

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik dewasa ini telah menjadi isu yang semakin strategis karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik. dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan mempunyai implikasi luas terutama dalam tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sedangkan kurang baiknya kerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Kependudukan, atau dalam hal ini adalah penduduk, merupakan pusat dari seeluruh kebijaksanaan dan program pembangunan yang dilakukan. Penduduk adalah subyek dan obyek pembangunan. Sebagai subyek pembangunan maka penduduk harus di bina dan dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya, pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan. dengan demikian jelas bahwa pembangunan juga harus dikembangkan dengan memperhitungkan kemampuan penduduk agar seluruh penduduk dapat berpartisipasi aktif dalam dinamika pembangunan tersebut. Pembangunan tersebut baru dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang luas. Keadaan dan kondisi kependudukan yang ada

sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar

jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, menjadikan penduduk tersebut sebagai beban bagi pembangunan.

Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang baik yaitu dengan dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 yang dikuatkan dengan sebuah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 yaitu bernama Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang berwenang dalam melakukan fungsi dan tugas pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik yang dimaksud adalah pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan badan usaha milik pemerintah, atau badan hukum swasta serta orang perorangan yang diberikan tugas dalam melakukan atau menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik yang sumber keuangannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau daerah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Ombudsman akan mempertimbangkan sesuatu itu baik atau buruk dengan seksama. Ombudsman memiliki perwakilan dalam setiap provinsi untuk mempermudah dan membantu akses pelayanan masyarakat atas informasi mengenai pelayanan publik.

Contohnya di kota Surabaya, laporan yang diterima oleh ombudsman mengenai administrasi kependudukan substansinya mengenai standar waktu dan prosedur pelayanan yang tidak jelas, juga mengenai standar biaya.

Masyarakat mengeluh mengenai waktu yang lama sampai 6 bulan. Padahal di dalam standar operasional pelayanan (SOP) paling lama hanya 3 bulan. Proses yang terlalu berbelit dalam penerapannya. Masyarakat sering sekali diminta untuk berbolak balik ke kecamatan maupun kelurahan apabila ingin mengurus mengenai administrasi kependudukan. Masyarakat pun sering sekali menjumpai adanya kecurangan dalam penerapan standar biaya pengurusan administrasi kependudukan. Kebanyakan laporan masyarakat mengatakan bahwa staff di pemerintahan yang melayani mengenai administrasi kependudukan sering memungut biaya, padahal di standar operasional pelayanan mengatakan bahwa pengurusan dan pelayanan mengenai administrasi kependudukan tidak dipungut biaya apapun atau gratis.

Disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman telah jelas pula bahwa Ombudsman merupakan suatu lembaga negara yang bersifat independen, sehingga didalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Ombudsman memiliki posisi yang sangat strategis dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Ombudsman bukan hanya lembaga pengawasan masyarakat namun juga merupakan pilar penegakan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Ombudsman juga merupakan sarana bagi rakyat Indonesia untuk memperoleh keadilan dan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan kepastian

hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Melalui Ombudsman inilah masyarakat dapat menyampaikan pengaduan ketika mengalami maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman menerima laporan dari masyarakat kemudian melakukan investigasi dan tindak lanjut dari investigasi dapat berupa klarifikasi dan produk akhirnya berupa rekomendasi.

Maladministrasi merupakan pengabaian kewajiban hukum dan kepatuhan hukum yang termasuk dalam kategori pelanggaran serta penyimpangan kepada masyarakat sebagai pihak yang memperoleh hak dalam mengakses pelayanan publik. Maladministrasi dilakukan oleh pelaksanaan pelayanan publik yang tindakannya tidak sesuai dengan kepatutan serta asas umum pemerintahan yang baik. Pengaduan yang paling banyak masuk ke Ombudsman Provinsi Jawa Timur yaitu administrasi kependudukan sebanyak 83 laporan, pertanahan sebanyak 73 laporan, dan kepegawaian sebanyak 58 laporan. Terhitung sejak tahun 2018 Ombudsman Provinsi Jawa Timur merupakan Ombudsman dengan jumlah pengaduan terbanyak.

Dengan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengangkat judul **“Implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Kasus Kependudukan di Kota Surabaya”**.

