

Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur Terhadap Pelaksanaan Tindakan Korektif

Nora Dwi Rahmawati

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

norarahmawati@gmail.com

Abstrak:

Ombudsman Perwakilan Jawa Timur (ORI JATIM) sebagai lembaga pengawas, bertugas mengawasi dan menyelesaikan laporan masyarakat terkait dugaan maladministrasi penyelenggara pelayanan publik. Setiap tahun laporan meningkat dan terjadi secara berulang. ORI JATIM mengeluarkan produk hukum berupa Laporan Akhir Hasil Penelitian (LAHP) berisi tindakan korektif. Penelitian bertujuan untuk mengetahui pengawasan ORI JATIM terhadap tindakan korektif menurut Peraturan Ombudsman Nomor 38 Tahun 2019 dan Siyasah Syar'iyah, dan mengetahui faktor yang mempengaruhinya. Jenis penelitian adalah yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis. Adapun metode pengumpulan data ialah wawancara dan dokumentasi terkait dengan data-data. Hasil penelitian pertama, pengawasan ORI JATIM terhadap tindakan korektif sudah sesuai Peraturan Ombudsman, namun dalam pengawasan secara umumnya ORI JATIM kurang optimal karena masih terjadi pengulangan laporan masyarakat kepada instansi yang sama. Sedangkan menurut Siyasah Syar'iyah pengawasan ORI JATIM termasuk perbuatan amar makruf nahi mungkar, mirip dengan wilayah Al-hisbah. Kedua, faktor yang mempengaruhi pengawasan terhadap tindakan korektif ada dua, pendukung dan penghambat.

Kata Kunci : Ombudsman; lembaga pengawas, siyasah syar'iyah.

Pendahuluan

Pelayanan publik (*public service*) merupakan suatu hal yang selalu hadir dalam kehidupan masyarakat.¹ Lembaga atau institusi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik harus sesuai Standar Operasional Pelayanan (SOP). Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia² memiliki peran besar

¹Syah, Sirikit dkk, *Media dan Pelayanan Publik : Cara memperbaiki pelayanan publik di Jawa Timur*, (Surabaya: The Jawa pos institute of pro-otonomi (jpip)), h. 65.

²Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara dengan kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah 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. (lihat di Pasal 1 Nomor 1 Undang-Undang Nomor 37

dalam membantu mewujudkan pemerintahan yang baik dan negara hukum yang demokratis.

Selain sebagai pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik Ombudsman juga merupakan pilar penegakan prinsip-prinsip negara hukum menuju *good governance* (pemerintahan yang baik) dan meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan kepastian hukum bagi setiap warga negara Indonesia seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945.³ Dalam kajian Siyasa Syar'iyah disinggung secara implisit urgensi dari adanya lembaga pengawasan dalam suatu pemerintahan. Dalam hal ini Allah berfirman dalam al-Quran surat al-'Imran ayat 104 tentang perintah 'amar ma'ruf nahi mungkar yang artinya:

Dan hendaklah ada di antara kalian segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, memerintah kepada ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar. Merekalah orang-orang yang beruntung." (QS. Ali-'Imran 104)⁴.

Ayat tersebut menjelaskan terkait perintah melakukan kebaikan dan mencegah kejahatan. Dalam pelaksanaannya tidak lain adalah dengan membentuk lembaga khusus seperti penjelasan di atas yaitu Ombudsman. Tugas dan fungsinya sesuai dengan ayat ini, sehingga secara tidak langsung dalam agama juga dianjurkan adanya lembaga sebagai penegakan pengawasan pelayanan publik. Demi terciptanya Islam *rahmatan lil 'alamin* maka penting untuk mencegah keburukan dan melakukan kebaikan.

Tugas Ombudsman berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia yakni, menerima laporan masyarakat, melakukan investigasi dan tindak lanjut berupa klarifikasi dan produk akhir terkadang berupa rekomendasi. Agar mempermudah pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman, maka dibentuklah Ombudsman pada setiap perwakilan daerah sebagaimana bunyi Pasal 5 Ayat (2) bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilan di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.⁵ Dalam hal ini peneliti fokus pada Ombudsman Perwakilan di Jawa Timur yang tingkat kepadatan penduduk cukup tinggi, sehingga memungkinkan terjadinya maladminstrasi dalam pelayanan publik.

Menurut data yang didapat bahwasannya, laporan masuk pada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur pada tahun 2017 terdapat 373 laporan, tahun 2018 sebanyak 407 laporan yang masuk dan pada tahun 2019 mengalami penurunan laporan yang masuk yaitu sebanyak 228 laporan. Berikut diagram laporan masuk selama tiga tahun terakhir:

Gambar 1: Grafik Jumlah Laporan Masuk

Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899)

³Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia*, (Jakarta: Laksbang Jusitia, 2012), 193.

