

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsepsi negara hukum mempunyai konsekuensi yuridis bahwa pemerintahan harus berdasarkan sistem konstitusional, tidak bersifat absolutisme, atau kekuasaan yang terbatas. Negara hukum didalamnya pemerintah menjamin adanya penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Penegakan hukum terdapat 3 (tiga) unsur yang harus selalu mendapat perhatian yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.¹

Oleh karena itu, untuk mendukung pencapaian ketiga unsur penegakan hukum tersebut di dalam suatu negara, tentunya memiliki unsur-unsur pendukung jalannya pemerintahan yang berwujud lembaga-lembaga pemerintah yang pendiriannya memiliki dasar hukum yang jelas, seperti halnya Ombudsman Republik Indonesia.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau

sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa..²

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja..³

Secara objektif, norma hukum yang hendak ditegakkan mencakup pengertian hukum formal dan hukum materiel. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis,

¹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum sebagai Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 160-161

² Sirajuddin, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 5

³ Agus Dwiyanto dkk, *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PSKK UGM, Yogyakarta, 2007, hlm.17

sedangkan hukum materiel mencakup pula pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Setiap norma hukum sudah dengan sendirinya mengandung ketentuan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban para subjek hukum dalam lalu lintas hukum. Norma-norma hukum yang bersifat dasar, tentulah berisi rumusan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang juga dasar dan mendasar. Karena itu, secara akademis, sebenarnya, persoalan hak dan kewajiban asasi manusia memang menyangkut konsepsi yang niscaya ada dalam keseimbangan konsep hukum dan keadilan. Dalam setiap hubungan hukum terkandung di dalamnya dimensi hak dan kewajiban secara paralel dan bersilang. Karena itu, secara akademis, hak asasi manusia mestinya diimbangi dengan kewajiban asasi manusia. Akan tetapi, dalam perkembangan sejarah, issue hak asasi manusia itu sendiri terkait erat dengan persoalan ketidakadilan yang timbul dalam kaitannya dengan persoalan kekuasaan.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pencegahan kebiasaan yang tidak sehat bahkan mengarah ke perilaku koruptif, maka telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelayanan publik adalah hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan sistem pelayanan publik yang layak serta sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik, terpenuhinya penyelenggaraan

pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan perlindungan serta kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada tahun 2008 sebelum dibentuknya Undang-Undang nomor 25 tahun 2009, telah dibentuk suatu lembaga untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang bernama Ombudsman Republik Indonesia melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik 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 menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, 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.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti saat melakukan Praktek Kerja Lapangan di Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur, peneliti menemukan adanya kasus maladministrasi pelayanan publik di bidang pertanahan yang terjadi di Kota Surabaya, kasus maladministrasi yang terjadi merupakan salah satu dari 3 bidang yang memiliki tingkat jumlah laporan terbanyak yang diterima Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur. Hal itu bisa jadi bukan semata – mata hanya kesalahan salah satu individu petugas pelayanan pertanahan tersebut, melainkan juga bisa dikarenakan kebijakan yang ada saat ini kurang sesuai atau kurang memadai dengan tingginya kebutuhan masyarakat kota Surabaya terhadap urusan pertanahan.

Data yang penulis temukan bahwa pelayanan di bidang pertanahan dalam 3 tahun terakhir terhitung sejak 1 Januari 2017 hingga 1 Januari 2020, laporan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan di Kota Surabaya tetap satu diantara 3 substansi lainnya yang paling banyak dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur yaitu sepanjang 2017 Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur menerima sebanyak 24 laporan terkait pertanahan di Kota Surabaya, pada tahun 2018 26 laporan dan pada tahun 2019 sebanyak 20 laporan. Permasalahannya, terjadinya maladministrasi

dalam pemberian pelayanan yang diberikan oleh Instansi Kantor Badan Pertanahan Surabaya adalah tindakan maladministrasi yang sangat merugikan serta tidak sesuai sebagaimana Standar Prosedur yang telah ditetapkan oleh Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang dicantumkan dalam website resminya **atrbpn.go.id** serta Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Standar Pelayanan Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.⁴

Faktor-faktor diduga terjadinya maladministrasi pada pelayanan pertanahan di Kota Surabaya yaitu pada periode pendaftaran pertanahan tanah untuk pertama kali yang berkaitan erat dengan data yuridis dan data fisik tanah, serta dokumen-dokumen administrasi pertanahan, maka penting untuk dilakukan identifikasi dan analisis guna menemukan sebab-sebab terjadinya maladministrasi, dan bagaimana penegakan hukum dari tindakan maladministrasi guna mewujudkan penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien.