¹ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia*, Laksbang Justitia, Jakarta, 2012, hlm. 193

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Kasus Kependudukan di Kota Surabaya?
2. Apa hambatan dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya oleh Ombudsman?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Kasus Kependudukan di Kota Surabaya.
2. Mengetahui dan menganalisis dalam Penyelesaian Maladministrasi Kasus Kependudukan di Kota Surabaya oleh Ombudsman.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta sumbangan bagi pengembangan dan pengkajian ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya sesuai dengan peraturan yang ada. Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian–penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan, membantu, dan memberikan masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait langsung dengan penelitian ini.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Ombudsman

1.5.1.1 Pengertian dan Sejarah Ombudsman

Istilah ombudsman berasal dari bahasa Swedia *ombudsmann* yang berarti Perwakilan. Secara harfiah ombudsman adalah perwakilan Raja untuk mengawasi kinerja pemerintahan.² Di Indonesia ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggaran negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD) dan badan hukum milik negara (BHMN) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

² <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-jiwa-dan-harapan> diakses tanggal 17 Januari 2020 Pukul 16.30 WIB

Pada awalnya ombudsman terbentuk di Swedia yang didasarkan pada konstitusi tahun 1809, Pembentukan Ombudsman oleh Raja Charles XII di Swedia dapat dilihat sebagai bentuk komitmen seorang penguasa yang membuka ruang pengawasan oleh masyarakat terhadap jalannya roda pemerintahan.³ Dalam perjalanannya, Ombudsman sebagai institusi pengawasan juga dapat tumbuh di segala bidang. Ketika melaksanakan tugasnya ombudsman tidak dibatasi oleh sekat-sekat bentuk negara, ideologi, maupun sistem pemerintahan. Keberadaanya menjadi instrument yang sangat penting bagi proses demokratis suatu bangsa.

Sedangkan Ombudsman di Indonesia pertama kali dibentuk pada tanggal 10 Maret Tahun 2000 melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Oleh Presiden KH Abdurahman Wahid. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman di Indonesia adalah kondisi teradap masyarakat yang penuh dengan tekanan dan menghendaki perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme sehingga pemerintah berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat. Selain itu cita-cita untuk menyelenggarakan pemerintahan negara yang bersih

³ M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Pertama*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 132

merupakan cikal bakal didirikannya komisi ombudsman.⁴ Saat itu tujuan dibentuknya ombudsman adalah untuk meningkatkan pemberian perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dari perilaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajiban hukumnya. Hal ini dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengadu kepada suatu lembaga independen yang dikenal dengan nama Ombudsman.

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, ombudsman yang semula berbentuk komisi dirubah menjadi lembaga negara. Tidak hanya itu, kelembagaan ombudsman diperkuat lagi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Di bawah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, ombudsman dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, bersifat wajib. Artinya, setiap instansi yang menjadi pihak terlapor, wajib menjalankan rekomendasi Ombudsman. Jika rekomendasi tidak dijalankan, selain dikenakan sanksi administratif, juga merupakan bentuk pelanggaran hukum. Bahkan beberapa

⁴ Ayu Desiana, *Analisis Konsep Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Jurnal Inovatif, Vol. 6 No. 2, 2013, hlm. 178

pengamat hukum menilai, bila pengabaian aturan didalam Undang-Undang dilakukan Presiden sekalipun, maka dapat dilakukan *impeachment* atau pemakzulan, karena telah melanggar sumpah jabatannya dimana inti sumpah Presiden dalam UUD 1945 adalah menjalankan ketentuan undang-undang dengan sebaik-baiknya. Terkait penanganan laporan juga terdapat perubahan yang fundamental karena Ombudsman diberi kewenangan besar dan memiliki kekuatan, rekomendasi mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang menghalang-halangi Ombudsman ketika proses penyelesaian laporan masyarakat.⁵

1.5.1.2 Tujuan Ombudsman

Berdasarkan pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera.
- 2) Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;

⁵ <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-jiwa-dan-harapan> diakses pada tanggal 17 Januari 2020 pukul 17.00 WIB

- 4) Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, deskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- 5) Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

1.5.1.3 Tugas dan Fungsi Ombudsman

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah 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. Dalam rangka mewujudkan fungsi tersebut, Ombudsman bertugas:

- 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 kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan.
- f. Membangun jaringan kerja.
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

1.5.1.4 Wewenang Ombudsman

Ombudsman di Indonesia didukung oleh 2 (dua) Undang-Undang sekaligus dalam melaksanakan tugas pokok dan kewenangannya yaitu Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya, Ombudsman memiliki keistimewaan berupa kekebalan hukum (*immunity*) yakni dalam menjalankan tugasnya tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut atau digugat di muka pengadilan oleh semua pihak.⁶

⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 89

Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, sudah dirumuskan definisi Ombudsman sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan 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.