⁴Imam Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam/ Imam al-Mawardi; penerjemah, Khalifaturrahman Fath & Fathurrahman; penyunting, Ikhlas Hikmatiar*. (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 411.

⁵Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia



Sumber:
Laporan
Tahunan ORI
JATIM 2019

Grafik di atas menunjukkan bahwa institusi terlapor di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur (ORI JATIM) setiap tahunnya terkadang masih tetap sama yaitu institusi yang berkecimpung dalam substansi pertanahan salah satunya. Pada tahun 2017 jumlah laporan terhadap institusi tersebut menduduki urutan pertama yaitu sebanyak 88 laporan.⁶ Pada tahun 2018 terdapat 73 laporan dengan urutan kedua setelah institusi yang bergerak pada substansi administrasi kependudukan.⁷ Sedangkan pada tahun akhir tahun 2019 substansi pertanahan kembali menduduki urutan pertama yaitu sebanyak 53 laporan.⁸

Gambaran di atas menunjukkan bahwa telah terjadi sesuatu hal yang menyebabkan terulangnya kembali laporan masyarakat. Menjadi sebab bahwa pelayanan kepada masyarakat masih diabaikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Seharusnya hal tersebut tidak terjadi karena terdapat lembaga pengawas dengan kekuatan hukum berupa Peraturan Ombudsman guna menjalankan tugasnya sebagai lembaga pengawasan eksternal. Melalui peraturan tersebut diketahui bahwa dalam menyelesaikan perkara maladministrasi dilakukan beberapa tahap pemeriksaan dan berakhir dikeluarkannya produk hukum LAHP (Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan)⁹. Pada tahun 2017 terdapat 10 tindakan korektif/saran yang dikeluarkan dari 277 jumlah laporan yang diselesaikan. Sedangkan 86 laporan masih dalam proses penyelesaian.¹⁰ Pada tahun 2018 tindakan korektif/saran perbaikan yang dikeluarkan sebanyak 25 dari 262 jumlah laporan yang sudah diselesaikan. Sedangkan 145 laporan masih dalam proses penyelesaian.¹¹ Pada tahun 2019 terdapat 228 laporan yang dapat diselesaikan dan 203 laporan belum terselesaikan.¹²

Tindakan korektif disini berisi saran perbaikan ORI JATIM agar terlapor memperbaiki pelayanannya. Namun, masih saja ditemukan peristiwa terkait substansi

⁶Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2017*. (Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2018). 23.

⁷Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2018*. (Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2019), 25.

⁸Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2019*. (Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2020), 27.

⁹ LAHP berisi identitas sampai kesimpulan berupa ditemukannya maladministrasi dan tindakan korektif. (lihat di Pasal 15 ayat 2 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri).

¹⁰Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2017*, 30.

¹¹Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2017*, 36.

¹²Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2017*, 9.

yang sama melakukan pengulangan (maladministrasi) setiap tahunnya. Penjelasan di atas menunjukkan masih perlu adanya peningkatan respon pemerintah dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat karena sebagai bagian dari pelayanan publik.¹³ Seharusnya tindakan korektif dalam LAHP yang telah di keluarkan oleh ORI JATIM dilaksanakan dengan baik karena hal tersebut sesuai Pasal 16 Ayat 2 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri menyebutkan bahwa, “Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman mengenai pelaksanaan atas tindakan korektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterianya LAHP”. Namun, pasal tersebut perlu diamati secara mendalam dalam penerapannya di Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur agar diketahui penyebab laporan masyarakat berulang terhadap instansi yang sama setiap tahunnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik mengambil judul Penelitian “PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN JAWA TIMUR TERHADAP PELAKSANAAN TINDAKAN KOREKTIF”. Tujuan penelitian ini ialah mendeskripsikan dan menganalisis pengawasan ORI JATIM terhadap tindakan korektif dalam LAHP menurut Peraturan Ombudsman Nomor 38 Tahun 2019 dan Siyasaah Syar’iyah, dan faktor yang mempengaruhinya.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang berpandangan lebih luas dalam melihat dan meneliti cara kerja hukum secara nyata di lingkungan masyarakat.¹⁴ Sedangkan pendekatan yang digunakan ialah yuridis sosiologis yaitu mengkonsepsi dan mengidentifikasi hukum dalam sistem kehidupan nyata baik secara fungsional atau langsung karena hukum sebagai institusi sosial.¹⁵ Adapun sumber data berupa data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara langsung kepada para asisten ORI JATIM dan data sekunder diperoleh dari buku, jurnal dan dokumen terkait penelitian.