Berdasarkan tugas dan wewenang yang ada serta produk ombudsman berupa rekomendasi, banyak pihak yang meragukan efektifitas Ombudsman mengingat teguran atau rekomendasi-rekomendasi yang diberikan Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum (legal binding) sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhi, karena Ombudsman lebih merupakan mahkamah pemberi

⁴ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005,

pengaruh. Tetapi di situlah titik kekuatan Ombudsman. Pendekatan yang ingin di bawa Ombudsman adalah menyentuh kesadaran dan komitmen pribadi pejabat publik untuk menaati asas, hukum, prosedur dan system serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat yang seadil-adilnya dan sebagaimana mestinya guna meminimalkan maladministrasi juga meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sudah menjadi kewajiban Negara untuk memberikannya dan hak sebagai warga negara untuk menerimanya.⁵

Hal tersebut dibutuhkan suatu pengkajian kembali dari pelaksanaan rekomendasi Ombudsman terhadap maladministrasi tersebut mengenai pelayanan di bidang pertanahan mulai dari pemberian saran, konsolidasi hingga sanksi administrasi yang lebih berat agar pelaksanaan pelayanan publik khususnya bidang pertanahan tersebut dapat berjalan sesuai aturan hukum yang berlaku atau yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk mengkaji mengenai Implementasi rekomendasi Ombudsman Perwakilan Jawa Timur terutama penegakan rekomendasi Ombudsman Perwakilan Jawa Timur di wilayah Kota Surabaya. Pengkajian yang dimaksud dituangkan melalui sebuah penulisan hukum yang berjudul “Penegakan Hukum Maladministrasi Pelayanan Pertanahan Melalui Rekomendasi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur”.

1.2. RUMUSAN MASALAH

hlm. 50

⁵ Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm. 160

1. Apa saja bentuk-bentuk maladministrasi pada pelayanan pertanahan di surabaya?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap maladministrasi pelayanan pertanahan di kota surabaya?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk maladministrasi yang terjadi pada pelayanan pertanahan di Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap maladministrasi pelayanan pertanahan di Kota Surabaya melalui rekomendasi Ombudsman RI Jawa Timur.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan pengetahuan hukum dalam bidang pelayanan publik terutama mengenai penegakan sanksi terhadap praktek maladministrasi pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan permasalahan yang diteliti dan bermanfaat bagi pihak yang mengkaji ilmu hukum.

1.5. KAJIAN PUSTAKA

1.5.1. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya yang bersifat abstrak. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian.⁶

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁷

Penegakan hukum merupakan suatu rangkaian proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima factor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:⁸

1. Faktor Hukumnya sendiri;

⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm.13

⁷ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 292

⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 4

2. Faktor Penegak hukum, pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

1.5.1.1. Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut Philipus M. Hadjon, penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi sebagai instrumen. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁹

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif serta untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitive.

Sanksi reparatoir adalah sanksi yang ditetapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi atau situasi semula yang sesuai dengan hukum, dengan kata lain mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran(contoh : paksaan pemerintah dan pengenaan uang paksa), sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang(contoh : denda administrasi).¹⁰

Ada tiga perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana dalam penegakannya. Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada *perbuatan*, sedangkan dalam pidana ditujukan *pelaku*. Sifat sanksi administrasi bersifat *reparatoir-condemnatoir*, sanksi pidana bersifat *condemnatoir*. Prosedur penerapan sanksi administrasi dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa melalui peradilan, sanksi pidana harus melalui proses peradilan.

1.5.1.2 Macam-macam Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidan urusan pemerintahan dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan

⁹ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 296

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 301

peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:¹¹

- a. Paksaan Pemerintah
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah
- d. Pengenaan denda administrative

Pemahaman terhadap berbagai sanksi tersebut di atas penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara, karena di dalamnya menyangkut bukan saja tentang efektivitas penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi, tetapi juga untuk mengukur apakah norma-norma Hukum Administrasi Negara yang didalamnya memuat sanksi sesuai dibuat dan relevan diterapkan di tengah masyarakat.