Kewenangan Ombudsman dalam sistem negara hukum Republik Indonesia sebagaimana dapat disimpulkan dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah fungsi pengawasan pelayanan publik, yang jika ditinjau dari klasifikasinya dalam sistem pengawasan termasuk dalam klasifikasi pengawasan preventif dan represif yang bersifat eksternal. Guna mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa (clean and

strong government), pelaksanaan kewenangan Ombudsman tersebut harus diletakkan di atas landasan negara hukum yang demokratis. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan fungsi tersebut dapat berjalan secara efektif.⁷

Ombudsman dalam pelaksanaan tugas memeriksa laporan, wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah pelapor. Dengan demikian Ombudsman dalam memeriksa laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintahannya mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁸

Maksud dan tujuan berdirinya Ombudsman di Indonesia dengan kewenangan yang luar biasa sebagai pengawas pelayanan publik adalah dilandasi oleh alasan-alasan argumentatif sebagai berikut:⁹

a. Sasaran Pengawasan

⁷ *Ibid*, hlm. 90

⁸ *Ibid*, hlm. 91

⁹ *Ibid*

Adalah pemberian pelayanan artinya dalam bertindak seharusnya aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlakukan sebagai subyek pelayanan dan bukan obyek/korban pelayanan. Selama ini belum/ tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada pengawasan atas pemberian pelayanan umum, padahal jika dicermati sebenarnya pelayanan inilah yang merupakan inti dari seluruh proses berpemerintahan karena di dalamnya terkandung nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak-hak dasar, keadilan serta moralitas.

b. Keberhasilan suatu pengawasan

Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum. Jika pada akhirnya terjebak pada prosedur yang panjang maka akan menghabiskan waktu penyelesaian yang lama sehingga penyimpangan akan terus berlangsung tanpa ada perbaikan dan jalan keluar. Bahkan mungkin sekali akan muncul problem baru yaitu tentang mekanisme itu sendiri. Sesungguhnya suatu prosedur penyelesaian yang

singkat dan sederhana dimanapun akan lebih efisien. Termasuk dalam aspek ini adalah cara penyelesaian melalui mediasi di mana masing- masing pihak langsung bertemu dan membahas permasalahan sekaligus menentukan jalan keluar terbaik melalui prinsip saling memberi dan saling menerima (*win-win solution*).

c. Masalah pelayanan

Masalah pelayanan yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman dalam praktek lebih banyak menimpa masyarakat secara individual, meskipun juga tidak jarang berkaitan dengan suatu sistem atas kebijakan sehingga melibatkan (mengobankan) kepentingan individu-individu dalam jumlah yang lebih banyak. Biasanya anggota masyarakat kurang peka terhadap pemberlakuan sistem/ kebijakan yang merugikan karena merasa lemah berhadapan dengan kekuasaan. Dengan demikian ia membutuhkan bantuan, membutuhkan dukungan dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalah tanpa harus menanggung resiko munculnya masalah baru.

d. Berkenaan dengan substansi pengawasan yaitu pelayanan umum oleh penyelenggara negara meskipun nampaknya sederhana namun memiliki dampak yang amat mendasar. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat akan

memberi nilai positif dalam menciptakan dukungan terhadap kinerja pemerintah. Apabila aparat pemerintah melalui bentuk-bentuk pelayanannya mampu menciptakan suasana yang kondusif dengan masyarakat maka kondisi semacam itu dapat dikategorikan sebagai keadaan yang mengarah pada terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Asas pemerintahan yang baik dalam implementasinya diwujudkan melalui ketaatan hukum, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak, cermat, saling percaya dan lain-lain. Dengan demikian sesungguhnya pelayanan umum sebagai hakikat dasar dari asas pemerintahan yang baik menjadi harapan utama keberadaan lembaga Ombudsman.