Pengelolaan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu menghimpun data untuk meminimalisir kemungkinan kekurangan data.¹⁶ Setelah itu verifikasi data dengan cara mendengarkan ulang hasil wawancara atau melihat dokumen untuk memastikan kevalidan data.¹⁷ Hal ini sebagai bukti keabsahan data agar terjamin validitas data yang terkumpul. Pengelolaan data terakhir adalah analisis, yaitu penyederhanaan data sehingga mudah dibaca dan diinterpretasikan.¹⁸ Data dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu dengan menjabarkan secara terperinci data yang diperoleh.

Hasil dan Pembahasan

Pengawasan ORI JATIM Terhadap Tindakan Korektif Menurut Peraturan Ombudsman Nomor 38 Tahun 2019 dan Siyasaah Syar’iyah

Ombudsman mempunyai tugas untuk mengawasi penyelenggara negara atas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, sesuai Pasal 1 Undang Undang

¹³Siti fatimah, “Kepatuhan Penyelenggara Negara Terhadap Pengawasan Ombudsman RI”, <https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/kepatuhan-penyelenggara-negara-terhadap-pengawasan-ombudsman-ri>, diakses tanggal 03 Januari 2020.

¹⁴Jonedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Kencana, 2016), 149.

¹⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), 51.

¹⁶Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2002), 182.

¹⁷Lexy J. Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), 104.

¹⁸Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Pustaka LP3S, 1989), 263.

Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan tentang definisi Ombudsman. Pengawasan yang dilakukan ORI JATIM ada dua yaitu, pengawasan aktif dan pengawasan pasif. Berdasarkan wawancara kepada pak Fatih, Tim penyelesaian laporan mengatakan bahwa:

*Ombudsman Perwakilan Jawa Timur terkadang atau sering pasif dalam pengawasannya, dikarenakan jumlah asisten yang sedikit. Padahal tugas yang harus dilakukan ORI JATIM banyak berupa menyelesaikan laporan, sosialisasi. Selain itu juga banyak laporan yang masuk mengakibatkan ORI JATIM dapat dikatakan pasif.*¹⁹

Sedangkan pak Muslih, anggota keasistenan pencegahan mengatakan hal yang sama terkait pengawasan yang dilakukan oleh ORI JATIM. Beliau menjelaskan bahwa;

*“Ombudsman ini merupakan pengawas eksternal yang mana pengawasan yang dilakukan Ombudsman itu ada dua, yaitu pengawasan aktif dan pengawasan pasif. Tapi pengawasan banyaknya pasif yaitu menerima laporan. Tetapi ORI JATIM juga melakukan pengawasan aktif misalnya seperti sistem mixrevie atau rapid assesment atau bisa disebut dengan mengkaji kebijakan. Seperti contoh mengkaji kebijakan mitigasi bencana apakah sudah baik apa belum atau sudah sesuai dengan perundang-undangan atau belum. Ada juga dengan melakukan survei kepatuhan. Sistem kepatuhan itu masuk di undang-undang Ombudsman tentang pencegahan. Survei kepatuhan dilakukan sebagai pemenuhan standarisasi pelayanan publik.”*²⁰

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, ORI JATIM masih melakukan kedua macam pengawasan, namun yang lebih dominan adalah pengawasan secara pasif. Pengawasan pasif dilakukan karena laporan masyarakat Jawa Timur yang sangat banyak, sehingga untuk menyelesaikan laporan sudah memakan banyak waktu. Di sini peneliti memfokuskan penelitian pada pelaksanaan pengawasan terhadap laporan masyarakat sampai dengan pelaksanaan tindakan korektif. Pengawasan oleh asisten ORI JATIM dilakukan sampai terlaksananya tindakan korektif LAHP. Diketahui bahwa mayoritas laporan diselesaikan tanpa harus dengan mengeluarkan tindakan korektif yang berbunyi saran perbaikan, melainkan langsung berbunyi bahwa laporan sudah terselesaikan. Jadi dalam hal ini jumlah tindakan korektif sudah dilaksanakan semuanya, dari tahun 2017 yang berjumlah 10²¹ dan tahun 2018 berjumlah 25.²²

Meskipun ORI JATIM sudah mengeluarkan tindakan korektif seperti penjelasan di atas dan tindakan tersebut dilaksanakan dengan oleh terlapor. Namun, masih saja tahun berikutnya instansi yang sama menjadi terlapor kembali. Hal tersebut jika dilihat dalam pengawasan tindakan korektif oleh ORI JATIM, maka pihak pengawas sudah melakukan sesuai dengan prosedur yang ada. Tetapi dalam pengawasan secara menyeluruh terhadap pelayanan publik, ORI JATIM masih perlu dioptimalkan kembali agar tidak teradi pengulangan.

