusus dan sesegera mungkin, sehingga membutuhkan Ombudsman yang tidak hanya memiliki wawasan nasional akan tetapi juga menguasai karakteristik daerah.

6. Tugas Ombudsman

Sesuai dengan pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman memiliki tugas yaitu :

- a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas laporan di wilayah kerjanya;
- c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman di wilayah kerjanya;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya;
- e. melakukan kordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga masyarakat dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;

- g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Ombudsman

7. Fungsi Ombudsman

Perwakilan Ombudsman berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang ada di wilayah kerjanya baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan BUMS atau perseorangan yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik dalam bidang tertentu yang sebagian atau seluruh dana yang diperolehnya berasal dari APBN dan/atau APBD.

8. Wewenang

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menerangkan bahwa Ombudsman memiliki wewenang antara lain :

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor atau terlapor untuk mendapatkan kebenaran laporan atau suatu laporan.
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotocopy dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.

- d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor dan pihak lain yang terkait laporan.
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada para pihak yang diragukan.
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi
- h. Menyampaikan saran kepada Presiden, Kepala Daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan atau prosedur pelayanan publik.
- i. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

Wewenang Ombudsman RI makin luas dan kuat sebagai pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang, antara lain:

- j. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, wewenang Ombudsman RI makin luas termasuk pengawasan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan

oleh penyelenggara pelayanan publik dan untuk menyelesaikan ganti rugi Ombudsman RI melakukan mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus.

- k. Berdasarkan Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Kepala Daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman RI sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat diberikansanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk. Dengan adanya peraturan ini, maka kewenangan Ombudsman semakin kuat.

C. Kajian Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Izin

Izin (*vergunning*) merupakan suatu persetujuan dari penguasa yang didasari oleh peraturan perundang-undangan atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan serta larangan peraturan perundang-undangan.²² Penguasa dalam memberikan izin berarti ia mengizinkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.

2. Sifat Izin

Isi atau substansi dari izin memiliki sifat sebagai berikut:²³

²² Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 168.

²³ Ibid., hlm. 173

- a. Izin bersifat bebas, maksudnya ialah izin sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis.
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin yang penerbitannya terikat pada aturan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan tersebut mengaturnya.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, ialah izin yang mempunyai sifat keuntungan pada yang bersangkutan.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, adalah izin yang sifatnya memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya dan masyarakat sekitar.
- e. Izin yang segera berakhir, adalah izin mengenai tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya pendek.
- f. Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang berkaitan dengan tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relative lama.
- g. Izin yang bersifat pribadi, izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dari pemohon izin.
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung sifat dan objek izin tersebut.

3. Unsur – Unsur Izin

- a. Instrumen Yuridis

Negara diberikan kewenangan dalam memberikan suatu pengaturan untuk mewujudkan suatu negara yang tertib, aman dan sejahtera. Adanya fungsi pengaturan ini, muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, suatu keputusan merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum yang ada. Wujud dari keputusan adalah adanya izin. Berdasarkan jenis-jenis keputusan, izin termasuk sebagai keputusan yang konstitutif. Keputusan konstitutif merupakan keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan atau keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan. Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Ciri dalam suatu negara hukum ialah pemerintahan dilakukan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan dengan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa

adanya peraturan yang mengatur, maka tindakan pemerintah tersebut menjadi tidak sah. Pejabat yang berwenang untuk membuat dan menerbitkan izin harus didasarkan pada kewenangannya yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar kewenangan tersebut, maka keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.

Menurut Marcus Lukman, pada kenyataannya kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti pemerintah diberikan kewenangan untuk mempertimbangkan suatu hal atas dasar inisiatif sendiri yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang :²⁴

- 1) Kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi tersebut.
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin akan timbul akibat pemberian atau penolakan izin berkaitan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah. Tingkatan paling tinggi yaitu Presiden sampai dengan tingkatan terendah yaitu Lurah, mereka berwenang memberikan izin.

²⁴ Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi**, PT Rajagrafindo Persada, Yogyakarta, 2013, hlm 201.

Beragamnya organ pemerintahan yang memberikan izin, yang pasti adalah bahwa izin tersebut hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan yang berwenang.

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan terhambatnya kegiatan yang membutuhkan izin tertentu, bahkan sasaran yang diinginkan tidak dapat tercapai. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu yang lama dalam penerbitannya, terlalu banyaknya prosedur, dan biaya. Biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi. Deregulasi merupakan peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap berlebihan yang berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara dalam kehidupan masyarakat tertentu terutama dalam bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.²⁵

Pelaksanaan deregulasi maupun debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu.
- 2) Deregulasi diterapkan hanya pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial.
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diterbitkannya perizinan.
- 4) Deregulasi dan debirokratisasi harus selalu memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

²⁵Ibid., hlm. 205.

d. Prosedur dan persyaratan

Terdapat beberapa syarat dalam suatu izin, yaitu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, apabila ditentukan perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret apabila tidak dipenuhi maka akan diberikan sanksi. Bersifat kondisional, apabila penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

D. Kajian Umum tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan dalam kamus besar Bahasa Indonesia ialah hal, cara atau hasil pekerjaan melayani. Menurut sisi terminologi, istilah publik berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum masyarakat, negara. Pengertian pelayanan publik dalam perspektif hukum ialah suatu kewajiban yang di berikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan. Terdapat 3 unsur dalam pelayanan publik, yang pertama adalah organisasi pemberi pelayanan yaitu pemerintah daerah, kedua adalah penerima layanan yaitu individu, masyarakat atau organisasi yang berkaitan, ketiga adalah unsur kepuasan yang diberikan atau yang diterima oleh penerima layanan.²⁶

²⁶Pahrizal Iqrom, **Reformasi Birokrasi di Nusantara**, UB Press, Malang, 2013, hlm 134.

2. Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Hukum Administrasi Negara mengenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik. Asas-asas tersebut sangat penting karena untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat.²⁷

- a. Asas persamaan, yaitu bahwa dalam segala hal yang sama semua harus diperlakukan yang sama;
- b. Asas kepercayaan, yaitu asas yang menuntut supaya badan pemerintahan itu terikat pada janjinya untuk memenuhi segala janji-janji, keterangan dan aturan-aturan kebijaksanaan yang dikeluarkan olehnya.
- c. Asas kepastian hukum, secara materiil yaitu menghalangi badan pemerintah untuk menarik kembali ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Secara formal, yaitu ketetapan-ketetapan yang memberatkan dan ketentuan-ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan harus disusun dengan kata-kata yang jelas.
- d. Asas kecermatan, suatu keputusan yang harus dipersiapkan dan diambil dengan secara cermat.
- e. Asas pemberian alasan, suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya.²⁸

²⁷Sirajuddin, op.cit. hlm 35.

²⁸ Philipus M.Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 271.

3. Kualitas pelayanan publik

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah untuk memuaskan masyarakat, sehingga pemberi layanan publik dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan prima yang tercermin dari²⁹ :

- a. Transparansi, pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas, pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- c. Kondisional, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak, pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, agama, ras, golongan, status sosial,
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan

²⁹Lijan Poltak Sinambella, Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi. Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm 6.

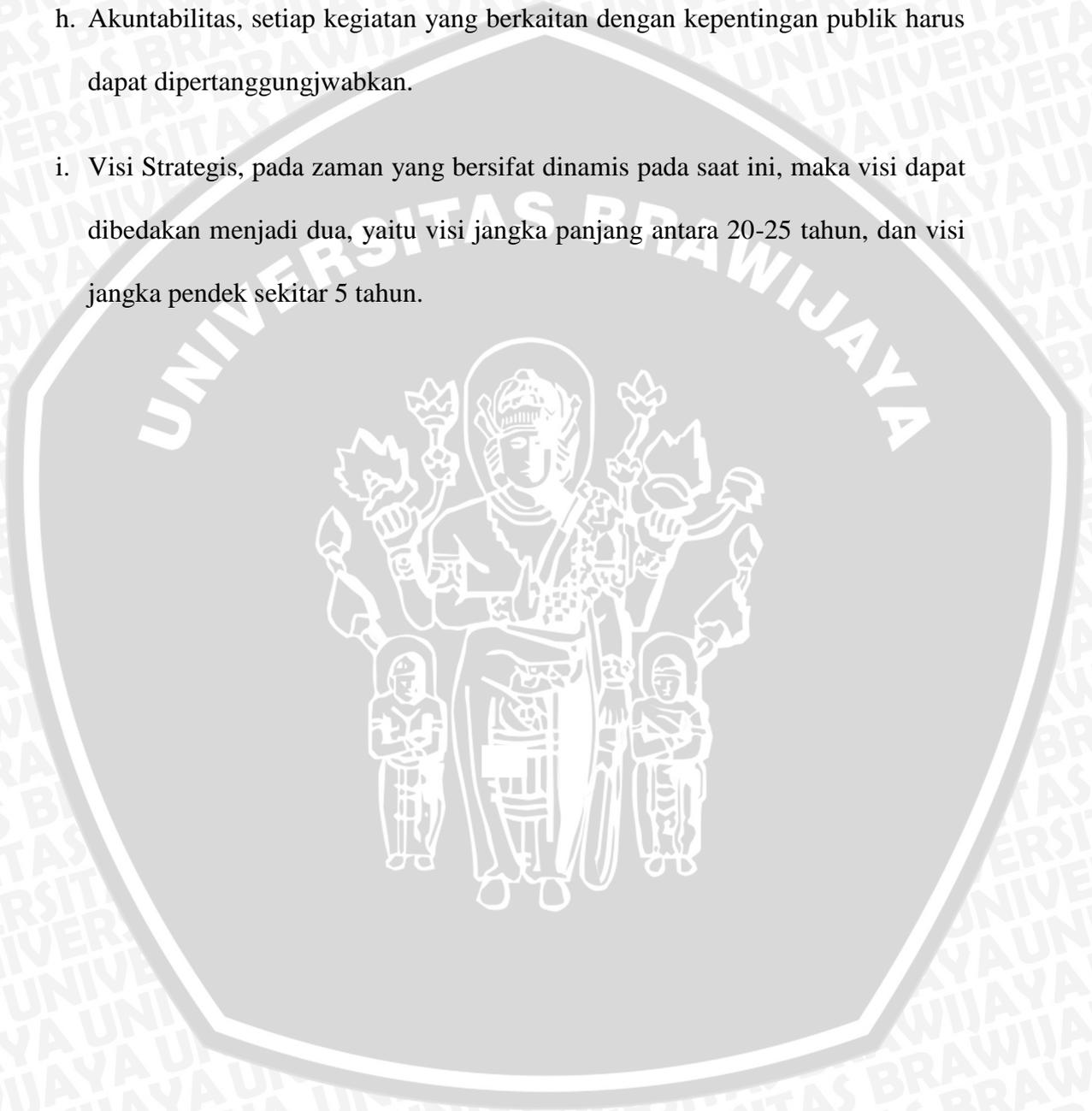
E. Kajian Umum tentang Good Governance

Good Governance dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan dengan tata pemerintahan yang baik. Istilah *Good Governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga penyandang dana internasional seperti World Bank, UNDP, dan IMF. UNDP memberikan sembilan karakteristik *good governance* sebagai berikut³⁰ :

- a. Partisipasi, mengharuskan setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk ikut mengambil bagian dalam proses bernegara, pemerintahan serta bermasyarakat baik secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM, dan sebagainya.
- b. Penegakan Hukum, penegakan hukum harus dilaksanakan secara adil.
- c. Transparansi, dalam proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi harus dilakukan dengan secara terbuka.
- d. Daya tanggap, demi terciptanya *good governance*, maka seluruh komponen yang terlibat memerlukan daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan *stakeholders*.
- e. Berorientasi pada konsensus, dalam pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah harus didasarkan pada kesepakatan bersama, yang dilanjutkan kesediaan untuk tetap mempertahankan keputusan tersebut.
- f. Keadilan, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan kehidupan yang sejahtera dan adil.

³⁰Sirajuddin, op.cit. hlm 39.

- g. Keefektifan dan Efisiensi, dalam melakukan kegiatan yang memiliki kepentingan publik, maka harus mengutamakan efektivitas dan efisien dalam setiap kegiatan.
- h. Akuntabilitas, setiap kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik harus dapat dipertanggungjawabkan.
- i. Visi Strategis, pada zaman yang bersifat dinamis pada saat ini, maka visi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu visi jangka panjang antara 20-25 tahun, dan visi jangka pendek sekitar 5 tahun.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris (*study law in action*), penelitian yuridis empiris ini adalah penelitian terhadap suatu permasalahan hukum mengenai fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan dalam bidang perizinan dan hal-hal yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan serta solusi untuk mengatasinya.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan fakta dilapangan. Penelitian ini dikaitkan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Pendekatan yuridis digunakan untuk menjawab permasalahan yang terjadi dengan disertai pendapat para ahli dari berbagai literatur baik buku, artikel, maupun tulisan lepas lainnya yang berkaitan dengan permasalahan.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. Lokasi ini dipilih karena Ombudsman Perwakilan Jawa Timur merupakan provinsi dengan jumlah laporan masyarakat terbanyak nomor tiga setelah Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Utara pada tahun 2015. Keadaan Jawa Timur yang mempunyai posisi strategis di bidang Industri maupun perdagangan, mengharuskan pentingnya penyelenggaraan dalam bidang perizinan yang baik. Laporan masyarakat yang ada di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam bidang penyelenggaraan perizinan menempati posisi nomor 4 setelah kasus pertanahan, kepolisian, serta administrasi kependudukan pada tahun 2015.