- e. Masyarakat kecil ataupun korban pelayanan secara mayoritas

Adalah kelompok ekonomi lemah karena itu mereka menjadi ragu untuk memperjuangkan keluhannya karena keterbatasan masalah keuangan. Institusi Ombudsman dengan tegas dan terbuka mengatakan bahwa pengawasan yang dilakukan ataupun laporan yang disampaikan kepada Ombudsman tidak dipungut biaya. Ketentuan bebas biaya ini merupakan salah satu prinsip Ombudsman yang bersifat universal yang sekaligus sebagai implementasi

integritasnya. Ombudsman sangat menjunjung tinggi asas ini sehingga diharapkan sekali agar warga masyarakat tidak memberikan imbalan sekecil apapun kepada Ombudsman sebelum, pada waktu dan ataupun sesudah berurusan dengan Ombudsman. Berurusan dengan Ombudsman tanpa memberi imbalan kepadanya merupakan salah satu bentuk dukungan terhadap eksistensi Ombudsman.

1.5.1.5 Asas Ombudsman Dalam Menjalankan Tugas dan Wewenangnya

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. Kepatutan;
- b. Keadilan;
- c. Non-diskriminasi;
- d. Tidak memihak;
- e. Akuntabilitas;
- f. Keseimbangan;
- g. Keterbukaan; dan
- h. Kerahasiaan.

1.5.2 Pelayanan Publik

1.5.2.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pengertian pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yaitu kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Philip Kotler berpendapat “*A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. Its production may or may be tied in physical Produce*” (pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Hasil dari pelayanan ini dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik. Pandangan Kotler tersebut dapat dipahami bahwa

pada hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.¹⁰ Dari pengertian pelayanan publik sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan istilah pelayanan publik sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara (penyelenggara daerah). Untuk memahami lebih jauh mengenai makna dan hakekat pelayanan publik ini, selanjutnya dapat dilihat di dalam Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (Kepmenpan Nomor 63/ KEPMEN/PAN/17/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dirumuskan bahwa: “Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan Perundang-Undangan”.

Selanjutnya dapat dipahami juga melalui Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, yang sekarang sudah diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dirumuskan bahwa: “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan

¹⁰ Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Jakarta, 2013, hlm. 28

dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Oleh karena itu sebenarnya pelayanan publik harus memiliki standar yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah yang lainnya, dengan mengingat kondisi dan situasi yang berbeda.¹¹ Pelayanan publik seharusnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat sebagai subyek penerima pelayanan. Selanjutnya apabila aturan tersebut benar-benar diaplikasikan secara baik dan benar diyakini akan menjadikan suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi) lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada publik, meskipun pada saat yang sama harus didukung oleh kemampuan pemerintah (daerah).¹²

1.5.2.2 Asas Pelayanan Publik

Secara umum pedoman pelaksanaan norma-norma pelayanan publik tersebut dapat didasarkan pada asas-asas yang relevan digunakan dalam rangka pelayanan publik, sekaligus sebagai upaya pembatasan dan uji keabsahan pelayanan publik, di samping tentunya mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan

¹¹ *Ibid*, hlm. 29

¹² *Ibid*, hlm. 33

Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003. Selanjutnya mengenai asas-asas yang dapat digunakan untuk mendasari pelayanan publik sebagai berikut:¹³

1. Asas Transparansi

Asas ini dimaksudkan sebagai asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara dan bersifat terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak ditinggalkan adanya keharusan bahwa pelayanan publik tersebut dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi (keterbukaan) pemerintah merupakan sesuatu hal yang substansial, sebab dengan transparansi tersebut masyarakat dapat mendapatkan lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan.

2. Asas Keadilan Harapan

Asas keadilan harapan masyarakat agar semua aturan hukum mencerminkan rasa keadilan adalah sebagai

¹³ *Ibid*, hlm. 33

sebuah kondisi ideal yang diharapkan, walaupun dalam kenyataannya masih terdapat aturan hukum yang tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan. Dalam konteks keadilan hukum hal tersebut dipandang sebagai deviasi dari yang seharusnya. Oleh karena itu hukum harus dibuat atau dirumuskan secara seadil-adilnya. Dalam konteks keadilan hukum ini pula, maka ada pula yang menyatakan bahwa hukum yang tidak adil dianggap bukan hukum yang dapat dipahami, sebab bagaimana mungkin penegakan hukum bisa mewujudkan keadilan jika dalam aturan hukum itu sendiri berisi ketidakadilan.

3. Asas *Good Governance*

Asas *good governance* menunjuk pada pemaknaan bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintahan. *Good governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), swasta maupun negara. Bahkan institusi non pemerintah, dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun (*governance without government*). Meskipun perspektif *governance* mengimplementasikan terjadinya pengurangan

peran atau intervensi pemerintah namun pemerintah secara eksistensial sebagai suatu intitusi tidak dapat dinafikan begitu saja. Dalam kerangka ini pemerintah dituntut memposisikan keberdayaannya atau bersikap dalam hal keberlangsungan suatu proses *governance*.