Di bawah ini adalah alur penjelasan pengawasan yang dilakukan oleh ORI JATIM khususnya asisten. Hal tersebut dilakukan berdasarkan aturan hukum yaitu pada Pasal 16 yang berbunyi,²³

¹⁹Fatih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

²⁰Muslih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

²¹Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, *Laporan Tahun 2017*, 36

²²Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, *Laporan Tahun 2018*, 30.

²³Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri

- (1) LAHP yang disampaikan kepada terlapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (6), untuk mendapat tindak lanjut terkait pelaksanaan atas tindakan korektif oleh terlapor.
- (2) Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman mengenai pelaksanaan atas tindakan korektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya LAHP.
- (3) Laporan atas pelaksanaan tindakan korektif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan secara tertulis dan/atau tidak tertulis.
- (4) Dalam hal terlapor tidak melaksanakan tindakan korektif sebagaimana dimaksud pada ayat (2), keasistenan Resolusi dan Pengawasan mengambil langkah penyelesaian.

Pengawasan dilakukan oleh keasistenan ORI JATIM setelah keluarnya LAHP. Dalam hal ini keasistenan ORI JATIM mempunyai fungsi pelaksanaan teknis atas tugas Ombudsman sebagai berikut; a). Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; b). Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan; c). Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman; d). Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; e). Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau pemerintahan lainnya; f). Mengangun jaringan kerja; g). Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan h). Melakukan tugas lain yang diberikan oleh peraturan perundangan.²⁴

Di lapangan ditemukan bahwa ORI JATIM menanggapi laporan pengaduan masyarakat dengan baik. Dapat diketahui pula bahwasanya terjadinya pengaduan atas instansi yang sama setiap tahunnya ternyata disebabkan faktor internal instansi. Melalui pengawasan ORI JATIM secara aktif dengan melakukan survei kepatuhan, maka diketahui bahwa masih banyak dari penyelenggara negara yang kurang patuh terhadap SOP yang berlaku.²⁵ Padahal SOP yang berlaku adalah amanat negara dalam pemenuhan kualitas pelayanan masyarakat yang baik, sehingga harus dijalankan dengan baik.

Pelaksanaan pengawasan terhadap Pasal 16 ayat (2) dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selain itu ORI JATIM juga mengambil tindakan lain guna meminimalisir kemungkinan buruk yang terjadi terkait pelaksanaan tindakan korektif dalam LAHP. Dengan melakukan pengawasan di awal penerimaan laporan sampai dengan dilaksanakannya tindakan korektif, ORI JATIM mendapatkan penghambat. Meskipun hal tersebut terjadi tetapi tidak membuat ORI JATIM mengambil sikap tanpa pertimbangan yang matang.

Pelaksanaan pengawasan oleh ORI JATIM sejalan dengan perwujudan *good governance* dalam negara demokratis. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara yang mengutip dari *United Nations Development Programme* (UNDP),²⁶ bahwa pelaksanaan pengawasan sesuai dengan karakteristik *good governance*, antara lain: *Participation*; ORI JATIM mengatakan kebenaran sesuai hasil pemeriksaan termasuk bentuk partisipasi yang dilakukan. *Rule of Law*; tindakan korektif ORI JATIM merupakan produk hukum yang harus dilaksanakan. *Transparency*; ORI

²⁴Pasal 20 ayat (1) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Asisten Ombudsman Republik Indonesia.

²⁵Muslih, Wawancara, (Surabaya: 17 Maret 2020)

²⁶Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, (Surabaya: Insan Cendikia, 2001), 25.

JATIM membuat berita acara kegiatan penyelesaian laporan. *Responsiveness*; ORI JATIM menerima semua pengaduan dari masyarakat. *Consensus Orientation*; ORI JATIM turut mewujudkan *good governance*. *Equity*; ORI JATIM tidak pandang bulu dalam menyelesaikan permasalahan dugaan maladministrasi. *Effectiveness and Efficiency*; ORI JATIM menggunakan sebaik mungkin fasilitas negara. *Accountability*; ORI JATIM mempertanggung jawabkan setiap tugasnya kepada publik. *Strategic Vision*; ORI JATIM mempunyai prinsip untuk menyelesaikan setiap laporan terkait dugaan maladministrasi sesuai dengan fungsi dan tugasnya.