1.5.2. Tinjauan Umum Tentang Rekomendasi Ombudsman

Penyusunan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) yang merupakan laporan hasil akhir dari rangkaian proses pemeriksaan untuk menentukan ada/tidaknya maladministrasi oleh pihak Terlapor yang menjadi objek pemeriksaan. Adapun Laporan akhir hasil pemeriksaan (LAHP), yang disusun secara sistematis

¹¹ *Ibid.*, hlm. 303

berisi uraian laporan pemeriksaan yang telah dilakukan, analisis peraturan perundang-undangan, pendapat, kesimpulan hasil pemeriksaan, usulan perbaikan (tindakan korektif) disertai lampiran dokumen pendukung.

Bila saran/usulan perbaikan yang menjadi rekomendasi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur yang dicantumkan dalam LAHP tidak dilaksanakan oleh pihak terlapor maka tim pemeriksa melakukan monitoring kepada Instansi Terlapor/pihak terkait yang diberikan LAHP untuk meminta tanggapan/perkembangan/upaya yang dilakukan oleh Terlapor/pihak terkait dalam waktu 2 (dua) kali 14 (empat belas) hari setelah LAHP disampaikan. Bila telah dilakukan perbaikan oleh Instansi Terlapor/pihak terkait maka dibuat Berita Acara penutupan dan laporan dinyatakan selesai.

Mekanisme LAHP sebagai bentuk rekomendasi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur merupakan salah satu produk hukum dalam penyelesaian sengketa maladministrasi sebagai tindakan persuasive terhadap maladministrasi pelayanan publik yang berlandaskan prinsip alternative dispute resolution (ADR) yang mengedepankan pembinaan kepada instansi penyelenggara pelayanan publik yang terbukti telah melakukan maladministrasi.

Apabila pendekatan persuasive yang dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah tidak berjalan dengan semestisnya, Ombudsman perwakilan yang bersangkutan akan membuat laporan beserta LAHP yang tidak dilaksanakan lalu

melimpahkan berkas tersebut ke Ombudsman RI Pusat untuk ditindak lanjuti. Ombudsman RI Pusat mempunyai kewenangan lain yang bersifat ultimum remedium namun hanya digunakan apabila langkah-langkah persuasive tidak menemukan titik temu untuk diselesaikan/jalan buntu dalam pelaksanaannya. Terkait Hal tersebut maka Ombudsman RI Pusat dapat mengambil langkah untuk memberikan sanksi administratif dan pidana.

Sanksi administratif diberlakukan bagi terlapor dan atasan terlapor yang mengabaikan atau tidak kooperatif terhadap upaya penyelesaian yang dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah sebelumnya, berupa tidak menghadiri panggilan, tidak menjawab klarifikasi, atau mengabaikan saran yang diberikan perwakilan Ombudsman di daerah. Sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi dalam proses pemeriksaan laporan. Sanksi-sanksi tersebut dikemas dalam rekomendasi yang wajib dilaksanakan oleh penyelenggara dan penanggung jawab pelayanan publik, baik pusat maupun di daerah.

1.5.3. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan pemberian layanan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu pemerintah, BUMN, atau BUMD yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip, asas-asas dalam pelayanan publik dan ketentuan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik dengan tujuan agar dapat meningkatkan

kesejahteraan masyarakat¹². Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

1.5.3.1 Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik pelayanan yang transparant diselenggarakan serta

¹² Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaharuan, Yogyakarta, 2005, hlm. 25

memperhatikan lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/ atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan dan membangun kepedulian dan komitmen. Secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat¹³. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

Pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

1. Akuntabilitas

Pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kondisional

Pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerimapelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

3. Partisipatif

Pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

¹³ Sinambela LijanPoltak, *Reformasi Pelayanan Publik:Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. PT. BumiAksara, Jakarta, 2006, hlm. 6

dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

4. Kesamaan Hak

Pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

5. Keseimbangan Hak Dan Kewajiban

Pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Di Indonesia sendiri di tetapkan Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor :63/KEP/M.PAN/7/2003, yang sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan;
2. Waktu Penyelesaian
3. Biaya Pelayanan
4. Produk Pelayanan;
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi petugas pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari Pasal 17 Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yaitu antara lain;