1.5.2.3 Sistem Pelayanan Publik

Tujuan dan sarana pelayanan publik merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh pemerintah dalam proses pelayanan publik. Sarana yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah instrumen peraturan Perundang-Undangan yang dalam bekerjanya diperlukan adanya sumber-sumber daya seperti dana, manusia dan sebagainya, guna mewujudkan/tercapainya suatu tujuan. Oleh karena itu hukum telah bermakna kontrol sekaligus instrumen hukum dipergunakan sebagai instrumen pengawasan terhadap aktivitas/ fungsi pemerintah.

Suatu produk organisasi publik adalah pelayanan publik dan produk dari pelayanan publik di dalam negara hukum demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, antara lain:¹⁴

- a. *Responsiveness* atau responsivitas, yaitu daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 58

- b. *Responsibility* atau tanggung jawab, yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Untuk mengukur kualitas pelayanan publik dibutuhkan sejumlah indikator (*multi indicator*) yang akurat untuk mengetahui keberhasilannya. Untuk memberikan standar pelayanan publik bagi masyarakat, terutama untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat, sebenarnya telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan. Keputusan Menteri tersebut juga mengandung asas-asas atau prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik, yang selanjutnya dapat dilihat dan dirinci sebagai berikut:¹⁵

- a. Transparansi, asas ini menghendaki adanya sifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang

¹⁵ *Ibid*, hlm. 60

mebutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

- b. Akuntabilitas, asas ini menghendaki bahwa dalam pelayanan publik harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.
- c. Kondisional, asas ini dimaksudkan dalam pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, asas ini diharapkan dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan Hak, asas ini menghendaki adanya perlakuan yang tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban, asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dari masyarakat dan pemerintah. Bahwa pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Berdasarkan asas-asas pelayanan publik sebagaimana terurai diatas, ketika ditransformasi ke ranah pelayanan publik

yang bersifat implementatif, maka muaranya harus berujung pada terpenuhinya standar pelayanan.

1.5.3 Aministrasi Kependudukan

1.5.3.1 Pengertian Aministrasi Kependudukan

Administrasi merupakan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh pejabat-pejabat eksekutif dalam suatu organisasi, yang bertugas mengatur, memajukan dan melengkapi usaha kerjasama sekumpulan orang yang sengaja dihimpun untuk mencapai tujuan tertentu. Pengertian Administrasi dibagi dalam arti sempit dan luas, dalam arti luas administrasi merupakan kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam implementasinya, administasi berkembang dan mempunyai tugas-tugas yang biasa disebut sebagai fungsi administrasi diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian sampai dengan fungsi pengawasan. Sedangkan dalam arti sempit administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat- menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.¹⁶

¹⁶ Handayaniingrat, Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen, Gunung Agung, Jakarta, 1995, hlm 2

Kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan adalah hal yang berkaitan dengan jumlah, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, kondisi kesejahteraan, yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, budaya, agama serta lingkungan. Sehingga berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

1.5.3.2 Tujuan Administrasi Kependudukan

Dalam Administrasi kependudukan memuat tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, yang dimaksud peristiwa kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sedangkan peristiwa penting antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus

dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Sehingga berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Kependudukan, tujuan administrasi kependudukan adalah:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu;
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

1.5.3.3 Fungsi Administrasi Kependudukan

Secara umum administrasi kependudukan memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu:¹⁷

¹⁷ Rhyatokotua, *Faktor-Faktor yang Menentukan Kinerja Pelayanan Publik Bidang Pendaftaran Penduduk dengan SIAK pada Dinas Catatn Kependudukan dan Catatan Sipil*

- 1) Fungsi hukum, yaitu memberikan kepastian hukum, menjamin keadilan serta memberikan kesejahteraan kepada penduduk sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- 2) Fungsi registrasi, memberikan pengakuan serta pengesahan status perdata seseorang dan membentuk data mikro bagi proses pembangunan, guna perumusan kebijakan yang berwawasan kependudukan (*people centred development*).