Pengawasan yang dilakukan ORI JATIM sesuai dengan karakteristik pengawasan menurut Siagian, yang tujuannya akhir yaitu mencapai keberhasilan. Karakteristik tersebut sebagai berikut :²⁷ a). *Fact finding*. Sebelum mengeluarkan LAHP yang berisi tindakan korektif, ORI JATIM melakukan pemeriksaan guna mencari kebenaran atas laporan yang masuk; b). Bersifat preventif. Tindakan preventif yang dilakukan oleh ORI JATIM disebut dengan tindakan informal sebelum LAHP dikeluarkan. Memberi informasi kepada terlapor terkait masukan dari Ombudsman untuk melaksanakan perbaikan; c). Mengarah pada masa sekarang. Masukan-masukan yang diberikan ORI JATIM dalam LAHP mengarah pada perbaikan masa sekarang dan selanjutnya. Oleh karena itu ORI JATIM dalam memberi masukan melalui pertimbangan yang matang; d). Efisiensi. Dalam hal ini pengawasan ORI JATIM terkait pelaksanaan tindakan korektif sudah dilakukan secara efisiensi. Dapat dilihat dari jumlah laporan yang terselesaikan; e). Alat administrasi dan manajemen sehingga pelaksanaannya dengan mempermudah tercapainya tujuan. Dalam penyelesaian laporan di ORI JATIM alat administrasi sudah sangat membantu namun terkadang masih terdapat penghambat yang membuat penyelesaian laporan tertunda.

ORI JATIM berusaha meminimalisir terjadinya maladministrasi dengan melakukan survei kepatuhan dan memastikan tindakan korektif dalam LAHP dilaksanakan oleh terlapor guna perbaikan kualitas pelayanan publik. ORI JATIM dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai wilayah al-hisbah. Tetapi mempunyai perbedaan dengan wilayah al-hisbah pada masa dahulu. Bedanya dengan Ombudsman hanya pada fungsinya sebagai lembaga pengawas saja, sedangkan al-hisbah juga sebagai lembaga penegak atau pengadilan.

Dalam al-Quran dijelaskan terkait maladministrasi yang dilakukan oleh manusia. Allah melarang hamba-Nya untuk melakukan perbuatan tidak terpuji, seperti maladministrasi dan memerintahkan melakukan kebaikan. Sebagai negara dengan mayoritas muslim, maka pemerintah Indonesia dalam menjalankan tugas kenegaraan harus berpegangan sesuai dengan al-Quran yang berbunyi:

Artinya: “Dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf (kebaikan), dan mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung.” (QS:Ali-‘Imron:104)²⁸

Berdasarkan ayat tersebut, maka ORI JATIM dalam melaksanakan pengawasan terhadap terlapor untuk melaksanakan tindakan korektif termasuk perbuatan terpuji. Selain menegakkan perintah agama, ORI JATIM juga menegakkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Pasal 16 ayat (2). Perbuatan mungkar yang dimaksud dalam ayat adalah perbuatan maladministrasi yang harus dicegah agar tidak semakin banyak terjadi di lingkungan sekitar, karena hal tersebut sangat merugikan.

²⁷Sondang P Siagian, MPA, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, 114.

²⁸Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: CV. Diponegoro, 2015), 66.

Berbicara mengenai pengawasan ORI JATIM mirip dengan pengawasan menurut al-Mawardi ialah wilayah al-hisbah. Definisi al-hisbah sebagai berikut:

*“Al-Hisbah adalah kewenangan untuk menjalankan amar ma’ruf ketika hal yang ma’ruf itu telah benar-benar ditinggalkan, dan mencegah yang mungkar ketika hal yang mungkar itu telah benar-benar dilakukan.”*²⁹

Al-Mawardi menekankan bahwa al-hisbah mempunyai tugas melaksanakan amar makruf nahi mungkar. Dengan demikian ORI JATIM dalam mengawasi pelaksanaan tindakan korektif mempunyai fungsi yang sama dengan al-hisbah. Meninggalkan semua hal yang buruk (maladministrasi) atas pelayanan publik oleh penyelenggara negara dan melaksanakan dengan baik apa yang sudah menjadi tanggung jawab untuk melayani masyarakat sesuai dengan peraturan. Dengan adanya tindakan korektif yang bersifat wajib bagi terlapor, maka ORI JATIM benar-benar menerapkan apa yang seharusnya dilakukan dan sesuai dengan apa yang didefinisikan oleh al-Mawardi sebagai lembaga negara yang mengabdikan untuk masyarakat.