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan;
3. Prosedur pelayanan;
4. Waktu Penyelesaian;
5. Biaya Pelayanan;
6. Produk Pelayanan;
7. Sarana dan Prasarana;
8. Kompetensi petugas pelayanan;

9. Pengawasan intern;
10. Pengawasan extern;
11. Penanganan Pengaduan, saran dan masukan;
12. Jaminan pelayanan.¹⁴

Tambahan materi muatan standar pelayanan publik tersebut diatas dimaksudkan untuk melengkapi, dasar pertimbangannya cukup realistik karena memasukan materi muatan dasar hukum memberikan kepastian adanya jaminanhukum/legalitas bagi standar pelayanan tersebut.

Disamping itu, persyaratan, pengawasan, penanganan pengaduan dan jaminan pelayanan bagi pelanggan perlu dijadikan materi muatan standar pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan publik, harus mempertimbangkan aspek kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan harapan, agar standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, dimengeti dan diterima oleh masyarakat/ *stakeholder*.¹⁵

1.5.3.2 Hukum Pelayanan Publik

Pelayanan Publik memiliki aspek yang “multi-dimensi”. Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja. Tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan

¹⁴ <http://journal.unhas.ac.id/index.php/jakpp/article/download/4068/2330>. Diakses pada hari Sabtu tanggal 1 februari 2020 pukul 18.34 WIB.

aspek sosial budaya secara integratif¹⁶. Dari perspektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.

Maka arti hukum pelayanan publik adalah sebagai perangkat norma hukum tentang pelayanan publik sebagai seperangkat norma hukum tentang pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang dituangkan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, yang mengikat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan warga negara sebagai penerima layanan publik secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan tersebut.¹⁷

Berdasarkan kepada pembagian komponen hukum yang klasik, maka secara sederhana, kita dapat menempatkan bidang pelayanan publik kedalam bidang hukum publik khususnya administrasi negara. Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan

¹⁵ Sinambela LijanPoltak, *Reformasi Pelayanan Publik:Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, PT. BumiAksara, Jakarta, 2006, hlm 7

¹⁶ Didik Sukrionon dkk, 2012. *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2012, hlm

¹⁷ Sinambela LijanPoltak , *Op.Cit*, hlm : 4

dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.¹⁸

Prajudi Atmosudirjo membagi HAN dalam dua bagian, yaitu HAN heteronom, yang bersumber pada UUD, Tap MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur segala bentuk organisasi dan fungsi administrasi negara. HAN otonom adalah hukum operasional yang diciptakan pemerintah dan administrasi negara.¹⁹

Pelayanan Publik dari sisi hukum diletakkan pada jaminan konstitusi, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hukum dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : *“Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”* dan ayat (3) yang berbunyi : *“setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*. Sehingga dalam perspektif konstitusi, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam pemerintahan dan pelayanan publik.

Kegiatan pelayanan publik untuk memenuhi hak warga negara dan penduduk tersebut diatur dalam berbagai

¹⁸ Didik Sukrionon dkk, *Op.Cit*, hlm. 16

¹⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.35

peraturan perundang-undangan. Secara garis besar peraturan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik terbagi dalam 4 kelompok, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mewajibkan pegawai negeri sipil memberikan pelayanan.
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan sebagainya
4. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Secara keseluruhan keempat kelompok produk peraturan perundang-undangan tersebut mengatur fungsi, tugas dan wewenang serta tanggungjawab setiap instansi pemerintah. Secara eksplisit tugas tersebut adalah memberikan pelayanan, yang berada dalam tataran pemerintah dengan segala hak, kewajiban, dari wewenang, dan di sisi lain memberikan kewajiban kepada publik sebagai yang melanggar ketentuan undang-undang. Sanksi tersebut meliputi sanksi administrasi, pencabutan izin, sanksi denda uang, dan sanksi pidana penjara.

1.5.4. Tinjauan Umum Tentang Maladministrasi

Maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia diartikan sebagai 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.