D. Jenis dan Sumber Data

1) Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber awal atau pertama atau responden. Data primer dalam penelitian ini didapatkan dari hasil wawancara terhadap Kepala dan Pegawai Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur yang berupa pengalaman dan pendapat mereka mengenai pengawasan dalam pelayanan di bidang perizinan di Provinsi Jawa Timur.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data penunjang dari data primer yang berasal dari buku, literatur yang terkait dengan objek penelitian. Data sekunder dari penelitian ini adalah data-data atau masukan-masukan disekitar masalah objek yang dikaji dengan melalui penelitian yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang terkait dengan masalah yang diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah.
- 4) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.
- 5) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Syarat, Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian, serta Tugas dan Tanggungjawab Asisten Ombudsman.
- 6) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Penelitian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan Publik.

2) Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung pada objek-objek penelitian yang ada kaitannya dengan pokok-pokok permasalahan.

Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berupa hasil wawancara dari penelitian di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data tambahan yang digunakan untuk melengkapi data primer, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, literatur-literatur, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan dan sebagainya, yang peneliti dapati di Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang ditempuh oleh peneliti untuk mengumpulkan dan memperoleh data terkait dengan objek penelitian yang sedang diteliti oleh peneliti. Data diperoleh peneliti melalui wawancara, dokumentasi, serta akses internet.

1. Wawancara

Dalam penelitian ini dilakukan wawancara untuk memperoleh data primer. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan dialog secara langsung dengan narasumber, serta meminta data-data tertulis kepada pihak pemberi data. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Perwakilan dan pegawai Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

2. Dokumentasi

Dalam penelitian ini dilakukan teknik dokumentasi dalam pengumpulan data. Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan data yang diperoleh dari data yang telah tersedia atau telah dibuat oleh pihak lain.

3. Akses Internet

Dalam penelitian ini dilakukan pengumpulan data dengan cara akses internet. Metode akses internet merupakan cara yang digunakan dengan mengumpulkan bahan dari internet yang terkait dengan pembahasan penulisan yang dibutuhkan.

F. Populasi, Sampel, dan Responden

1. Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu/unit atau seluruh gejala/kegiatan atau yang akan diteliti. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

2. Sampel

Sampel merupakan suatu contoh dari populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi tersebut. Melakukan penelitian yang jumlah populasinya besar terkadang tidak memungkinkan karena ada keterbatasan-keterbatasan tertentu. Teknik penarikan sampel yang dilakukan oleh penulis adalah dengan cara purposive

sampling, yakni penentuan sampel dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan tertentu. Peneliti mengambil sampel Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur yaitu Dr. Agus Widiyarta, S.Sos, M.Si, anggota Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur yaitu Achmad Choiruddin, ST, MH, dan Nuryanto A.Daim, S.H., M.H yang telah berpengalaman terhadap pengawasan Ombudsman dalam bidang perizinan

3. Responden

Responden adalah orang yang menjawab pertanyaan yang diajukan peneliti, untuk tujuan peneliti itu sendiri. Responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur
- b. Anggota Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

G. Teknik Analisa Data

Analisa hasil penelitian terdiri dari uraian tentang cara-cara analisis yang menggambarkan bagaimana suatu data dianalisis serta manfaat data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian. Berdasarkan prosedur pengumpulan bahan hukum yang diperoleh, analisis data yang digunakan adalah deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari hasil pengamatan di lapangan dan studi pustaka kemudian di analisis dan di inteprestasikan dengan memberi kesimpulan. Menceritakan dan menganalisis data primer dan data sekunder dari hasil wawancara di lapangan ataupun berkas-berkas yang di dapat waktu dilapangan secara lengkap.

Agar data yang diperoleh mudah di analisis serta disimpulkan untuk menjawab masalah yang beraneka ragam dari para responden harus diringkas terlebih dahulu, dengan cara menggolong-golongkannya ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.

H. Definisi Operasional

Definisi operasioanal merupakan penarikan batasan yang menjelaskan ciri-ciri spesifikasi yang lebih substantive tentang suatu konsep. Tujuannya agar peneliti dapat mencapai suatu alat ukur yang sesuai dengan hakikat variable yang sudah di definisikan konsepnya.

1. Pengawasan

Pengawasan adalah suatu proses yang dilakukan dengan cermat dan berkala agar tercapainya suatu tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan yang berdasarkan kepada peraturan yang berlaku.

2. Izin

Izin adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang dalam keadaan tertentu dan mendapat persetujuan dari pemerintah dimana perbuatan tersebut dilarang atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan.

3. Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Lembaga negara yang bersifat independen, yang memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang

diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur.



BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

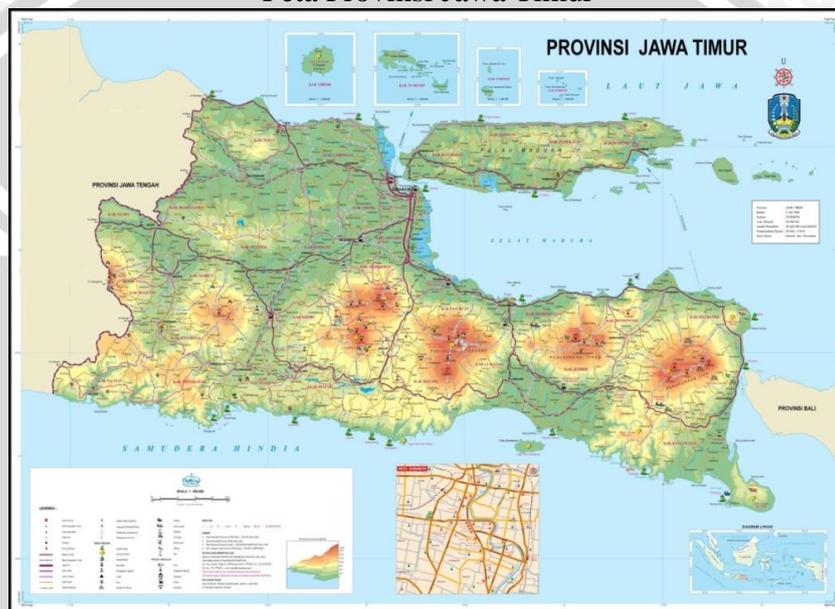
1. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur secara geografis terletak di antara $111^{\circ}0$ Bujur Timur – $114^{\circ}4'$ Bujur Timur dan $7^{\circ}12'$ Lintang Selatan – $8^{\circ}48''$ Lintang Selatan, dengan luas wilayah sebesar 47.963 km² yang meliputi dua bagian utama, yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura. Wilayah daratan Jawa Timur sebesar 88,70 persen atau 42.541 km², sementara luas Kepulauan Madura memiliki luas 11,30 persen atau sebesar 5.422 km². Jawa Timur berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Selat Bali di timur, Samudra Hindia di selatan, serta Provinsi Jawa Tengah di barat. Wilayah Jawa Timur juga meliputi Pulau Madura, Pulau Bawean, Pulau Kangean serta sejumlah pulau-pulau kecil di Laut Jawa (Kepulauan Masalembu), dan Samudera Hindia (Pulau Sempu, dan Nusa Barung).

Secara administratif Jawa Timur terbagi menjadi 29 kabupaten dan 9 kota, dengan Kota Surabaya sebagai ibukota provinsi. Hal ini menjadikan Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia. Jawa Timur terbagi dalam 4 Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil), sebagai berikut Bakorwil I Madiun meliputi Kota Madiun, Kab. Madiun, Kab. Magetan, Kab. Ponorogo, Kab. Ngawi, Kab. Trenggalek, Kab. Tulungagung, Kota Blitar, Kkab. Blitar, dan Kab. Nganjuk. Bakorwil II Bojonegoro meliputi Kab. Bojonegoro, Kab. Tuban, Kota Mojokerto, Kota Kediri, Kab. Kediri, Kab. Jombang, dan Kab. Lamongan. Bakorwil III Malang, meliputi Kota Malang, Kab.

Malang, Kota Batu, Kota Pasuruan, Kab. Pasuruan, Kota Probolinggo, Kab. Probolinggo, Kab. Lumajang, Kab. Jember, Kab. Bondowoso, Kab. Situbondo dan Kab. Banyuwangi. Bakorwil IV Pamekasan meliputi, Kota Surabaya, Kab. Sidoarjo, Kab. Gresik, Kab. Bangkalan, Kab. Sampang, Kab. Pamekasan, dan Kab Sumenep.³¹

Gambar 1
Peta Provinsi Jawa Timur



Sumber : <https://bpnjatim.wordpress.com/peta-jawatimur/>, diakses 6 Juni 2016

Jawa Timur mempunyai posisi yang strategis di bidang Industri karena diapit oleh dua provinsi besar yaitu Jawa Tengah dan Bali, sehingga menjadi pusat pertumbuhan industri maupun perdagangan. Mayoritas penduduk Jawa Timur adalah Suku Jawa, namun demikian, entitas di Jawa Timur lebih heterogen. Suku Jawa menyebar hampir di seluruh wilayah Jawa Timur daratan. Umumnya Suku Jawa menganut agama Islam, sebagian menganut agama Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha.³²

³¹ Sekilas Jawa Timur, <http://www.jatimprov.go.id/> (online) diakses 6 Juni 2016.

³² Op.cit

2. Gambaran Umum Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

a. Letak Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terletak di

Alamat : Jalan Gayungsari Barat No.116, Surabaya, 60235

Telpon : (031) 8274527 Fax : (031) 8274526

Hotline/SMS : 081515015000

Gambar 2

Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur



b. Pengaturan Kelembagaan

Visi :

Mewujudkan Pelayanan Publik Prima yang Menyejahterakan dan Berkeadilan bagi seluruh Rakyat Indonesia“.

Misi :

- 1) Melakukan tindakan pengawasan, menyampaikan saran dan rekomendasi serta mencegah maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik;

- 2) Mendorong penyelenggara negara dan pemerintahan agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 3) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran serta keadilan; dan
- 4) Mendorong terwujudnya sistem pengaduan masyarakat yang terintegrasi berbasis teknologi informasi.

Motto :

Melayani tanpa pamrih mengawasi tanpa berpihak

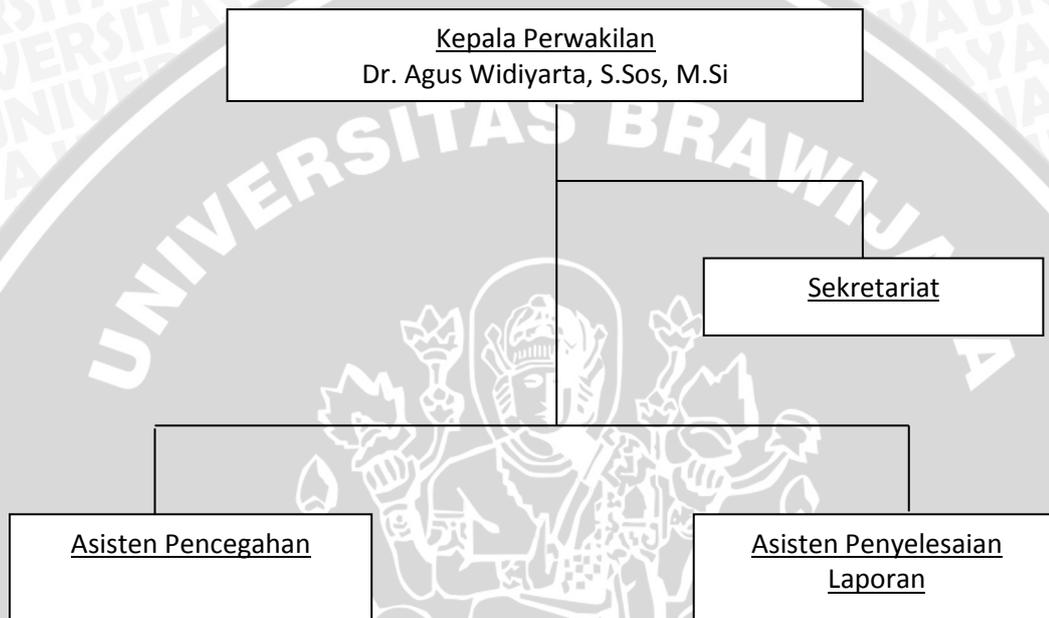
c. Struktur Organisasi Ombudsman Republik Indonesia

Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah, Perwakilan Ombudsman keanggotaannya terdiri dari satu orang pemimpin, yaitu Kepala Perwakilan serta dengan paling banyak lima orang asisten.³³ Kepala Perwakilan diangkat oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia dengan memegang abatan selama lima tahun dan dapat diperpanjang selama satu kali masa jabatan. Asisten Ombudsman adalah pejabat struktural dan/atau pegawai fungsional yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman untuk membantu Ombudsman

³³ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 42, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5207.

dalam melakukan fungsi, tugas dan kewenangannya.³⁴ Berikut bagan Struktur Organisasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

Bagan 1
Struktur Organisasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur



Ombudsman Perwakilan Provinsi Jawa Timur terdiri dari delapan anggota pegawai, berikut penjelasan mengenai susunan keanggotaan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur periode 2015-2020.