Faktor Pengaruh Pengawasan ORI JATIM Terhadap Tindakan Korektif

Pelaksanaan pengawasan atau penyelesaian laporan oleh Tim keasistenan dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung yang paling dominan ialah tim yang koordinatif. Keasistenan di ORI JATIM dalam melaksanakan tugasnya, dilakukan secara koordinatif. Meskipun kekurangan pegawai, tetapi laporan masyarakat dapat diselesaikan dengan baik sampai dengan tahapan pelaksanaan tindakan koordinatif.³⁰

Adapun faktor penghambatnya menurut narasumber ada beberapa.³¹ Pertama ialah jarak, dalam peraturan terkait tata cara penyelesaian laporan terbaru mewajibkan adanya berita acara pada setiap melakukan kegiatan apabila berkaitan dengan penanganan pengaduan dugaan maladministrasi. Berita acara yang dimaksud ialah surat resmi dari ORI JATIM, berupa informasi terkait kegiatan yang dilakukan. Berita acara tersebut akan disampaikan kepada pihak terkait, terutama pelapor dan terlapor. Namun, hal tersebut ternyata menjadi salah satu penghambat dalam penanganan perkara agar berjalan lebih cepat. Dalam menyampaikan berita acara pihak bersangkutan akan dikirimkan ke alamat masing-masing, meskipun itu beralamatkan yang jauh. Kedua, pergantian orang yang menangani dalam instansi terlapor. Terkadang di lapangan (instansi terlapor) ditemukan pergantian jabatan sehingga orang yang baru menjabat tidak mengetahui terkait permasalahan sebelumnya. Hal ini menjadikan suatu penghambat yang penyelesaiannya membutuhkan waktu lebih lama. Ketiga, birokrasi dalam proses penyelesaian laporan terlalu panjang, sehingga perlu dipangkas. Misalnya dalam internal ORI JATIM dalam penanganan laporan dugaan maladministrasi harus dimulai dengan meminta persetujuan dari kepala perwakilan, kemudian dilanjutkan kepada kepala bidang penanganan laporan, kepala koordinator atau Tim dan lain sebagainya. Hal tersebut memperlambat waktu penyelesaian laporan. Keempat, kurangnya anggaran. Anggaran yang diberikan kepada ORI JATIM sebesar satu miliar selama satu tahun masa kerja. Setiap lembaga negara diberikan anggaran sebagai penunjang pelaksanaan tugasnya, tetapi anggaran yang di dapatkan ORI JATIM merupakan anggaran paling kecil dari lembaga lainnya, sehingga terkadang dalam pelaksanaan tugasnya menjadi penghambat. Apalagi untuk mengawasi satu provinsi dengan banyaknya penduduk. Kelima, penghambat terakhir adalah kurangnya jumlah ruangan. ORI JATIM hanya mempunyai ruangan sebanyak delapan

²⁹A. Djazuli, *Fikih Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, 26.

³⁰Muflihul Hadi, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020).

³¹Fatih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020).

ruang yaitu, ruangan kepala perwakilan, ruangan bendahara, ruangan kesekretariatan, ruangan PVL, ruangan keasistenan penyelesaian laporan, ruangan keasistenan pencegahan, dan kepala keasistenan. Semua ruangan keasistenan masih menjadi satu dalam artian bercampur dan kurang luas, sehingga berkas-berkas atau map-map terkait laporan kurang memadai. Keenam, kurangnya jumlah pegawai ORI JATIM untuk menaungi 38 Kab/Kota yang hanya diurus oleh sembilan orang asisten Ombudsman. Sehingga itu bukanlah sesuatu yang ideal dalam menangani pengawasan pelayanan publik yang ada di Jawa Timur. Saat ini Kepala Perwakilan ORI JATIM dibantu dengan sembilan orang asisten, dua orang PNS, dan satu *security*. Dalam hal kurangnya asisten di ORI JATIM menyebabkan tugas asisten merangkap-rangkap.³²

Adapun penghambat menurut Pak Hadi yang menjabat sebagai ketua koordinator keasistenan pemeriksaan laporan terdapat penghambat yang paling dominan ialah terkait panjangnya birokrasi. Birokrasi dalam Ombudsman Perwakilan yang panjang menyebabkan setiap kegiatan dalam penyelesaian laporan harus dikeluarkan LAHP meskipun dalam laporan tidak ditemukan maladministrasi.

Selain itu terkadang laporan yang masuk di Ombudsman mengalami penumpukan sehingga menyebabkan laporan belum terselesaikan dalam akhir tahun. Hal tersebut disebabkan oleh instansi pemerintah masih belum mengetahui terkait SOP (Standart Operasional Pelayanan) yang seharusnya diterapkan. Misalnya, kewajiban bagi penyelenggara negara untuk menyediakan Unit petugas pengelola pengaduan sama SOP pengelola pengaduan. Unit tersebut berfungsi agar masyarakat yang ingin melakukan pengaduan atas pelayanan terhadap instansi tersebut dapat ditangani secara internal. Tetapi dalam realitasnya tidak demikian, masih banyak penyelenggara negara yang belum memenuhi standart pelayanan yang baik sesuai dengan peraturan. Hal ini menyebabkan masyarakat mengalami kebingungan ketika hendak mengadukan keluhannya terhadap instansi terkait, sehingga langsung melaporkan ke Ombudsman dan menyebabkan laporan yang sama terulang kembali.³³