Menurut Hendra Nurtjahjo dkk dalam buku *Memahami Maladministrasi* menjelaskan definisi maladministrasi yaitu:²⁰

1. Perilaku dan perbuatan melawan hukum,
2. Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang,
3. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang itu,
4. Kelalaian,
5. Pengabaian kewajiban hukum,
6. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik,
7. Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan,
8. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial,
9. Bagi masyarakat dan orang perseorangan.

²⁰ Hendra Nurtjahjo, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm.11-12

1.5.4.1. Konsekuensi Hukum Terhadap Tindakan Maladministrasi

Apabila terjadi tindakan, keputusan, atau peristiwa maladministrasi maka penyelenggara pelayanan publik wajib untuk segera memperbaikinya atau memberikan ganti rugi (bila sudah ada ketentuan tentang ajudikasi khusus), baik atas saran atau rekomendasi Ombudsman maupun atas inisiatif dari penyelenggara pelayanan publik (pejabat sektor publik) itu sendiri. Konsekuensi hukum ini harus diambil oleh penyelenggara pelayan publik sebagai bentuk tanggung jawab dan kewajibannya sesuai dengan Undang-Undang Pelayanan Publik. Apabila tanggung jawab dan kewajiban ini tidak dilaksanakan, maka Ombudsman dapat menilai bahwa penyelenggara pelayanan publik tersebut dapat diberikan rekomendasi berupa sanksi administratif.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, masyarakat yang menjadi korban Maladministrasi dapat menggugat Penyelenggara pelayanan publik atau Pelaksana pelayanan publik melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara, masyarakat dapat menggugat perdata karena Penyelenggara pelayanan publik atau Pelaksana pelayanan publik melakukan perbuatan melawan hukum secara perdata.

Masyarakat juga dapat melaporkan/menuntut secara pidana kepada kepolisian bahwa Penyelenggara pelayanan publik atau Pelaksana pelayanan publik diduga melakukan tindak pidana, dimana proses ini tidak menghapus kewajiban pelaku maladministrasi untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau atasan pejabat pelaku maladministrasi.

Jika terjadi maladministrasi, Ombudsman dapat merekomendasikan sanksi yang berupa sanksi administrasi. Sanksi-sanksi yang dapat direkomendasikan oleh Ombudsman yakni sanksi teguran tertulis, sanksi pembebasan dari jabatan, sanksi penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun, sanksi penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun, sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, sanksi pemberhentian tidak dengan hormat, sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah. Selain itu, Ombudsman hanya menyarankan penjatuhan sanksi pidana sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sanksi membayar ganti rugi dan pengenaan denda yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang merupakan ranah hukum perdata.

Dengan keputusan selanjutnya menjadi wewenang Atasan pejabat terlapor.

1.5.4.2 Bentuk-Bentuk Maladministrasi

Bentuk-bentuk perbuatan yang termasuk maladministrasi yang paling umum adalah penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, dan salah pengelolaan.

Hendra dkk menjelaskan yang termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah 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 tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
3. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan

²¹ *Ibid.*, hlm 13-14.

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. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus seperti bila menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di peti es kan.
 - b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.
 - c. *Cicummloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan katakata terlalu banyak.

Banyak janji tetapi tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejolak masa. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.

- d. *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Ini efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak, dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus.
- e. *Psycophancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala Asal Bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.
- f. *Over staffing* yaitu Gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi.
- 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. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah mark up proyek keuangan.

Masih bersumber dari buku yang sama, ada pendapat lain mengenai bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yaitu:

1. Ketidak jujuran (*dishonesty*), berbagai tindakan ketidak jujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang dll.
2. Perilaku yang buruk (*unethical behavior*), tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator.
3. Mengabaikan hukum (*disregard of law*), tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya.
4. Favoritisme dalam menafsirkan hukum, tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan

cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.

5. Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor like and dislike. Yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.
6. Inefisiensi bruto (gross inefficiency), adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
7. Menutup-nutupi kesalahan, kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya.
8. Gagal menunjukkan inisiatif, kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.

1.5.5. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau Government dalam bahasa indonesia berarati pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan

sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter , pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.²²

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²² Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2010 hlm. 11.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya , yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.²³

1.5.5.1 Perangkat Daerah

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang

²³ Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2001. hlm.8

bersumber dari peraturan perundangundangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat. Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi.²⁴

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau Good Governance. Salah satu tujuan Good Governance adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh

²⁴ <http://www.psychologymania.com/2013/01/pengertian-pendelegasian-wewenang.html>,

pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki output dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

1.5.5.2 Konsep *Good Governance*

Pengertian *good governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik, akan tetapi wujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi. Secara umum penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya.

Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *good governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas²⁵. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan

diakses pada hari Sabtu tanggal 1 Februari 2020 pukul 20.17 WIB.

²⁵ Juniarso, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm.83

manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

1.6. JENIS PENELITIAN

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Yuridis Normatif, dinamakan juga dengan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal dan yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif. Dalam hal penelitian hukum normatif, penulis melakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur hukum yang berkaitan. Untuk menghasilkan suatu ketajaman analisis hukum berdasarkan doktrin dan norma yang telah ditetapkan dalam sistem hukum melalui *analysis of the primary and secondary material*.²⁶

Dalam penelitian normatif pasti akan menggunakan pendekatan peraturan-undangan (*statute approach*) karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus penelitian secara *comprehensive, all inclusiv dan sistematic*.²⁷ Pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan memungkinkan penelitian untuk melakukan evaluasi terhadap kaidah-kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) dengan cara mengevaluasi dari segi kesesuaian antara satu kaidah hukum dengan kaidah hukum lainnya, atau dengan asas hukum yang diakui dalam praktik

²⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 4, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 105

hukum yang ada. Peraturan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Standar Pelayanan Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

1.6.1. Sumber Data

Secara umum dalam penelitian dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka. Data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dinamakan data primer, sedangkan data yang diperoleh dari bahan – bahan kepustakaan ialah data sekunder

Dalam jenis penelitian hukum ini sumber data yang diperoleh berasal dari Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder dapat dibagi menjadi :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan – bahan hukum yang mengikat terdiri dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik,

²⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, hlm 33

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Standar Pelayanan Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

2. Bahan Hukum Sekunder

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.²⁸

3. 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.

1.6.2. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan dalam penulisan proposal 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.²⁹ Data kepustakaan yang

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Pitra Utama, Jakarta, 2016, hlm.182

²⁹ Ammirudin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.68

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.

2. Wawancara

Wawancara adalah suatu proses interaksi dan komunikasi yang dilakukan oleh pewawancara dan terwawancara untuk memperoleh informasi yang lengkap. Adapun dalam prakteknya penulis melakukan wawancara langsung kepada staff Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur yang menerima, memeriksa dan memberikan rekomendasi terhadap laporan yang terbukti adanya praktek maladministrasi pelayanan publik.

1.6.3. Metode Analisis Data

Tahap berikutnya setelah pengumpulan data selesai adalah metode analisis data merupakan tahap dalam suatu penelitian. Dengan data yang diperoleh dari analisis data 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.

1.6.4. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka sesuai dengan judul proposal skripsi ini penulis akan melakukan penelitian di Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur yang beralamat di Jl. Ngagel Timur. No.56, Pucang Sewu, Kec. Gubeng, Kota Surabaya.

1.6.5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman proposal skripsi ini, maka kerangka penelitian ini dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub-sub sebagai berikut:

Bab *Pertama* Pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan proposal skripsi. Bab Pertama terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian.

Bab *Kedua* membahas analisa bentuk-bentuk maladministrasi pelayanan pertanahan di kota surabaya. Dalam bab ini akan menjawab dan menjelaskan tentang rumusan masalah pertama terhadap praktek maladministrasi pelayanan pertanahan yang terjadi di Kota Surabaya.

Bab *Ketiga* membahas tentang penegakan hukum terhadap adanya praktek maladministrasi pelayanan pertanahan yang terjadi di

Kota Surabaya. Dalam bab ini dibagi menjadi dua sub bab. Sub-sub bab pertama membahas tentang penegakan hukum maladministrasi. Sub-sub bab kedua membahas tentang bentuk sanksi terhadap Instansi yang melakukan maladministrasi dalam pelayanan pertanahan di Kota Surabaya.

Bab *Keempat* adalah bab penutup dari penulisan proposal skripsi yang memuat tentang kesimpulan atau ringkasan dari seluruh uraian yang telah dijelaskan dan saran-saran yang dianggap perlu.