Kepala Perwakilan : Dr. Agus Widiyarta, S.Sos, M.Si

Sekretariat : Andik Sutjahyono, SE dan Siti Hadidjah, SE

Asisten Pencegahan : Nuryanto A. Daim, SH, MH,,
Ach. Khoiruddin, ST,MH,,

³⁴Pasal 1 angka 2 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 604.

Sulung Muna Rimbawan, S.Pd, M.SI

Asisten Penyelesaian Laporan :Muflihul Hadi, SH, MH

Vice Admira Firnaherera, S.Pd, MPA

Asisten Pencegahan mempunyai fungsi untuk melakukan segala upaya pencegahan apabila terjadi suatu perbuatan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan cara melalui sistem berkala, memberi pendidikan kepada pelaksana pelayanan publik dan meningkatkan kesadaran masyarakat atas hak pelayanan publik, mengembangkan pelayanan publik, mempersiapkan usulan perubahan kebijakan pelayanan publik, serta membangun jaringan kerja Ombudsman.³⁵

Asisten Penyelesaian Laporan memiliki fungsi untuk bertanggungjawab dalam merencanakan dan melaksanakan segala penerimaan laporan yang mencakup konsultasi, verifikasi, investigasi lapangan, klarifikasi, menyusun konsep rekomendasi, menyiapkan mediasi, konsiliasi, ajudikasi khusus, melakukan monitoring dan kepatuhan.³⁶

B. Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur Terhadap Penyelenggaraan Perizinan

Pelayanan perizinan yang prima merupakan pilar penting dalam hubungan antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta, dimana terdapat proses dan kualitas interaksi yang terjadi didalamnya yang dapat dikatakan sebagai pola

³⁵ Pasal 18 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010, Berita Negara Republik Indonesia Nomor 603

³⁶ Pasal 11 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010, Berita Negara Republik Indonesia Nomor 603

hubungan antara penyedia layanan dengan pengguna layanan. Pemerintahan Jokowi/Jusuf Kalla menempatkan reformasi pelayanan perizinan sebagai salah satu visi yang harus dicapai dan dilaksanakan dalam semester pertamanya. Terdapat beberapa prasyarat yang harus dipenuhi oleh penyedia pelayanan publik dalam mengelola pelayanan perizinan yaitu norma, standar prosedur, dan kriteria. Masyarakat dalam hal ini bukan saja sebagai pengguna layanan, akan tetapi juga berfungsi sebagai penilai akan kualitas layanan yang didapatkan. Demi mewujudkan pelayanan perizinan yang maksimal dibutuhkan peran dari pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya. Penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur masih banyak memiliki permasalahan. Mengawasi permasalahan yang terjadi dalam pelayanan publik, maka diperlukanlah lembaga pengawas eksternal yaitu Ombudsman demi tercapainya pelayanan publik seperti yang diharapkan. Pembentukan Ombudsman dinilai sangat penting agar penanganan maladministrasi yang ada di masyarakat dapat diselesaikan dengan secepatnya. Masyarakat dapat melaporkan segala perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat pelayanan publik ke Ombudsman.

1. Penyelesaian Laporan berdasarkan Laporan Masyarakat.

Laporan masyarakat adalah pengaduan dengan menyampaikan fakta yang selanjutnya akan ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh orang yang menjadi korban maladministrasi.

Tabel 5
Cara Penyampaian Laporan Dalam Penyelenggaraan Perizinan di
Ombudsman Perwakilan Jawa Timur pada Tahun 2013-2016

Cara Penyampaian Laporan	Jumlah
Datang Langsung	39 kasus
Surat	36 kasus
Email	2 kasus
Inisiatif	1 kasus
Total	78 kasus

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, tanggal
16 Juni 2016, Data Sekunder, Diolah.

Penyampaian laporan yang ada di Ombudsman dapat dilakukan dengan
berbagai cara yaitu dengan :

a. Laporan Tertulis Langsung

Masyarakat dalam hal ini dapat menyampaikan laporannya secara tertulis dan pelapor juga masih diberikan kesempatan untuk menjelaskan permasalahan yang terjadi kepadanya secara lisan pada saat pelapor menyampaikan laporan tertulis tersebut. Petugas administratif dapat membantu pelapor apabila pelapor membutuhkan penjelasan yang sifatnya administratif. Terkait penjelasan lebih lanjut mengenai substansi laporan, maka pelapor dapat meminta untuk bertatap muka dengan Ombudsman dan/atau Asisten Ombudsman.

b. Laporan Lisan Langsung

Terkadang pelapor lebih memilih untuk menyampaikan keluhannya secara lisan tanpa membuat laporan tertulis terlebih dahulu. Petugas administrasi dapat mempertimbangkan apakah pelapor harus kembali lagi pada hari lain untuk membawa laporan tertulisnya atau cukup diberikan pengarahan agar laporan lisan tersebut dapat ditungkan secara tertulis di Kantor

Ombudsman. Sebelum menyampaikan laporannya secara tertulis, biasanya pelapor ingin memperoleh kejelasan tentang wewenang Ombudsman. Petugas administrasi dalam hal ini dapat menjelaskan prosedur penyampaian laporan, syarat-syarat yang harus dipenuhi, dan memberitahu pelapor bahwa Ombudsman tidak memungut biaya dan tidak menerima imbalan dalam bentuk apapun. Pelapor yang tempat tinggalnya jauh sehingga membutuhkan banyak biaya dan waktu, maka dapat dipertimbangkan untuk memberikan pilihan. Pertama, disarankan agar menyusun laporan tertulis seperti yang sudah dijelaskan oleh Petugas Administrasi, dan hasil tersebut dapat dikirim melalui fax/email. Kasus yang bersifat *urgent* atau tidak dapat ditunda maka pelapor dapat menyusun laporannya secara tertulis di Kantor Ombudsman.

c. Laporan Tertulis Tidak Langsung

Para pelapor yang tempat tinggalnya jauh biasanya memilih menyampaikan laporan dengan cara tertulis secara tidak langsung. Jenis laporan tertulis yang disampaikan secara tidak langsung yaitu laporan tertulis yang disampaikan melalui layanan pos, laporan tertulis yang disampaikan melalui faximili dan laporan tertulis yang disampaikan melalui email atau sms.

d. Laporan Lisan melalui Telpon

Penyampaian laporan dapat dilakukan secara lisan melalui telpon, akan tetapi dengan pertimbangan bahwa hal tersebut dicatat sebagai laporan awal, sehingga pelapor harus tetap menyampaikan laporan tertulisnya

kepada Ombudsman. Laporan melalui telpon dianggap tingkat keakurasian laporan dan identitas pelapor tidak akurat.

Ombudsman Perwakilan Jawa Timur mendapatkan beberapa laporan dari masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perizinan. Jenis dan laporan yang dilaporkan masyarakat memiliki keluhan antara lain seperti adanya pemungutan sejumlah uang dan tidak memberikan pelayanan. Peneliti dalam hal ini memilih tiga jenis perizinan, yaitu Izin Mendirikan Bangunan, Izin Usaha, dan Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi. Jenis laporan yang ada di Ombudsman terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik dalam penyelenggaraan perizinan ialah sebagai berikut :

Tabel 6
Rincian Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perizinan Tahun 2013

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
1.	01/02/2013	Bagas Jaya	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Banyuwangi	BPPT Kabupaten Banyuwangi, diduga melakukan penundaan berlarut dan permintaan sejumlah uang terkait pengurusan izin perusahaan
2.	05/02/2013	LSM Majapahit	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya	Diduga melakukan penundaan berlarut terkait permohonan IMB di Jalan Made Nomor 51 Surabaya
3.	08/03/2013	PELHINDO LSM	Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemkot Surabaya	Tidak kompeten dalam pemberian izin Tower di Kelurahan Tambak Wedi Surabaya

Lanjutan Tabel 6

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
4.	16/04/2013	Hari Susilo Novi	Kepala Satpol PP Kabupaten Gresik	Satpol PP diduga tidak memberikan pelayanan atas laporan masyarakat tentang pendirian Tower
5.	07/05/2013	Hendra Sihombing	Pertanahan Surabaya	Diduga melakukan penundaan berlarut dalam penerbitan sertifikat HGB Nomor 583 tanggal 25 Juni 1991 di jalan Kartika Sari Nomor 59 Surabaya
6.	27/05/2013	Abdul Rochim Ishag	Kepala Desa Karanganyar	Diduga tidak memberikan pelayanan tentang distribusi SPPT di Desa Kwanyar, Kecamatan Pademan, Pamekasan
7.	17/06/2013	Prawiro Tedjo	Kepala Kantor Pertanahan	Diduga melakukan penundaan berlarut terkait permohonan Hak Guna Bangunan di Jl Indragiri no 6 Kelurahan Darmo Kecamatan Wonokromo Surabaya
8.	01/07/2013	Hadiri	Kepala Satpol PP	Diduga tidak memberikan pelayanan terkait Satpol PP tidak menutup usaha penggilingan padi di Desa Suwaan tanpa Izin

Lanjutan Tabel 6

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
9.	09/09/2013	I Wayan Agung	Bupati Mojokerto	Pemerintah Mojokerto diduga tidak kompeten dalam menerbitkan izin usaha pabrik
10.	18/09/2013	Alivia Salim	BPN Surabaya	BPN Surabaya diduga melakukan penundaan berlarut terkait proses perpanjangan SHGB

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2016, Data Sekunder, Diolah

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa pada tahun 2013, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur mendapatkan laporan dari masyarakat dalam bidang perizinan yaitu sebanyak 10 laporan. Banyak masyarakat yang mengeluhkan adanya dugaan perbuatan penundaan berlarut, dan perbuatan tidak memberikan pelayanan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan publik.

Tabel 7
Rincian Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perizinan Tahun 2014

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
1.	03/01/2014	Mat Yusuf	Kepala Satpol PP Pemkot Surabaya	Kepala Satpol PP Pemkot Surabaya diduga melakukan diskriminasi proses penertiban bangunan yang melanggar IMB, sedangkan ada bangunan PT.Greges Jaya yang melanggar IMB tetapi tidak ditertibkan

Lanjutan Tabel 7

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
2.	20/01/2014	Baidowi	Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya	Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya diduga tidak melaksanakan Putusan Tata Usaha Negara
3.	30/01/2014	Saleh Alhasni	I Nyoman Gede P Kepala Kantor Pelabuhan Utama Tanjung Perak Surabaya	Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak Surabaya diduga menyalahi prosedur dalam memberikan izin pencatatan kegiatan usaha
4.	03/02/2014	Priyo Basuki	Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Lumajang	Dinkes Kabupaten Lumajang diduga sewenang-wenang dengan menutup izin operasional Balai Pengobatan CV. Kartini Mas padahal manajemen sudah mengajukan perpanjangan izin
5.	03/03/2014	Ismet Baswedan	Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya diduga tidak kompeten terkait pengawasan pendirian bangunan yang tidak ber IMB
6.	18/03/2014	Hari Cipto Wiyono, S.H	Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo	Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo diduga tidak memberikan

Lanjutan Tabel 7

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
				keterangan atas ada dan tidaknya izin usaha PT. Golden Alaska Indonesia
7.	07/04/2014	Kan Eddy	Noerhono, Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto	BPPTPM Kabupaten Mojokerto diduga telah melakukan penundaan berlarut terkait penerbitan Izin Mendirikan Bangunan milik PT. Kokoh Anugerah Nusantara
8.	17/04/2014	Tedjo Bawono	Ir. Joestamadji, M.Si, Kepala Kantor Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan	Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Pemkot Surabaya diduga tidak memberikan pelayanan dengan baik terkait penerbitan SPPT tanah di Jl. Intan Barat 37-39 Surabaya
9.	20/05/2014	Kan Eddy	H. Noerhono, S.Sos, MM Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto	Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto diduga melakukan permintaan sejumlah uang terkait legalisir IMB yang diajukan pelapor

Lanjutan Tabel 7

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
10.	04/06/2014	Hery Sutrisno, S.H	Drs. Hero Nusanto, MM Kepala Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kediri	Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kediri diduga melakukan penyimpangan prosedur terkait memberikan izin Restoran "Royal"
11.	16/06/2014	Nanang Kuspratomo	Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Jombang	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Jombang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang terkait perpanjangan perizinan menara telekomunikasi
12.	04/07/2014	Ricky Endowan	Ir. Virgo Eresta Jaya, M. Eng., Sc Kepala Kantor BPN Surabaya II	Kepala Kantor BPN Surabaya II diduga melakukan penundaan berlarut dalam permintaan SKPT
13.	27/11/2014	Indra	Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa Timur	Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur diduga tidak kompeten terkait memberikan pelayanan perpanjangan SIUP-B2
14.	25/11/2014	Netty Whidianty	Drs. Soenarto, Msi Kepala Badan Pelayanan Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Pasuruan	Diduga tidak memberikan pelayanan dalam permohonan pengajuan SIUP