1.5.4 Maladministrasi

1.5.4.1 Pengertian Maladministrasi

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.¹⁸ Menurut Widodo maladministrasi merupakan praktek yang menyimpang dari suatu proses administrasi, atau suatu praktek suatu praktek yang menjauhan dari pencapaian tujuan administrasi. Maladministrasi menunjuk pada perilaku atau tindakan aparatur

Kabupaten Gianyar. <https://www.slideshare.net/rhyatokotua/unud-2421071384042bab-iii>. Diakses pada 13 Januari 2020 Pukul 15.30 WIB

¹⁸ Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs dan Diani Indah Rachmitasari, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 11

penyelenggara pelayanan publik yang cenderung menyimpang, menyalahgunakan, atau melampaui wewenang hukum yang dimiliki.¹⁹

Tindakan maladministrasi adalah perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum oleh instansi atau aparatur negara yang melanggar asas umum pemerintahan yang baik dan menimbulkan kerugian atau ketidakadilan, termasuk jika ada seseorang yang tidak diberikan pelayanan yang semestinya. Secara lebih umum maladministrasi di artikan sebagai penyimpangan, pelanggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tolak ukur yang dijadikan sebagai ukuran maladministrasi adalah peraturan hukum dan kepatutan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik.

1.5.4.2 Bentuk Maladministrasi

Adapun bentuk maladministrasi antara lain berupa: keputusan berlarut-larut (*undue delayed*), kurang pantas (*inapropriate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), penyimpangan prosedur (*procedural deviation*), penyalahgunaan kebijakan (*abuse of discretion*), dan penyalahgunaan wewenang (*abuse*

¹⁹ Widodo Joko, *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm 259

of authority), baik yang mengarah maupun yang tidak mengarah kepada ketidakadilan (*leading or not leading to injustice*). Berdasarkan klasifikasi Crossman yang termasuk dalam tindakan-tindakan penyimpangan wewenang oleh penyelenggara negara dan pemerintahan mencakup beberapa hal sebagai berikut:²⁰

- a. Berprasangka
- b. Kelalaian
- c. Kurang Peduli
- d. Keterlambatan
- e. Bukan Wewenang
- f. Tindakan tidak layak, jahat, kejam dan semena-mena
- g. Sikap Kasar
- h. Keengganan memperlakukan masyarakat sebagai insan yang memiliki hak
- i. Menolak memberi jawaban atas pertanyaan yang beralasan
- j. Melalaikan keharusan memberi tahu masyarakat akan hak-haknya
- k. Dengan sengaja memberi nasihat yang menyesatkan atau tidak lengkap

²⁰ Antonius Sujata dan Surahman, *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2000, hlm.128

- l. Mengabaikan nasihat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan yang dapat menimbulkan perasaan tidak enak pada pihak yang memberikan nasihat atau pertimbangan tadi
- m. Menawarkan tidak ada pemulihan atau pemulihan yang tidak proporsional
- n. Menunjukkan sikap prasangka atas alasan warna kulit, jenis kelamin, atau alasan lain
- o. Cacat prosedur
- p. Kegagalan manajemen dalam memantau kepatuhan melalui prosedur yang memadai
- q. Bersikap berpihak

Menurut Hendra Nurtjahjo tindakan maladministrasi merupakan tindakan yang dilakukan aparatur pemerintahan dikarenakan adanya:²¹

1. *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
2. *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugahi informasi yang menjebak, informasi yang tidaksebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
3. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan

²¹ Hendra Nurtjahjo, *Opcit*, Hlm 12

kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.

4. *Defective Policy Implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.
5. *Bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain:
 - a. *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus.
 - b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.
 - c. *Cicumloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan janji yang terlalu banyak tetapi tidak ada realisasi
 - d. *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku.

- e. *Psycophancy* yaitu kecenderungan birokrat yang memiliki loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.
- f. *Over staffing* yaitu terlalu banyak staf sehingga dapat mengurangi efisiensi kerja.
- g. *Paperasserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mestinya fungsinya.
- h. *Defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui.

Selain itu terdapat pula bentuk-bentuk maladministrasi yang lain yaitu:²²

- 1) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.
- 2) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan,

²² *Ibid*, hlm 13

kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.

- 3) Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum.
- 4) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.
- 5) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.
- 6) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang

(korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.²³ Penelitian hukum untuk menemukan proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan meneliti hubungan antara hukum dengan lembaga sosial lain dengan menggunakan teknik penelitian ilmu sosial.²⁴

Dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan yang nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.²⁵

Penelitian ini dilakukan secara khusus dan berkaitan dengan hukum tata negara di Indonesia mengenai implementasi Undang-

²³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.