Penghambat lain dalam hal pengajuan laporan seperti masih banyak dari masyarakat yang tidak tau akan fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman. Banyak penumpukan laporan seperti yang telah dijelaskan di atas salah satunya ialah karena kurang pemahannya masyarakat Jawa Timur terhadap Ombudsman, sehingga semua jenis persoalan dilaporkan kepada ORI JATIM. Seharusnya ada tata cara dalam melaporkan atau mengadukan persoalan ke ORI JATIM yaitu dengan mengadukan terlebih dahulu kepada instansi terkait. Meskipun demikian halnya yang terjadi di lapangan, namun ORI JATIM tidak pernah menolak laporan-laporan dari masyarakat.

Upaya penyelesaian hambatan di atas Hambatan yang telah dijabarkan di atas, oleh ORI JATIM diselesaikan dengan beberapa upaya penyelesaian, antara lain: a). Hambatan yang berupa jarak diselesaikan dengan hanya melakukan tindakan secara administratif. Tindakan administratif tersebut berupa kirim surat, email, atau telepon. Namun, jika tindakan tersebut dirasa masih belum dapat menyelesaikan permasalahan, maka ORI JATIM akan turun ke lapangan. Meskipun jarak jauh seperti Pamekasan, Ngawi, Sumenep, Banyuwangi dan lain sebagainya.³⁴ b). Hambatan yang berupa pergantian orang menangani (pemerintah terkait) dalam instansi terlapor, maka ORI JATIM melakukan investigasi ke lapangan untuk memastikan permasalahan yang terjadi. Dengan investigasi maka akan diketahui duduk permasalahan dan kaitannya dengan

³²Fatih, Wawancara, (Surabaya: 17 Maret 2020)

³³Muflihul Hadi, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

³⁴Fatih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

orang-orang yang dilaporkan. Jika permasalahan tidak dapat diselesaikan dengan alasan terlapor sudah berhenti dari jabatannya, maka akan dikembalikan dan dijelaskan kepada pelapor. ORI JATIM juga tetap akan mengeluarkan tindakan korektif agar perbaikan pelayanan publik tetap dilakukan. c). Hambatan berupa birokrasi terlalu panjang sehingga perlu dipangkas, maka ORI JATIM tidak dapat melakukan protes atau hal apapun karena aturan yang diberikan sudah disahkan menjadi peraturan tepatnya dalam Peraturan Ombudsman. Namun, pegawai ORI JATIM dapat melakukan usulan perbaikan di akhir tahun guna memperbaiki sistem yang dirasa menjadi salah satu hambatan dalam menyelesaikan laporan masyarakat.³⁵ d). Hambatan yang berupa anggaran oleh ORI JATIM diatasi dengan meminimalisir kegiatan yang memerlukan biaya besar, seperti penyelesaian laporan yang turun ke lapangan. ORI JATIM mengusahakan penyelesaian laporan hanya dengan melakukan tindakan administratif. Jika tidak cukup dengan tindakan administratif, maka terpaksa harus melakukan tindakan substantif berupa turun ke lapangan. e). Hambatan yang berupa fasilitas kantor oleh ORI JATIM dapat diatasi dengan menggabungkan asisten-asisten menjadi satu ruangan kerja dengan berkas-berkas (kumpulan map) laporan yang sudah diselesaikan. ORI JATIM juga menggunakan ruangan rapat kerja internal sebagai ruang pertemuan, konsiliasi/mediasi, dan penerimaan pengaduan pelayanan.³⁶ f). Hambatan berupa jumlah pegawai oleh ORI JATIM dapat diatasi dengan melakukan penggabungan tugas dan yang terpenting laporan dari masyarakat dapat diselesaikan. Pada akhir tahun kepala ORI JATIM dapat mengusulkan kepada ORI Pusat untuk menambah jumlah pegawai di ORI JATIM agar dapat memaksimalkan penyelesaian laporan di wilayah Jawa Timur. g). Hambatan berupa penumpukan jumlah laporan di akhir tahun maka dapat diselesaikan dengan melakukan uji kepatuhan kepada penyelenggara pelayanan publik. Untuk laporan yang terlanjur menumpuk dan dalam proses penyelesaian, maka oleh ORI JATIM tetap akan diselesaikan.³⁷ h). Hambatan dalam hal pengaduan laporan oleh masyarakat yang bukan termasuk kewenangan dari Ombudsman, maka oleh ORI JATIM dapat diatasi dengan melakukan edukasi kepada masyarakat melalui media ataupun sosialisasi kepada masyarakat.