Lanjutan Tabel 7

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
15.	25/11/2014	Happy Ichwan B	Ir. Antiek Sugiharti, M.Si Kepala Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya	Kepala Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya diduga tidak kompeten dalam memberikan rekomendasi zona untuk pemasangan menara telekomunikasi
16.	03/12/2014	Nasir	Drs. Ec. Widodo Suryantoro, MM. Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya	Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya diduga melakukan penundaan berlarut terkait pengurusan API
17.	05/12/2014	Hardjowito, SH	Sri Sukariati, SH selaku Lurah Kutisari Kota Surabaya	Lurah Kutisari Kota Surabaya diduga tidak memberikan pelayanan terkait tidak memberikan tanda tangan sebagai persyaratan Objek Pajak/PBB
18.	09/12/2014	Drs.Sugiarto	Kadis PU, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang, dan BPN Kota Malang	Dinas PU, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, Badan Pelayanan Terpadu Kota Malang dan BPN Kota Malang diduga tidak memberikan pelayanan terkait laporan pengaduan yang disampaikan oleh pelapor

Lanjutan Tabel 7

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
19.	10/12/2014	Daniel Nassa Barinds	Ery Cahyadi, ST, M.MT selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya diduga tidak kompeten terkait pembuatan SOP dalam persyaratan pengurusan IMB dan SKRK yang merugikan masyarakat
20.	16/12/2014	Drajad Distopandaru	Ery Cahyadi, ST, M.MT selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya diduga tidak memberikan pelayanan terkait permohonan SKRK dan IMB

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2016, Data Sekunder, Diolah

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2014, laporan yang masuk di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya dan dengan jumlah laporan terbanyak dalam kurun waktu antara 2013-2016, yaitu sebanyak 20 laporan. Peningkatan tersebut dapat diartikan bahwa masyarakat telah peduli akan pelayanan publik yang baik, dan menyadari akan hak nya sebagai penerima layanan. Masyarakat juga lebih mengetahui tugas dan wewenang Ombudsman dalam fungsinya sebagai pengawas pelayanan publik. Berdasarkan laporan tersebut, keluhan yang

banyak dilaporkan oleh masyarakat yaitu dugaan bahwa adanya perbuatan tidak memberikan pelayanan yang dilakukan oleh pemberi layanan, dugaan perbuatan penundaan berlarut, dan dugaan perbuatan yang dianggap pemberi layanan tidak kompeten dalam bidangnya.

Tabel 8
Rincian Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perizinan Tahun
2015

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
1.	12/01/2015	H.Syaiful Amin	Abdul Asis, selaku Kepala Desa Dharma Camplong, Kecamatan Camplong, Kabupaten Sampang	Kepala Desa Dharma Camplong Kabupaten Sampang diduga tidak memberikan pelayanan terkait rekom untuk perizinan domisili perusahaan
2.	23/01/2015	Affiah Al Zamzani	Nurhono, selaku Kepala Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto	Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto diduga melakukan permintaan sejumlah uang terkait permohonan perizinan IMB Tower di Kabupaten Mojokerto
3.	02/03/2015	Adi Saputro Wongso	Ir. Tri Risma Maharani, M.T	Walikota Surabaya diduga melakukan penundaan berlarut terkait surat permohonan peninjauan ulang pendirian bangunan yang tidak memiliki fasum dalam proses pembuatan IMB
4.	27/03/2015	Hari Soesilo	Yana Jimmy A Hendrik Simarmata, Kepala Bagian Pengawas Otoritas Jasa Keuangan Malang	Otoritas Jasa Keuangan Kota Malang diduga melakukan penundaan berlarut terkait permasalahan pemberian kredit Bank Muamalah Cabang Malang

Lanjutan Tabel 8

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
5.	20/04/2015	Sudarmo	Kepala Desa Sidoklumpuk Sidoarjo	Lurah Sidoklumpuk Sidoarjo diduga melakukan penyalahgunaan wewenang terkait izin pembangunan tower telekomunikasi
6.	11/05/2015	Ali Mas Ud	Achmad Zaini, S.Sos, M.Si Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Sidoarjo	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Sidoarjo diduga melakukan penyimpangan prosedur tentang denda retribusi IMB PT. Golden Slep Indonesia karena sudah ada persetujuan Bupati
7.	13/05/2015	Sugeng	Dul Razak, S.H selaku Lurah Tunggul Wulung Kecamatan Lowokwaru Kota Malang	Lurah Tunggul Wulung Kota Malang diduga tidak memberikan pelayanan terkait dalam persyaratan perizinan IMB
8.	11/06/2015	Irwan Soesilo Widjojo	Suhartono, selaku Kepala Desa Sampang Agung Mojokerto	Kepala Desa Sampang Agung Mojokerto diduga melakukan permintaan sejumlah uang dalam permohonan perizinan IMB
9.	03/08/2015	Hari Cipto Wiyono, SH	Kepala Desa Kemiri Kecamatan Pacet, Mojokerto	Kepala Desa Kemiri Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto diduga melakukan penundaan berlarut terkait tidak memberikan tanggapan atas klarifikasi izin usaha industri dengan nomor 321/416-317.1/K/2014

Lanjutan Tabel 8

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
10.	07/08/2015	Hari Cipto Wiyono, SH	Kepala Desa Kemiri Kecamatan Pacet, Mojokerto	Kepala Desa Kemiri Kecamatan Pacet Mojokerto diduga melakukan penundaan berlarut terkait surat balasan tentang klarifikasi izin usaha industri
11.	18/08/2015	Arik Prasetyo	Muqoddimah, selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Jember	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Jember diduga melakukan penyimpangan prosedur terkait penerbitan izin pendirian tower di dusun Purwojati Kabupaten Jember
12.	05/10/2015	Ir.Eddy Subiakto	Ir. Agoes Boedi Tjahjono, MT selaku Kepala Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sidoarjo	Dugaan penundaan berlarut dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sidoarjo terkait tidak menindaklanjuti Laporan Pengaduan pelapor
13.	20/10/2015	Satria Wicaksono	Eric Cahyadi, selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dugaan penyimpangan prosedur dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya atas penerbitan IMB No.188.4/3540.92/436.6.2 atas nama PT. Rungkut Makmur
14.	26/10/2015	Kristianus Tungary	Drs. Suwito Adi, M.Si selaku Camat Pandaan Pasuruan	Camat Pandaan diduga tidak memberikan pelayanan terkait pembubuhan tanda tangan Camat Pandaan dalam persyaratan permohonan pengajuan SIUP dan UKM

Lanjutan Tabel 8

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
				Home Industri Pengelolaan susu kambing
15.	06/11/2015	Supardi Prapto Utomo	Muhammad Nur Adhim, selaku Camat Junrejo Kota Batu	Dugaan penyalahgunaan wewenang oleh Camat Junrejo terkait tidak diberikannya izin usaha panti pijat di wilayah Kecamatan Junrejo
16.	13/11/2015	Doddy Moeryantono, SH	Jarot Edi Sulistyono selaku Kepala Dinas PU, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang	Dugaan penundaan berlarut dilakukan oleh Dinas PU, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang terkait pengajuan permohonan rencana Site Plan
17.	02/12/2015	Tito Suprianto, SH	Eric Cahyadi, selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dugaan penyalahgunaan wewenang oleh dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya atas penerbitan IMB PT.Rungkut Makmur yang berada dilahan Fasum
18.	22/12/2015	Titik Prijanti	Kepala Badan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur	Dugaan penundaan berlarut dilakukan oleh Badan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur terkait permohonan salinan pemberian izin usaha tetap nomor : 21.35/T/INDUSTRI/2001

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2016,
Data Sekunder, Diolah

Berdasarkan tabel diatas pada tahun 2015, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur mendapatkan laporan dari masyarakat sebanyak 18 laporan.

Masyarakat banyak yang mengeluhkan adanya dugaan perbuatan penundaan berlarut yang dilakukan oleh pejabat pelayanan publik, tidak memberikan pelayanan dalam hal mengurus perizinan, dugaan menyalahgunakan wewenang yang dimiliki, serta melakukan dugaan perbuatan penyimpangan prosedur.

Tabel 9
Rincian Laporan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perizinan
Tahun 2016

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
1.	05/01/2016	Erna Sugiarti Ningsi	Drs. Djumadi MM selaku Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya	Dugaan tidak memberikan pelayanan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya terkait permohonan rekomendasi pengalihan hak dengan surat tanah telah diblokir
2.	15/01/2016	Titik Prijanti	Dimas Nuswantoro, selaku Plt Kepala Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA)	Dugaan tidak memberikan pelayanan oleh UPTSA Kota Surabaya terkait permohonan TDP (Tanda Daftar Perusahaan) dengan alasan harus melampirkan izin usaha tetap PT.Golden Cendana Jaya
3.	16/02/2016	UD Ekspedisi Aneka	Irvan Widyanto selaku Kepala Satuan Polisian Pamong Praja Kota Surabaya	Dugaan penyimpangan prosedur dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya terkait melakukan penutupan/penyegelan ekspedisi aneka dengan berita acara penyegelan nomor : 503/183/636.8/2016

Lanjutan Tabel 9

No	Tanggal	Nama Pelapor	Instansi Terlapor	Ringkasan Isi Konsultasi
4.	07/03/2016	Soetopo	Moch Anton, selaku Wali Kota Malang	Dugaan diskriminasi dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang terkait penertiban Toko Modern yang tidak berizin IUTM
5.	21/04/2016	Hartanto Boechuri	Ery Cahyadi, ST, M.MT selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya	Dugaan tidak memberikan pelayanan oleh Kepala Dinas Cipta Karya Kota Surabaya terkait permohonan blokir terhadap penerbitan IMB di Jl Puncak Permai I No 30 Surabaya
6.	08/05/2016	Asa Bafaqih	Ery Cahyadi, ST, M.MT selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Dugaan penyimpangan prosedur dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang kota Surabaya terkait permohonan IMB dengan melampirkan surat pengukuran tanah dari BPN
7.	18/05/2016	Aju Hendrarti Kentjono	Drs. Mulyawan, SIP,MM Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo	Dugaan penundaan berlarut dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Sidoarjo terkait permohonan penutupan/penyegelan perusahaan es batu PT.Sari Fajar yang izin SIUP, TDP, HO dan LH sudah tidak berlaku lagi

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2016, Data Sekunder, Diolah

Berdasarkan tabel diatas pada tahun 2016, dugaan perbuatan tidak memberikan pelayanan kembali menjadi keluhan tertinggi yang dilaporkan oleh masyarakat. Perbuatan tersebut sangatlah tidak patut, karena tugas utama

dari pegawai pemerintahan ialah untuk memberikan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat dengan sebaik-baiknya. Jenis substansi maladministrasi penyelenggaraan pelayanan perizinan yang dilaporkan oleh masyarakat kepada Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dalam periode 2013-2016 sebagai berikut :

Tabel 10
Jenis Substansi Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan yang dilaporkan kepada Ombudsman Perwakilan Jawa Timur periode 2013-2016

Substansi Maladministrasi Bidang Perizinan	Jumlah Tiap Tahun				
	2013	2014	2015	2016	Total
Penundaan Berlarut	5	3	7	1	16
Permintaan pungutan sejumlah uang	1	1	2	-	4
Tidak Kompeten	2	3	-	-	5
Tidak memberikan pelayanan	3	7	3	3	16
Diskriminasi	-	1	-	1	2
Penyimpangan Prosedur	-	2	3	2	7
Tidak melaksanakan putusan PTUN	-	2	-	-	2
Penyalahgunaan wewenang	-	2	3	-	5

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2016, Data Primer, Diolah.

Substansi maladministrasi dalam bidang perizinan adalah permasalahan pokok atau intisari dalam perbuatan yang melawan hukum dan merugikan masyarakat yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan. Berdasarkan data diatas dapat diketahui jenis-jenis masalah yang dilaporkan kepada Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dalam waktu empat tahun. Adanya laporan tersebut menunjukkan bahwa kualitas pelayanan dalam

penyelenggaraan perizinan masih tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Laporan-laporan diatas meliputi :

a. Penundaan berlarut

Penundaan berlarut adalah perbuatan yang dilakukan oleh petugas pemberi layanan publik dalam mengulur-ulur waktu atau menunda pekerjaan dalam menyelesaikan urusan administrasi masyarakat.

b. Permintaan pungutan sejumlah uang

Seorang pejabat publik yang mana dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, meminta imbalan sejumlah uang dan sebagainya atas pekerjaan yang semestinya dia kerjakan karena pekerjaan tersebut merupakan tugas dan tanggung jawabnya.

c. Tidak Kompeten

Seorang pejabat atau pelayan publik dianggap tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu, sehingga proses pelayanan publik tidak dapat berjalan dengan baik.

d. Tidak memberikan pelayanan

Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakanyang sebagaimana diwajibkan olehnya dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

e. Diskriminasi

Seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan, melakukan suatu tindakan yang memihak, melebihi atau mengurangi dariyang sewajarnya, sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan yang sebagaimana mestinya.

f. Penyimpangan prosedur

Pejabat publik dalam memberikan pelayanan umum tidak mengikuti atau tidak mematuhi segala tahapan yang telah ditentukan dan secara patut.

g. Tidak melaksanakan putusan PTUN

Pejabat publik dianggap tidak mematuhi dan melaksanakan sesuatu yang telah diputuskan oleh Pengadilan.