²⁴ Masruhan, *Metode Penelitian Hukum*, Hilal Pustaka, Surabaya, 2013, hlm. 128

²⁵ Bambang Waluyo, *Op.Cit.*, hlm. 16

Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Surabaya.

Penggunaan metode yuridis empiris dalam penelitian skripsi ini yaitu hasil dari pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi lapangan di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur di kota Surabaya yang merupakan sasaran dan objek penelitian yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian ini, kemudian dilakukan pengujian pada fakta akurat yang terdapat dalam masyarakat. Dengan demikian kebenaran dalam suatu penelitian mampu memberikan masukan bagi pihak yang yang berkepentingan.

1.6.2 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Biasanya berupa perilaku hukum dari warga masyarakat (empiris) yang harus diteliti secara langsung. Sumber data dalam penelitian ini yaitu menggunakan data primer dan data sekunder Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.²⁶ Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis

²⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.105

dan peraturan perundang-undangan. Adapun data sekunder dapat dibagi menjadi:²⁷

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan;
5. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional;
6. Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik;

b. Bahan hukum sekunder adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai berkualifikasi tinggi.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2010, hlm. 182

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah dan sebagainya.²⁸

1.6.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolaan Data

Untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini diperoleh dengan cara sebagai berikut:

1. Studi Pustaka/Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis). Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian.

Studi kepustakaan bagi penelitian hukum empiris, merupakan metode pengumpulan data yang dipergunakan bersama-sama seperti wawancara, pengamatan (observasi) dan kuesioner.²⁹

2. Wawancara

²⁸ Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm.106

²⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 50

Terhadap data lapangan (primer) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah (*non-directive interview*) atau tidak terstruktur (*free flowing interview*) yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) guna mencari informasi yang akurat dari narasumber yang terkait secara langsung.³⁰

Wawancara dimaksud melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama penelitian hukum empiris. Adapun dalam prakteknya penulis melakukan wawancara langsung ke Bapak Azmi dan Ibu Silvie di Kantor Ombudsman Wilayah Jawa Timur.

3. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu catatan, seperti daftar check, daftar isian, daftar angket, daftar kelakuan dan lain-lain, yang harus dilakukan sendiri oleh peneliti. Observasi dilakukan untuk mengetahui implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman dalam

³⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 45

penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya beserta hambatan dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan tersebut.

1.6.4 Metode Analisis Data

Tahap berikutnya setelah pengumpulan data selesai adalah metode analisis data, yang merupakan tahap dalam suatu penelitian. Karena dengan analisis data ini, data yang diperoleh akan diolah untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada.

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini, penulis melakukan penelitian di Ombudsman Perwakilan Jawa Timur di Kota Surabaya.

1.6.6 Waktu Penelitian

Waktu penelitian ini adalah 4 (empat) bulan, dimulai dari bulan Desember 2019 sampai bulan Maret 2020. Penelitian ini mulai

dilaksanakan pada bulan Desember pertengahan, yang meliputi tahap persiapan penelitian yakni pengajuan judul (pra proposal), acc judul, permohonan surat ke Instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, dan penulisan penelitian.

1.7 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah skripsi ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Skripsi ini dengan judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Kasus Kependudukan di Kota Surabaya” yang dalam pembahasannya dibagi menjadi 4 (empat) bab. Sebagaimana diuraikan secara menyeluruh tentang produk permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

Bab Pertama, memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang dibahas dalam penulisan tentang implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

Bab Kedua, membahas tentang implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya yang dibagi menjadi 2 sub bab. Sub bab pertama mengenai pengaturan umum penyelesaian maladministrasi kependudukan di Kota Surabaya oleh Ombudsman Jawa Timur. Sub bab

kedua mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya.

Bab Ketiga membahas tentang hambatan dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya oleh Ombudsman, yang terbagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama mengenai hambatan dalam penyelesaian maladministrasi kasus kependudukan di Kota Surabaya oleh Ombudsman. Sub bab kedua mengenai upaya yang dilakukan oleh Ombudsman dalam mengatasi hambatan tersebut.

Bab Keempat, merupakan bab penutup terdiri atas kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan. Pada bab terakhir dari penulisan Skripsi ini akan diuraikan mengenai kesimpulan bab-bab yang sebelumnya, dan kemudian diberikan saran yang tepat, yang sesuai dengan permasalahan yang ada, yang dapat memberikan manfaat terhadap permasalahan tersebut