Menurut Siyasa Syar'iyah setiap hambatan yang dihadapi oleh pemerintah, maka harus diminimalisir dan sebisa mungkin dihindari. Dalam kaidah fikih dijelaskan.³⁸

“menolak kemafsadatan, dan meraih kemaslahatan”

Kaidah fikih di atas menjelaskan bahwa dalam melakukan segala sesuatu harus mengutamakan kebaikan. Begitupun dalam melakukan upaya penyelesaian hambatan yang dihadapi oleh ORI JATIM, maka tetap harus memegang kaidah ini. Upaya-upaya yang dilakukan oleh ORI JATIM dengan memperbaiki peraturan maupun kebijakan seharusnya diperkuat lagi agar dapat menjauhi kemafsadatan yaitu dengan upaya melakukan sosialisasi yang lebih sering dan tetap sasaran.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan analisis pembahasan penelitian di atas, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut. Pertama, pengawasan ORI JATIM terhadap tindakan korektif dalam LAHP sudah sesuai Peraturan Ombudsman Nomor 38 Tahun 2019 pada Pasal 16 ayat (2) yang berbicara terkait kewajiban terlapor melaksanakan tindakan korektif. Namun dalam pengawasan secara umum, ORI JATIM masih kurang optimal

³⁵Muflihul Hadi, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

³⁶Fatih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

³⁷Muslih, wawancara, (Surabaya, 17 Maret 2020)

³⁸A. Djazuli, *Fikih Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat*, 29.

karena masih terjadi pengulangan atas laporan masyarakat kepada instansi yang sama. Atas hal tersebut disebabkan oleh instansi terlapor yang masih kurang mematuhi SOP yang berlaku. Sedangkan, menurut Siyasa Syar'iyah bahwa pengawasan yang dilakukan ORI JATIM terhadap tindakan korektif termasuk perbuatan amar makruf nahi mungkar, dan lembaga ini mirip dengan wilayah Al hisbah yang telah dikemukakan oleh beberapa tokoh, khususnya al-Mawardi, sebagai lembaga pengawasan terhadap dijalankannya syariat Islam dengan baik.

Kedua, pengawasan ORI JATIM terhadap pelaksanaan penyelesaian sampai dikeluarkannya tindakan korektif dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukungnya ialah tim Ombudsman yang koordinatif dan terkadang terlapor yang responsif. Sedangkan faktor penghambatnya antara lain adalah kurangnya sumber daya manusia (pegawai) ORI JATIM, jumlah anggaran yang sedikit untuk mengawasi satu provinsi, birokrasi dalam proses penyelesaian laporan terlalu panjang, jarak atau alamat para pihak yang bersangkutan terlalu jauh dari lokasi kantor ORI JATIM, fasilitas kantor kurang ideal, pergantian pejabat pada instansi terlapor atau terkait, kurangnya pemahaman masyarakat Jawa Timur terhadap tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman, dan penyelenggara negara yang kurang patuh terhadap kewajiban SOP.

Daftar Pustaka

- Al-Mawardi. *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam/ Imam al-Mawardi; penerjemah, Khalifaturrahman Fath & Fathurrahman; penyunting, Ikhlis Hikmatiar.* Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek.* Jakarta: Rieneka Cipta, 2002.
- Asmara, Galang. *Ombudsman Republik Indonesia.* Jakarta: Laksbang Jusitia, 2012.
- Djazuli, A. *Fikih Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah.* Jakarta: Kencana, 2003.
- Efendi, Jonedi, Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris.* Jakarta: Kencana, 2016.
- Moloeng, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Widodo, Joko. *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah.* Surabaya: Insan Cendikia, 2001.
- Siagian, Sondang P. *Fungsi-Fungsi Manajerial.* Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian.* Jakarta: Pustaka LP3S, 1989.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum.* Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012.
- Syah, Sirikit dkk, *Media dan Pelayanan Publik : Cara memperbaiki pelayanan publik di Jawa Timur,* Surabaya: The Jawa pos institute of pro-otonomi (jpip)
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899.
- Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 1072.
- Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Asisten Ombudsman Republik Indonesia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 478.

Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Investigasi Atas Prakarsa Sendiri. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1072.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2017*. Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2018.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2018*. Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2019.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. *Laporan Tahun 2019*. Surabaya: Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, 2020.

Tim Penerjemah. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: CV. Diponegoro, 2015.

Fatimah, Siti. "Kepatuhan Penyelenggara Negara Terhadap Pengawasan Ombudsman RI" diakses tanggal 03 Januari 2020.

<https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/kepatuhan-penyelenggara-negara-terhadap-pengawasan-ombudsman-ri>.