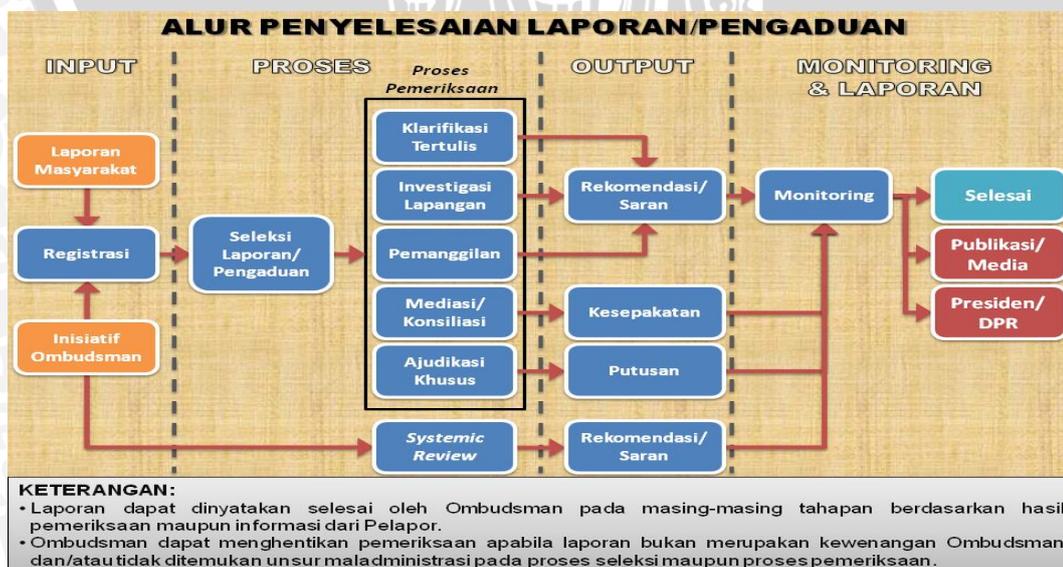
h. Penyalahgunaan wewenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenang yang dimilikinya tidak sebagaimana mestinya untuk suatu keperluan yang tidak patut.

Hasil laporan yang ada di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, selanjutnya akan diproses melalui beberapa tahapan, mulai dari tahapan awal hingga tahapan akhir. Proses tersebut bertujuan untuk menyelesaikan segala kasus yang dilaporkan oleh masyarakat.

Tahapan yang dilakukan oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dalam menyelesaikan kasus berdasarkan laporan masyarakat :

Gambar 3
Alur Penyelesaian Laporan/Pengaduan



a. Seleksi Laporan/Pengaduan

Terdapat 2 syarat dalam seleksi laporan yaitu syarat formil dan syarat materiil. Syarat formil laporan untuk bisa ditindak lanjuti oleh Ombudsman adalah :³⁷

- 1) Identitas pelapor meliputi nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, alamat lengkap pelapor serta dilengkapi dengan fotokopi identitas.
- 2) Uraian keluhan, peristiwa, tindakan, kelalaian atau keputusan yang dilaporkan jelas dan rinci.
- 3) Uraian kerugian materiil atau immateriil yang diderita
- 4) Permintaan penyelesaian yang diajukan
- 5) Uraian yang menjelaskan bahwa pelapor sebelumnya telah menyampaikan keluhan secara tertulis atau lisan kepada pihak terlapor atau atasannya dan tidak memperoleh tindak lanjut sebagaimana mestinya.
- 6) Tempat, waktu penyampaian dan tanda tangan.

Syarat materiil laporan yang harus ditindak lanjuti oleh Ombudsman adalah :³⁸

- 1) Substansi keluhan yang dilaporkan belum melampaui waktu dua tahun sejak dilaporkan kepada Ombudsman.

³⁷ Nuryanto A. Daim, Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara, Laks Bang Justitia, Surabaya, 2014, hlm 111

³⁸ Ibid, hlm 112

- 2) Substansi yang dilaporkan tidak sedang atau telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali laporan tersebut menyangkut tindakan maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
 - 3) Substansi keluhan yang dilaporkan tidak sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan berdasarkan mekanisme internal terlapor masih dalam tenggang waktu yang patut, kecuali dalam proses penyelesaian tersebut terjadi penyimpangan asas umum pemerintahan yang baik.
 - 4) Substansi keluhan yang dilaporkan belum pernah diselesaikan dengan cara mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan adjudikasi baik oleh Ombudsman maupun yang lainnya.
 - 5) Substansi keluhan yang dilaporkan merupakan dugaan tindakan maladministrasi.
 - 6) Laporan dan para pihaknya tidak sama dengan laporan yang dilaporkan kepada Ombudsman sebelumnya.
 - 7) Substansi keluhan yang dilaporkan merupakan wewenang Ombudsman.
- Ombudsman akan memberitahukan secara tertulis kepada pelapor guna melengkapi laporan dalam waktu paling lambat 30 hari sejak tanggal pelapor menerima laporan pemberitahuan dari Ombudsman apabila laporan tersebut memiliki kekurangan. Pelapor dianggap mencabut laporannya apabila pelapor tidak melengkapi dalam waktu seperti yang ditentukan. Setelah laporan tersebut dianggap lengkap secara administratif, maka dilakukanlah pemeriksaan substantif pokok aduan yang dilaporkan. Dalam

hal ini, Ombudsman dapat menetapkan bahwa Ombudsman berwenang atau tidak berwenang dalam melanjutkan pemeriksaan laporan.

Ombudsman harus memberitahukan secara tertulis kepada pelapor apabila Ombudsman menganggap laporan tersebut bukan kewenangannya dalam jangka waktu 7 hari. Ketika Ombudsman menetapkan bahwa memiliki kewenangan untuk melanjutkan laporan, maka Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan dapat memanggil secara tertulis terlapor, saksi, ahli, dan/atau penerjemah. Para saksi, ahli, dan/atau penerjemah dimintai keterangan, meminta penjelasan secara tertulis kepada terlapor terkait laporan, dan/atau melakukan pemeriksaan lapangan, melihat dokumen asli dan meminta salinan dokumen lapangan. Ombudsman dapat meminta bantuan kepada Polri untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa apabila dalam 3 (tiga) kali pemanggilan bertrut-turut terlapor dan saksi tidak hadir dengan alasan yang sah.

b. Investigasi

Salah satu kewenangan Ombudsman ialah investigasi. Investigasi dilakukan untuk menyelesaikan dugaan perbuatan maladministrasi, baik yang dilaporkan oleh masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri (*own motion investigation*). Investigasi dilakukan untuk memperoleh keterangan dan bukti yang lengkap, seimbang dan obyektif yang nantinya akan dijadikan bahan pertimbangan untuk merumuskan tindakan apa yang dapat dilakukan selanjutnya, apakah meminta klarifikasi terlebih dahulu atau sudah dapat segera memberikan rekomendasi atau saran.

Terdapat dua tahapan dalam investigasi yaitu yang pertama ialah tahap investigasi dibelakang meja. Investigasi di belakang meja ialah memeriksa keputusan, surat-surat atau dokumen dokumen lain yang disampaikan pelapor untuk memperoleh kebenaran laporan masyarakat, serta untuk menentukan tindakan yang selanjutnya akan dilakukan. Laporan tersebut dinyatakan sudah cukup bukti dan paparan kronologis dan obyektif serta dokumen dokumen pendukungnya cukup valid dan dapat dipertanggung jawabkan, maka Ombudsman dapat saja langsung meminta klarifikasi untuk memberikan kesempatan kepada terlapor untuk menjelaskan sebaliknya.³⁹

Ombudsman masih harus meminta kelengkapan lebih lanjut dari pelapor dan/atau terlapor apabila laporan dan dokumen tersebut masih minim dianggap sebagai bukti sehingga Ombudsman dapat segera mempersiapkan tahapan kedua yaitu investigasi lapangan. Investigasi lapangan ialah meminta keterangan secara lisan dari terlapor ataupun pelapor atau pihak lain yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung dengan permasalahan yang dilaporkan. Penggunaan istilah investigasi berbeda dengan menyelidiki yang dilakukan oleh petugas penyelidik atau penyidik dalam proses penyelidikan atau penyidikan perkara pidana, contohnya penyelidikan yang dilakukan oleh kepolisian, kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Perbedaan yang terjadi ialah dalam hal ini Ombudsman tidak perlu membuktikan tuduhan maladministrasi yang dilaporkan, akan tetapi pihak terlaporlah yang harus membuktikan bahwa perbatan yang

³⁹ Ibid, hlm 117

mereka lakukan sudah sesuai dengan prosedur yang ada sehingga yang dilaporkan masyarakat adalah tidak benar.

Menurut Budi Masthuri, selaku Asisten Senior Ombudsman Republik Indonesia, terdapat lima syarat yang harus diperhatikan dalam melakukan investigasi⁴⁰:

- 1) Kewajiban menjaga kerahasiaan.
- 2) Kewajiban untuk bersikap obyektif dan tidak berpihak kepada siapapun.
- 3) Kewajiban mendengarkan serta memperhatikan keterangan dari kedua belah pihak.
- 4) Melakukan perlakuan yang sama terhadap kedua belah pihak.
- 5) Ombudsman dilarang menangani laporan yang mungkin dapat menimbulkan konflik kepentingan.

c. Klarifikasi

Ombudsman berwenang untuk meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan untuk pemeriksaan laporan, hal ini seperti yang tertuang dalam pasal 8 Undang Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Permintaan klarifikasi dapat dilakukan baik secara tertulis maupun lisan, bahkan prakteknya klarifikasi juga dapat dilakukan melalui telpon dan SMS (*Short Message System*). Mekanisme permintaan klarifikasi diatur sebagai berikut⁴¹ Permintaan klarifikasi secara tertulis dan lisan sekurang-kurangnya memuat:

- 1) Pihak yang akan dimintakan klarifikasi,

⁴⁰ Ibid, hlm 120

⁴¹ Pasal 31 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

- 2) Uraian singkat mengenai isi laporan,
- 3) Permintaan penjelasan atau jawaban atas substansi keluhan,
- 4) Uraian mengenai jangka waktu jawaban klarifikasi,

Sedangkan permintaan klarifikasi secara lisan dilakukan dengan cara :

- 1) telpon,
- 2) tatap muka,
- 3) rekaman
- 4) teleconference
- 5) atau dengan cara lain

Apabila dalam jangka waktu 14 hari setelah permintaan klarifikasi diterima terlapor, atasan terlapor atau pihak lain yang terkait dengan laporan, belum menjawab maka Ombudsman mengirimkan permintaan klarifikasi untuk kedua kalinya.

Apabila permintaan klarifikasi kedua juga tidak ditanggapi maka Ombudsman dapat menyusun kesimpulan dan rekomendasi tanpa mempertimbangkan informasi dan/atau keterangan dari pelapor, atasan terlapor dan/atau pihak lain yang terkait dengan laporan dengan anggapan bahwa mereka tidak menggunakan haknya untuk memberikan keterangan.

d. Mediasi

Mediasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang melibatkan adanya pihak ketiga yang disebut dengan mediator, yang kehadirannya diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, dan mediator dalam hal ini tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa/perkara yang dihadapinya.

Manfaat dari mediasi yaitu para pihak dapat terlibat secara aktif, dapat diselenggarakan dengan secara informal dan lebih fleksibel, lebih mengutamakan asas musyawarah dalam mencapai mufakat bersama, lebih cepat diselesaikan dan dengan biaya yang murah, hubungan para pihak tetap terjaga karena tidak ada pihak yang kalah atau menang, dan lebih mengutamakan kepentingan bersama.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan yang terdapat dalam pasal 48 mengatur mengenai mekanisme mediasi sebagai berikut :

- 1) Mediator Ombudsman adalah Anggota Ombudsman dan/atau Asisten Ombudsman yang telah memenuhi kualifikasi sebagai Mediator.
- 2) Mediator Ombudsman diangkat berdasarkan Surat Keputusan Ketua Ombudsman.
- 3) Mediator Ombudsman tidak membuat keputusan penyelesaian selama mediasi berlangsung.

Tugas dan wewenang mediator diatur dalam pasal 53 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan yaitu :

- 1) Mediator Ombudsman menyusun daftar agenda kesepakatan bersama yang telah dihasilkan dan menjaga kerahasiaan.
- 2) Mediator Ombudsman berwenang menjaga dan mengendalikan keadaan bila terjadi suasana yang tidak kondusif.
- 3) Mediator Ombudsman memastikan para pihak saling menjaga kehormatan dan tidak boleh saling merendahkan.

- 4) Mediator Ombudsman memberikan kesempatan yang sama kepada para pihak untuk mengajukan pertanyaan dan pendapat.
- 5) Mediator Ombudsman memastikan para pihak memberikan data dan/atau keterangan yang benar.

Mediator Ombudsman dapat melanjutkan proses penyelesaian melalui konsiliasi, apabila mediasi tidak menemukan kesepakatan, namun apabila sejak awal para pihak tidak ingin adanya tahap konsiliasi maka Ombudsman menyusun rekomendasi dengan mendengarkan dan mempertimbangkan penjelasan dari mediator yang menangani.

e. Konsiliasi

Peraturan Ombudsman peraturan Ombudsman RI No. 2 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan Pasal 1 angka 10, memberikan definisi konsiliasi oleh Ombudsman yaitu proses penyelesaian keluhan atau sengketa pelayanan publik antara masyarakat dengan pejabat badan publik, pejabat badan swasta maupun perseorangan yang dilakukan oleh konsiliator Ombudsman dengan tujuan untuk mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak melalui usulan kerangka penyelesaian oleh konsiliator Ombudsman.

Perbedaan antara mediasi dengan konsiliasi ialah dalam konsiliasi seorang konsiliator harus bersikap aktif dan harus banyak menyampaikan ide, inisiatif untuk mengusulkan jalan keluar penyelesaian permasalahan yang sedang dihadapi para pihak yang sedang dalam sengketa. Mediasi mediator lebih bersifat pasif dengan menyerahkan sepenuhnya proses mediasi kepada pihak yang bersengketa.

Demi memberikan kepastian hukum maka jika konsiliasi berakhir dengan kesepakatan maka kesepakatan tersebut harus dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak sedangkan apabila konsiliasi diakhiri dengan tanpa kesepakatan maka konsiliator menutup konsiliasi dengan membuat berita acara dan Ombudsman segera menyusun rekomendasi

f. Ajudikasi

Ajudikasi ialah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh ajudikator Ombudsman melalui proses persidangan untuk mendapatkan putusan terkait permasalahan ganti rugi yang harus dibayarkan oleh instansi terlapor kepada pelapor yang sudah terbukti secara sah dan meyakinkan diputuskan secara bersalah.

g. Saran

Ombudsman dalam menjalankan dan melaksanakan tugas serta fungsinya memiliki kewenangan yaitu menyampaikan saran kepada Presiden, Kepala Daerah atau pimpinan penyelenggara negara guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik, menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dilakukan perubahan untuk mencegah maladministrasi.

Saran ini dilakukan setelah Ombudsman melakukan *systemic review* terhadap peraturan perundang-undangan dan perangkat hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik ditingkat nasional maupun daerah

h. Rekomendasi

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomer 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan bahwa rekomendasi ialah kesimpulan, pendapat dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan telapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindak lanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Rekomendasi yang dibuat oleh Ombudsman sekurang kurangnya harus memuat :

- 1) Uraian singkat laporan
- 2) Uraian hasil pemeriksaan
- 3) Perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar
- 4) Unsur-unsur maladministrasi yang terbukti
- 5) Kesimpulan serta pendapat Ombudsman mengenai hal hal yang perlu dilaksanakan telapor dan/atau atasan telapor⁴²

Rekomendasi Ombudsman memiliki kekuatan hukum yaitu rekomendasi dari Ombudsman wajib dilaksanakan oleh telapor dan atasan telapor, atasan telapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman dalam hal pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaan yang harus dibuat dalam jangka waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak tanggal penerimaan rekomendasi. Ombudsman memiliki kewenangan untuk meminta keterangan dari telapor atau atasannya serta

⁴² Pasal 37 ayat (2) Undang Undang Nomer 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia jo. Pasal 49 peraturan Ombudsman RI Nomer 2 tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan

melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi, apabila terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian dari rekomendasi tersebut dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden

Ombudsman dapat melakukan beberapa rekomendasi yaitu : a) Membantu penyelesaian masalah pelapor, b) Pemberian sanksi, c) Mencegah tindakan maladministrasi, d) Mengubah proses atau sistem. Selama ini satu satunya kewenangan Ombudsman yang tidak didelegasikan kepada kantor perwakilan hanya rekomendasi. Ombudsman Perwakilan hanya melakukan draft, yaitu usulan untuk Ombudsman Republik Indonesia melakukan rekomendasi. Padahal dalam hal ini kepala perwakilan sudah mendapatkan kewenangan yang mutandis dan mutandis dari Ombudsman, sebagaimana prosedur penyelesaian maladministrasi lainnya.

i. Monitoring

Monitoring ialah serangkaian kegiatan untuk mengawasi atau memantau perkembangan pelaksanaan suatu program apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya atau tidak dan untuk mengenali hambatan yang terjadi serta solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut

Terdapat beberapa metode monitoring untuk meningkatkan efektifitas rekomendasi, saran atau putusan Ombudsman sebagai berikut:

- 1) Memantau Tindak Lanjut Secara Periodik

Rekomendasi, saran, putusan yang disampaikan Ombudsman kepada instansi terlapor harus dilakukan pemantauan secara periodik yang berfungsi untuk mengetahui apakah instansi terlapor telah memberikan respon atau mengabaikan putusan dan/atau rekomendasi dari Ombudsman. Monitoring dilakukan setiap 3 (tiga) bulan sekali terhitung sejak tanggal putusan dan/atau rekomendasi dikirimkan.

Lewat dari jangka waktu tersebut, terlapor ataupun atasan terlapor tidak memberikan respon sama sekali, maka Ombudsman dapat menulis surat kedua kali yang isinya menanyakan tindak lanjut mengenai putusan dan/atau rekomendasi yang telah disampaikan kepada terlapor/atasan terlapor. Ombudsman dapat menulis surat untuk ketiga kalinya apabila tidak juga mendapatkan tanggapan. Ombudsman juga dapat mengirim surat kepada atasan yang paling tinggi yang berhak mengambil tindakan dan memberi sanksi atas sikap atasan terlapor yang mengabaikan putusan dan/atau rekomendasi Ombudsman apabila tidak adanya tanggapan atas terkirimnya surat ketiga.

2) Menyampaikan Hasil Sementara Investigasi

Sebelum mengeluarkan putusan dan/atau rekomendasi kepada atasan terlapor, Ombudsman dapat menyampaikan hasil investigasi dan berkas-berkas hasil pemeriksaan kepada atasan terlapor. Penyampaian tersebut bertujuan untuk memberitahukan hasil analisis dan temuan investigasi atas ada tidaknya maladministrasi yang telah dikeluhkan masyarakat sehingga memberikan kesempatan kepada atasan pelapor

untuk menanggapi temuan dan kesimpulan hasil pemeriksaan. Diharapkan dengan adanya hal ini akan terjadi tindakan perbaikan sendiri sebelum Ombudsman memberikan penyelesaian terakhir. Ombudsman akan menguji secara silang dengan temuan investigasi apabila terdapat tanggapan dari terlapor. Setelah itu barulah Ombudsman mengeluarkan putusan dan atau rekomendasi yang tepat.

3) Memberikan Pemahaman Kepada Terlapor/Atasan Terlapor

Adanya ketidaktahuan terlapor dan/atau atasan terlapor mengenai fungsi rekomendasi atau putusan dari Ombudsman, maka Ombudsman perlu memberikan pengarahannya dan pemahaman tentang apa dan bagaimana putusan dan rekomendasi dari Ombudsman. Pengarahannya ini diharapkan instansi terkait dapat menyadari implikasi dari tindakannya apabila ia menolak suatu putusan atau rekomendasi dari Ombudsman yang ia terima.

4) Menghentikan penanganan laporan

Ombudsman dapat menentukan apakah suatu permasalahan tersebut masih memiliki prospek sehingga patut terus diperjuangkan atau memang sudah tidak ada harapan sama sekali. Terdapat beberapa alternatif tindakan yang tepat guna memaksa atasan terlapor untuk mempertimbangkan putusan dan atau rekomendasi dari Ombudsman apabila penerima putusan menolak untuk menindak lanjutinya. Dibutuhkan pengkajian ulang mengenai arti pentingnya permasalahan yang dilaporkan oleh pelapor.

5) Memperbaiki rekomendasi

Terkadang terdapat suatu aspek, materi tertentu atau penggunaan kata dan kalimat dalam rekomendasi yang dapat menimbulkan permasalahan baru bagi instansi terlapor. Jika hal ini terjadi, maka dapat dimungkinkan untuk melakukan evaluasi ulang atau revisi agar rekomendasi tersebut dapat diterima oleh instansi terkait.

6) Membuat Kesepakatan Mengenai Rekomendasi atau Saran

Monitoring juga dapat dilakukan sebelum adanya rekomendasi atau saran yang diberikan oleh Ombudsman. Ombudsman dapat menyampaikan hasil temuannya dalam proses pemeriksaan sebelumnya, untuk mendapatkan tanggapan dari atasan terlapor dan juga Ombudsman dapat membuat kesepakatan bersama dengan atasan terlapor mengenai drafting saran atau rekomendasi yang akan diberlakukan kepada terlapor.

2. Penyelesaian Kasus Maladministrasi berdasarkan Investigasi Atas Inisiatif Sendiri (*Own Motion Investigation*)

Selain menyelesaikan kasus yang terjadi melalui laporan dari masyarakat, Ombudsman juga dapat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri atau yang dikenal sebagai *Own Motion Investigation*. Arti dari inisiatif sendiri ialah kegiatan pemeriksaan tersebut dilakukan tanpa adanya laporan masyarakat, akan tetapi terjadi karena hasil dari kajian mendalam tentang permasalahan yang berkembang di masyarakat yang sifatnya *massive* dan sistematis. Hasil pemeriksaan atas inisiatif sendiri terhadap kasus-kasus sistematis kemudian menjadi bahan evaluasi terhadap sistem pelayanan publik yang mengandung

permasalahan. Terdapat empat tipe utama dari pemeriksaan atas inisiatif sendiri yaitu:

a. Kasus Individual Mengandung Permasalahan Sistemik

Pada saat Ombudsman telah menyelesaikan kasus yang dilaporkan oleh masyarakat, maka Ombudsman dapat mempertimbangkan apakah dalam kasus tersebut perlu dilakukan suatu investigasi lebih lanjut untuk menggali akar permasalahan yang lebih luas dan mendasar dari sekedar kasus individu yang dialami oleh pelapor, atau segera menutup kasus tersebut karena menganggap bahwa kepentingan pelapor sudah terpenuhi. Investigasi atas inisiatif sendiri dilakukan apabila terjadi suatu hal yang dapat dipastikan bahwa dibalik permasalahan individual yang diajukan pelapor mengandung permasalahan sistematis di instansi terkait. Hasil dari investigasi ini tidak akan mempengaruhi hasil dari keluhan individual yang sudah tercapai sebelumnya.

b. Dari Hasil Penelitian Ilmiah

Pada tipe ini dilakukan sebuah penelitian mendalam mengenai suatu kasus yang cenderung dialami oleh masyarakat terhadap suatu instansi yang ternyata diketahui memiliki kebijakan yang salah sehingga menciptakan peluang akan terjadinya maladministrasi, maka investigasi sendiri dapat dilakukan tanpa adanya laporan dari masyarakat terlebih dahulu.

c. Berawal dari Pemberitaan Media Massa

Apabila dalam suatu pemberitaan media massa diketahui terdapat suatu permasalahan pada pelayanan publik yang memiliki karakteristik dan modus yang sama, maka dapat diduga dalam hal tersebut terdapat suatu

permasalahan yang sistematis dan *massive*. Akan tetapi, sumber dari media massa ini harus memiliki informasi yang valid dari sumber-sumber yang dapat dipercaya.

d. Informasi dari *Whistle Blower*

Terkadang pada kasus tertentu pelapor tidak mencantumkan identitasnya dengan jelas, hal ini biasa disebut dengan “surat kaleng”. Hal ini dikarenakan masyarakat masih memiliki rasa takut untuk menyampaikan laporannya dan juga kurangnya perlindungan hukum terhadap pelapor dan/atau pemberi informasi. Ombudsman dapat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri terhadap adanya *whistle blower*. Akan tetapi hal tersebut bukan dianggap sebagai laporan, jadi pada saat Ombudsman melakukan investigasi, Ombudsman harus tetap konsisten untuk merahasiakan pemberi informasi.

Pada bulan November sampai dengan Desember tahun 2014, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur bekerjasama dengan Ombudsman Republik Indonesia dengan melakukan investigasi atas inisiatif sendiri dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibidang perizinan UKM dengan Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran di Surabaya. Investigasi atas inisiatif sendiri ini dilakukan di 3 kota besar yaitu Jakarta, Bandung, dan Surabaya. Latar belakang dipilihnya penyelenggaraan dalam bidang perizinan yaitu karena sulitnya melakukan perizinan di Kota Besar, proses yang berbelit-belit, dan banyaknya permintaan sejumlah uang dalam mengurus izin. Dengan dipilihnya sektor ini, maka dokumen dan izin-izin yang dapat di investigasi yaitu Surat Keterangan Domisili Perusahaan (SKDP), Surat Izin

Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Izin Usaha Toko Modern (IUTM), Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) Akomodasi Non Bintang dan TDUP Restoran/Rumah Makan. Sedangkan unit layanan yang harus diinvestigasi adalah kelurahan/desa, kecamatan, Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), Dinas Perindustrian dan Perdagangan, serta Dinas Kebudayaan dan Pariwisata selaku dinas teknis yang secara hukum bertanggungjawab atas penyelenggaraan layanan. Dari hasil investigasi tersebut, Ombudsman Perwakilan Jawa Timur serta Ombudsman Republik Indonesia menemukan bahwa penyelenggaraan pelayanan perizinan untuk usaha kecil dan menengah sektor perdagangan, hotel dan restoran di Kota Surabaya berpotensi terjadi maladministrasi. Berikut hasil investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman :

Tabel 11
Hasil Investigasi Ombudsman dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan untuk usaha kecil dan menengah sektor perdagangan, hotel dan restoran di Kota Surabaya

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
SKDP			
1.	Penyimpangan prosedur (layanan)	Petugas informasi di meja layanan mempersilahkan pengguna layanan untuk bertemu Staf Seksi perekonomian untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut (konsultasi) dan berdialog di ruang kerjanya bukan di ruang layanan.	Kecamatan Gubeng
		Petugas di meja layanan meminta peng layanan untuk bertemu langsung Lurah di ruang kerjanya.	Kelurahan Bangkingan
		Petugas loket layanan memberikan penjelasan bahwa	Kecamatan

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
		penerbitan SKDP merupakan kewenangan trantib sehingga disarankan agar menghubungi Petugas Trantib Kecamatan Sukolilo.	Sukolelo
		staf memberikan saran untuk lengkapi berkas, dan kemudian langsung ke Bapak Lurahbeserta amplop tertutup.	Kelurahan Kebraon
2.	Permintaan uang atau imbalan tertentu lainnya	Masih membuka untuk menerima pengurusan ijin, tanpa menyebutkan jumlah yang diminta tetapi dengan bahasa “sepantasnya”, “monggo, lebih boleh (tertawa)”. Pejabat tersebut mengarahkan besar biaya di atas Rp. 1.000.000,- hal ini didasarkan dengan menggunakan perbandingan dengan kota lain sehingga mengarahkan Pemohon untuk membayarkan sejumlah uang sebagaimana yang diminta oleh Pejabat tersebut. Menurut Pejabat tersebut, dana tersebut digunakan untuk tambahan operasional kantor kelurahan.	Kecamatan Gubeng, Kelurahan Bangkingan dan Kaliasin
		Petugas tidak memberikan kepastian biaya dan cenderung membuka ruang negoisasi biaya	Kecamatan Gubeng, Kelurahan Bangkingan, Kelurahan Baratajaya, Kelurahan Semolowaru, Kelurahan Sukolilo, Kecamatan Lakarsantri.
3.	Di luar kompetensi	Bersedia/menerima untuk mengurus perizinan (TDP, TDUP dan SIUP, IUTM) dengan kata-kata; “apa yang perusahaan dapat bantu kami, kami juga akan	Kecamatan Sukolelo

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
		bantu?".	
		Satpol PP Seksi Trantib bersedia untuk membantu pengurusan SKDP, TDP dengan tarif Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah)	Kecamatan Karangpilang
4.	Tidak Kompeten	Jangka waktu layanan penerbitan SKDP adalah 1 (satu) hari sedangkan untuk biaya layanan, Pejabat tersebut mengarahkan besar biaya di atas Rp. 1.000.000,- hal ini didasarkan dengan menggunakan perbandingan dengan kota lain sehingga mengarahkan Pemohon untuk membayar sejumlah uang sebagaimana yang diminta oleh Pejabat tersebut. Menurut Pejabat tersebut, dana tersebut digunakan untuk tambahan operasional kantor kelurahan	Kelurahan Kaliasin
		Lurah menerangkan bahwa syarat SKDP adalah KTP, Akta jual Beli tanah lokasi ijin. Ketika dinyatakan bahwa syarat tersebut tidak jelas, Lurah tersebut menelpon Camat. Lakarsantri untuk menerangkan lebih lanjut mengenai persyaratan. Lurah mengajak Pengguna untuk menghadap ke Camat secara bersama. Lurah menyampaikan bahwa Pemohon akan dipertemukan dengan Camat.	Kelurahan Bangkingan
5.	Tidak Memberikan Pelayanan	PIC tidak ada di tempat (didatangi 2 kali) dan tidak ada petugas lain yang dapat memberikan informasi	Kecamatan Gubeng
6.	Tidak Patut	Menemui pengguna layanan di ruang kerja dan bukan ruang layanan	Kecamatan Sukolelo
7.	Tidak ada kepastian/	SKDP, diurus dari RT sampai	Kelurahan

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
	Kejelasan	Lurah saja dan tidak perlu sampai kecamatan	Baratajaya, Kecamatan Karangpilang
TDUP			
1.	Tidak Patut	Menyarankan untuk memberikan uang pelicin agar perijinan dapat diproses lebih cepat	Dinas Pariwisata
2.	Di luar kompetensi	<p>Ijin restoran diurus membutuhkan TDUP, dan disarankan untuk mengurus terlebih dahulu UKL UPL sebagai syarat untuk menerbitkan HO dan selanjutnya baru diterbitkan TDUP.</p> <p>Pejabat menjelaskan untuk UKL UPL disarankan menggunakan konsultan, untuk meminta informasi konsultan yang bisa mengurus cepat disarankan untuk bertemu dengan salah satu petugas di BPLHD yaitu Bapak N. Petugas menjelaskan UKL memerlukan waktu 1 (satu) sampai dengan 1.5 (satu setengah) bulan, sedangkan HO memerlukan waktu 2 minggu. Dinas Pariwisata menerbitkan TDUP dengan jangka waktu 10 (sepuluh) hari melalui UPTSA.</p>	Dinas Pariwisata
SIUP-TDP			
1.	Di luar kompetensi	Calo non-pns yang bersedia membantu dengan tarif 1,5 juta rupiah untuk SIUP TDP	UPTSA
		Terdapat calo yang diketahui oleh petugas layanan namun dibiarkan beraksi bahkan melayani SIUP TDP dari calo tersebut	Kelurahan Kebraon
Catatatan IUTM			
1.	Tidak ada Kepastian/Kejelasan	Normatif, Memberikan pesan untuk	Diskoperindag

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
		<p>mengakses web UPTSA dan melihat zonasi sebelum mengajukan permohonan perijinan.</p> <p>Memberikan nama-nama konsultan Sosial ekonomi yang diperlukan untuk menerbitkan rekomendasi sebagai salah satu syarat mengurus ijin SIUP.</p>	
		<p>Menurut keterangan Konsultan selain memberikan Kajian Sosek, dapat menjalankan semua item perijinan (ijin domisili, SKRK, IMB, UKL, UPL) sebagai satuan paket dengan biaya sebesar Rp. 110.000.000,- sudah termasuk biaya koordinasi. Waktu yang diperlukan adalah 3 (tiga) bulan.</p>	Konsultan Sosek
		<p>Untuk memperoleh UKL UPL dari BPLH disyaratkan SKDP, SKRK, FC Sertifikat tanah, FC akta pendirian. Keterangan terkait persyaratan menjadi bervariasi (tidak seragam).</p>	BPLHD
		<p>Layanan SKRK dapat diketahui dari layanan informasi peta zonasi di <i>Meeting Point</i>. SKRK dapat diperoleh dari BPLHD dengan biaya Rp 225.000,00 (dua ratus dua puluh lima ribu rupiah) dan waktu 30 (tiga puluh) hari kerja. Rekomendasi drainase perlu waktu 1 bulan. Petugas memberikan nomor telpon salah satu konsultan UKP-UPL dan tidak menyarankan untuk mengurus melalui UPTSA.</p>	Meeting point Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya
2.	Tidak patut	<p>Bertemu dengan pengguna layanan untuk “konsultasi” di luar kantor dan di luar jam kerja. Dalam pertemuan tersebut oknum tersebut bisa membantu dan mengkoordinasikan dengan SKPD terkait agar usaha dapat</p>	Oknum Satpol PP Kota Surabaya, Oknum Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang yang

No.	Bentuk Maladministrasi	Indikasi	Lokasi Perijinan
		berjalan meskipun belum memiliki izin operasional toko modern dan panti pijat serta memberikan perlindungan terhadap razia.	ditempatkan di UPTSA.
3.	Tidak Kompeten	Petugas informasi tidak cukup memahami syarat dan prosedur IUTM, kemudian disarankan untuk datang ke meja Petugas Disperindag yang ditempatkan di UPTSA, namun ternyata petugas tersebut tidak juga cukup mengetahui dan hanya memberikan syarat SIUP.	UPTSA

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur, Data Sekunder, tidak diolah, 2015.

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa perbuatan maladministrasi yang terjadi ialah penyimpangan prosedur, permintaan pungutan sejumlah uang, tidak kompeten, tidak patut, tidak memberikan pelayanan, dan layanan yang diberikan diluar kompetensi yang dimiliki oleh petugas pemberi layanan.

Investigasi prakarsa sendiri dilakukan dengan tahapan persiapan terlebih dahulu. Tahapan persiapan terdiri dari beberapa tahap yaitu dimulai dengan pemilihan sektor usaha dan lokasi yang akan dilakukan investigasi, pemilihan jenis izin yang akan di investigasi, pemilihan metode investigasi, *mystery shopping*, serta penganggaran kegiatan investigasi.

Pemilihan metode investigasi prakarsa sendiri yang dilakukan oleh Ombudsman kali ini adalah melalui studi kasus dengan cara menitik beratkan cara pengambilan data melalui :

- a. Observasi, yaitu memperhatikan kelengkapan komponen standar pelayanan publik di setiap unit layanan yang dipilih untuk di investigasi yaitu berupa kelengkapan jenis layanan, tarif/biaya, SOP, visi misi dan sebagainya yang dapat dinilai dengan angka sehingga muncul nilai kepatuhan komponen standar pelayanan publik.
- b. *Mystery shopping*, yaitu metode dengan mengukur kualitas pelayanan publik dengan cara mengirim seseorang yang sudah terlatih sebelumnya untuk berkunjung ke kantor layanan publik sebagai pengguna jasa, mengalami langsung tahapan-tahapan layanan, mengamati dan melakukan evaluasi. *Shopper* diharapkan mampu untuk melakukan perekaman dengan baik dengan mengatur posisi tubuh dimana kamera dilekatkan sehingga situasi yang direkam dapat terlihat jelas ketika dipindah kedalam komputer. Tanggung jawab *shopper* selain memotret situasi, mereka juga harus membuat laporan harian dengan cara mengisi formulir harian yang dapat dipergunakan membantu menganalisis temuan investigasi. Tahapan dalam *Mystery shopping* ialah sebagai berikut⁴³ :

- 1) **Persiapan**

Persiapan pada tahap investigasi harus dilakukan secara matang karena banyaknya pilihan objek dan lokasi yang akan dituju. Dibutuhkan penguasaan materi yang baik dari sisi produk hukum ataupun layanan yang akan diinvestigasi, jaringan asosiasi pengusaha yang dapat dijadikan suatu rujukan, maupun persiapan internal di Ombudsman sendiri.

⁴³ Early Rahmawati, **Panduan Pengawasan Penyelenggaraan Perizinan Usaha**, Reform the Reformers Project-Kemitraan, Jakarta, 2015, hlm 38.

- 2) Tim pelaksana *Mystery Shopping* terdiri dari :
 - a) Ketua Tim investigasi prakarsa sendiri yang menguasai secara umum materi, dan bertanggungjawab dalam hal : Membuat konsep pelaksanaan, menentukan topik dan lokasi investigasi, mempersiapkan dokumen dan anggaran yang diperlukan, serta mengelola tim pelaksana investigasi.
 - b) Analisis bertanggung jawab dalam hal : mempersiapkan materi investigasi mulai dari tema, lokasi, jenis layanan yang akan diinvestigasi termasuk persiapan formlir pelaporan., dan menganalisis, mengolah, serta menuliskan laporan hasil kepatuhan komponen standar pelayanan publik dan temuan hasil investigasi lokasi yang telah dipilih.
 - c) Anggota tim, bertanggung jawab dalam hal : mencari data peraturan terkait perizinan, melakukan verifikasi peraturan, dan mengumpulkan standar pelayanan terkait.
 - d) *Mystery Shopper* bertanggungjawab dalam hal : menggali informasi dari petugas layanan mengenai pola layanan yang diterapkan sudah sesuai dengan standar pelayanan atau tidak sehingga dapat menjadi temuan investigasi, membuat laporan harian kunjungan lapangan, dan membuat rekapitan laporan yang diserahkan kepada analisis untuk dimasukkan dalam hasil investigasi.
- 3) Menetapkan tujuan Pelaksanaan Sesuai Topik yang Dipilih

Tujuan adanya investigasi ialah untuk mengenali potensi maladministrasi yang akan terjadi yang dilakukan oleh petugas layanan layanan termasuk kelurahan dan kecamatan yang berwenang mengeluarkan dokumen persyaratan perizinan.

4) Merancang Skenario

Skenario menggambarkan situasi yang akan dijalani serta yang harus dilakukan oleh para *shopper* ketika melakukan investigasi. Shopper bertugas untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang sesuai dengan kondisi dilapangan, dimana *mystery shopper* hanya mengikuti alur informasi yang telah disampaikan oleh petgas yang bersangkutan.

5) Merancang Lembar Verifikasi Persyaratan, Kuisisioner untuk Pengusaha, dan Formulir Laporan Harian

Diperlukan informasi mengenai verifikasi persyaratan atas layanan yang akan dituju, serta informasi dari pengusaha sebagai bahan tambahan analisis

6) Seleksi dan Penetapan Shopper :

a) Staff asisten Ombudsman dan jika bukan berasal dari staff Ombudsman, maka yang bersangkutan adalah orang yang terpercaya untuk melakukan investigasi dan memiliki komitmen untuk tidak membocorkan rahasia pelaksanaan *mystery shopping*.

b) Memiliki pengalaman dalam pelaksanaan *mystery shopping*

c) Mampu membuat laporan harian dan menganalisis temuan yang terjadi.

7) Merancang Model Pelaporan

Model laporan dibuat dengan cara pointer langsung, agar dapat dipahami dengan mudah oleh para pembaca khususnya pelaksana unit layanan sebagai bahan untuk mengevaluasi kinerjanya.

8) Penganggaran Kegiatan Investigasi

Terdapat beberapa anggaran yang harus direncanakan pada kegiatan investigasi atas prakarsa sendiri dikarenakan kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang cukup komprehensif.

Tahap kedua pada investigasi atas prakarsa sendiri yaitu tahap Pelaksanaan. Tahap pelaksanaan pada investigasi prakarsa sendiri terdiri dari

:

1) Koordinasi Peran Pelaksana dan Pembagian Jadwal Investigasi

Pengaturan jadwal dilakukan untuk menjalankan beberapa kegiatan sebagai berikut :

- a) Focus Group Discussion, untuk menggali informasi yang nantinya akan dijadikan rujukan dalam menyusun skenario.
- b) Verifikasi persyaratan perizinan ke lembaga pemerintah yang terkait dengan pengaturan dan pelayanan perizinan
- c) Kunjungan mystery shopping ke unit layanan di Kelurahan, Kecamatan dan SKPD yang disesuaikan dengan jam kerja atau dapat dilakukan diluar jam kerja jika untuk mengikuti alur permintaan dari petugas resmi dan atau petugas tidak resmi
- d) Penulisan laporan kurang lebih selama satu minggu dan tergantung pada kedisiplinan shopper

- e) Pelaksanaan presentasi dihadapan penyelenggara layanan atau lembaga pemerintah, konverensi pers, dan kunjungan monitoring dan evaluasi kearah disesuaikan dengan jadwal pihak terkait.
 - f) Pengumpulan Standar Layanan, Verifikasi Persyaratan dan Penyebaran Kuisisioner Kepada Pengusaha
 - g) Tim pelaksana perlu membuat ringkasan dalam bentuk tabel yang memudahkan pelaksanaan verifikasi persyaratan perizinan kepada Kementerian dan SKPD penanggungjawab perizinan. Tim pelaksana juga harus mengumpulkan informasi pendahuluan dengan cara mendatangi unit layanan serta meminta brosur layanan yang biasanya tersedia.
- 2) **Kunjungan Lapangan, Perekaman dan Pengiriman E-mail**
- Kunjungan lapangan merupakan hal yang penting, dan shopper dalam hal ini dianggap mampu untuk menjalankan skenario yang disepakati. Selain itu shopper juga harus dapat melakukan perekaman dengan baik sehingga hasil perekaman dapat terlihat jelas di komputer Pelaksanaan mystery shopping juga dapat dilakukan melalui e-mail, hal ini dilakukan untuk menilai bagaimana respon petugas layanan terkait pertanyaan melalui email.
- 3) **Pengecekan Laporan Harian Mystery Shopping**
- Tim analisis harus mengingatkan para shopper untuk membuat laporan, hal ini dilakukan untuk memastikan kegiatan dijalankan dengan baik sesuai skenario.

Tahap ketiga pada investigasi prakarsa sendiri ialah tahap pelaporan.

Tahap pelaporan dimulai dengan beberapa tahap yaitu :

1) Pengumpulan Data Investigasi dan Kuisisioner

Pengumpulan data investigasi dilakukan menurut lokasi investigasi, jenis layanan dan unit yang memberikan layanan yang disusun dengan baik agar dapat dipahami dengan cepat oleh para pemberi layanan.

2) Pembuatan Laporan Narasi Investigasi

Pembuatan laporan narasi adalah menggabungkan semua data yang telah masuk ke ketua tim pelaksana dan analisis yang kemudian akan menuliskannya dalam bentuk laporan hasil investigasi menurut Peraturan Ombudsman RI tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Sistematika laporan narasi terdiri dari ringkasan, pendahuluan, gambaran penyelenggaraan layanan, hasil investigasi, simpulan dan saran.

3) Pemilahan dan Pengolahan Video

Video *Mystery Shopping* digunakan untuk membuktikan temuan *mystery shopping* khususnya dalam menyangkut potensi maladministrasi yang dilakukan oleh para oknum petugas layanan. Video yang ditayangkan untuk kepentingan publikasi dibuat dengan proses editing agar tidak tampak wajah petugas yang berpotensi melakukan maladministrasi.

Tahap keempat ialah tahap monitoring dan evaluasi. Tahap monitoring dan evaluasi terdiri dari :

1) Dokumentasi Pemberitaan di Media Massa Tentang Hasil Investigasi

Setelah menyampaikan hasil investigasi maka dokumentasi atas pemberitaan presentasi hasil investigasi baik yang dimuat di media cetak, media online ataupun media televisi dan radio harus disimpan dan dianalisis.

- 2) Membuat Rencana Tindak Lanjut atas Saran dan atau Rekomendasi Hasil Investigasi

Ombudsman wajib untuk membuat rencana tindak lanjut atas proses perbaikan dari layanan publik berdasarkan saran dan atau rekomendasi yang diberikan kepada pemerintah pusat dan daerah. Proses ini merupakan bagian dari monitoring dan evaluasi, apakah saran dan atau rekomendasi yang diberikan telah dijalankan oleh penyelenggara layanan.

C. Kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di provinsi Jawa Timur serta solusinya.

1. Kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam Penyelesaian Kasus Maladministrasi berdasarkan Laporan Masyarakat.
 - a. Terlapor belum Mengetahui Tugas dan Wewenang Ombudsman
Terkadang penyelenggara negara selaku terlapor, tidak mengetahui dengan jelas mengenai apa saja tugas dan kewenangan dari Ombudsman. Sehingga terkadang penyelenggara negara mengabaikan laporan yang disampaikan oleh Ombudsman.
2. Kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam Penyelesaian Kasus Maladministrasi berdasarkan Investigasi atas Inisiasi Sendiri
 - a. Jumlah Tenaga Asisten yang Kurang

Pada saat Ombudsman Perwakilan Jawa Timur melakukan investigasi atas inisiatif sendiri, Ombudsman hanya menggunakan 2 orang asisten, karena saat melakukan investigasi atas inisiatif sendiri, seorang asisten Ombudsman harus mendapatkan pelatihan terlebih dahulu atau sudah mempunyai pengalaman dibidang investigasi tersebut. Sehingga tidak semua tenaga asisten dapat ikut melakukan investigasi.

b. Keterbatasan Perlengkapan pada saat Investigasi

Pada saat investigasi dilakukan, perlengkapan investigasi yang digunakan oleh Ombudsman tidak memadai. Contohnya kamera yang digunakan untuk sarana investigasi hanya 1, dan kualitas gambar yang dihasilkan tidak terlalu bagus, sehingga para asisten menggunakan handphone pribadi untuk merekam kejadian di tempat investigasi.

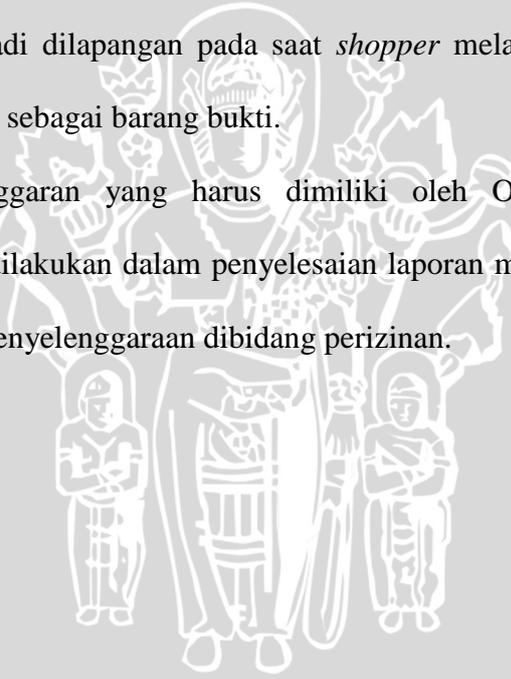
c. Anggaran yang Kecil

Anggaran yang kecil menjadi hambatan bagi Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dalam penyelenggaraan dibidang perizinan, dikarenakan dalam melakukan suatu penyelesaian laporan oleh masyarakat, dan melakukan investigasi, anggaran pendapatan dan belanja yang dimiliki oleh Ombudsman sangatlah minim.

1) Solusi bagi Ombudsman Perwakilan Jawa Timur

- a) Melakukan sosialisasi kepada para penyelenggara negara, dan masyarakat, agar kedua belah pihak tersebut mengetahui dengan jelas mengenai tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Ombudsman.

- b) Melakukan penambahan jumlah tenaga asisten yang harus dimiliki oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dan melakukan pelatihan bagi semua tenaga asisten yang ada di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dalam hal melakukan investigasi, agar semua Asisten mendapatkan pengalaman untuk melakukan investigasi atas inisiatif sendiri.
- c) Mengoptimalkan perlengkapan yang dilakukan pada saat investigasi. Perlengkapan pada saat investigasi penting diperlukan untuk menunjang pelaksanaan investigasi. Perlengkapan seperti kamera, harus memiliki resolusi yang baik, karena fungsi dari kamera tersebut untuk merekam kejadian yang terjadi dilapangan pada saat *shopper* melakukan investigasi, dan dapat dijadikan sebagai barang bukti.
- d) Menambahkan anggaran yang harus dimiliki oleh Ombudsman untuk pembiayaan yang dilakukan dalam penyelesaian laporan maupun investigasi, khususnya dalam penyelenggaraan dibidang perizinan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur dilakukan melalui dengan 2 cara, yaitu pengawasan melalui penyelesaian laporan dari masyarakat tentang adanya perbuatan maladministrasi, dan pengawasan melalui investigasi atas inisiatif sendiri. Pengawasan berdasarkan laporan dari masyarakat, dilakukan dengan beberapa tahap yaitu Seleksi Laporan/Pengaduan, investigasi, klarifikasi, mediasi, konsiliasi, adjudikasi, saran, rekomendasi, dan monitoring. Sedangkan pengawasan atas inisiatif sendiri dilakukan dengan beberapa tahap yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan, tahap pelaporan hasil investigasi, serta tahap monitoring dan evaluasi.
2. Kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di Jawa Timur adalah terlapor belum mengetahui tugas dan wewenang Ombudsman, jumlah tenaga asisten yang kurang, keterbatasan perlengkapan pada saat investigasi, dan anggaran yang kecil.

B. Saran

Saran untuk Ombudsman Perwakilan Jawa Timur yaitu melakukan sosialisasi kepada para penyelenggara negara serta masyarakat, melakukan penambahan jumlah tenaga asisten agar penyelesaian laporan dapat lebih efektif, serta mengoptimalkan perlengkapan yang digunakan pada saat investigasi.

Sedangkan bagi Pemerintah, sebaiknya menambahkan anggaran yang dimiliki oleh Ombudsman agar kinerja Ombudsman menjadi lebih baik.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Adrian Sutedi. **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Diana Halim Koentjoro. **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.

Early Rahmawati. **Panduan Pengawasan Penyelenggaraan Perizinan Usaha**, Reform the Reformes Project-Kemitraan, Jakarta, 2015.

Galang Asmara. **Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia**, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005.

Hadari Nawawi. **Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah**, Erlangga, Jakarta, 1989.

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, **Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)**, UB Press, Malang, 2011.

Lijan Sinambella Poltak, **Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi**. Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

M. Makhfudz. **Hukum Adminitrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.

Muchsan, **Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 2007.

Nomensen Sinamo. **Hukum Administrasi Negara**, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014.

Nuryanto A.Daim. **Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara**, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014.

Pahrizal Iqrom. **Reformasi Birokrasi di Nusantara**, UB Press, Malang, 2013.

Philipus M. Hadjon. **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

Ridwan HR. **Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Samodra Wibawa. **Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.

Sirajuddin, dkk, **Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi**, Setara Press, Malang, 2012.

Sujamto, **Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Syarat, Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian, serta Tugas dan Tanggungjawab Asisten Ombudsman.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Penelitian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan Publik.

INTERNET

Sekilas Jawa Timur, <http://www.jatimprov.go.id/> (online) diakses tanggal 6 Juni 2016.