

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang *Good Governance*

Pengertian *good governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Secara umum penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. tetapi *good governance* secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusinya serta sumber social dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan 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

Good governance secara gramatikal mengandung pengertian istilah “*good*” dalam arti “baik” dalam kontek penyelenggaraan negara dan pemerintahan, dalam hal ini mengandung dua pemahaman:

¹ Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, *op.cit.* hlm. 81-82

1. Nilai yang menjunjung tinggi kehendak (keinginan) rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan nasional untuk menciptakan masyarakat sejahtera dan adil.

Dari pengertian *good governance* di atas dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang transparan, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan senantiasa menjaga keselarasan interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat.²

Good governance sebagai suatu instrumen yang didalamnya terkandung berbagai prinsip prinsip menduduki posisi yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Terhadap prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance United Nation Development Program* (UNDP) merumuskannya ke dalam sembilan prinsip yaitu:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

² Nuryanto A.Daim, 2014, *Hukum Administrasi*, Laksbang Justitia, Surabaya, hlm. 43-44

2. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. *Effectiveness* dan *efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik.
8. Lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan *internal* atau *eksternal* organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting

dalam memfasilitasi berjalannya mekanisme pasar yang benar, sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya perwujudan *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.³

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik tentunya keterteliban dan kerjasama semua jajaran dalam hal ini pemerintah, masyarakat dan pihak swasta harus ditumbuh-kembangkan secara berkesinambungan, sehingga pada akhirnya diharapkan praktik pelayanan publik dapat memenuhi nilai-nilai yang diisyaratkan dalam implementasi *good governance*.

B. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Dalam bahasa Inggris istilah “pelayanan” berarti *servant* yang artinya pelayan, abdi, abdi rakyat, pegawai, pegawai pemerintah. Istilah *servant* menunjuk kepada pegawai pegawai pemerintah yang memiliki tugas pokok sebagai pelayan atau abdi rakyat. Kemudian dalam bahasa Indonesia kata pelayan yang berasal dari “layan” berarti membantu menyiapkan (mengatur) apa-apa yang diperlukan seseorang, meladeni,

³Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm. 48-49

para pembantu. Dengan demikian, pelayan berarti cara melayani, *service*, jasa.⁴

Secara konsep pelayanan dapat diartikan membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan *service* atau jasa kepada orang yang membutuhkan.⁵ Lebih jauh lagi dalam arti pelayanan, menurut Kotler dalam Sampara Lukman pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya, Sampara Lukman berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.⁶

Sementara itu kata publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak. Sementara itu Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada.

Jadi dapat disimpulkan makna dari pelayanan publik itu sendiri sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu

⁴ S.F. Marbun, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 7

⁵ *Ibid.*

⁶ Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, *Op.cit.* hlm. 18

kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.⁷ Pelayanan publik dapat juga berarti penyelenggaraan kepentingan warga masyarakat oleh pemerintah, baik secara langsung atau oleh pihak swasta yang memperoleh pelimpahan wewenang (mandat atau delegasi) dalam rangka memenuhi kepentingan warga masyarakatnya.⁸

Selanjutnya dapat dilihat dalam Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, 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”. Untuk lebih jelas lagi, pelayanan publik ini dibagi dalam kelompok-kelompok:

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumentasi resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan lain sebagainya;

⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

⁸ S.F. Marbun, Hukum Administrasi Negara II, *Op.cit.*, hlm. 8

- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya;
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1) dirumuskan pengertian pelayanan publik adalah:

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/ atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”¹⁰

Pengertian Pelayanan Publik dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatas lebih mengarah pada aspek kegiatan yang bersifat administratif daripada aspek yang bersifat yuridis yang memuat jaminan hak masyarakat atas pelayan publik yang harus diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹

2. Maksud, Tujuan, dan Asas Pelayanan Publik

Secara normatif maksud dirumuskannya Pelayanan Publik dalam Undang-Undang Pelayanan Publik adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan

⁹ Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, *op.cit.* hlm. 19-20

¹⁰ Diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1)

¹¹ S.F. Marbun, Hukum Administrasi Negara II, *loc.it.*

penyelenggara dalam pelayanan publik. Dapat dikatakan penyelenggara pelayanan publik juga memperoleh perlindungan dan kepastian hukum apabila bertindak benar sesuai aturan yang berlaku serta masyarakat juga terlindungi dari pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹²

Tujuan Undang-Undang Pelayanan Publik sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009:

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹³

Pelayanan publik dilaksanakan dengan prinsip atau asas-asas sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum, artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/ atau golongan;
- b. Kepastian hukum, artinya terjaminnya hak dan kewajiban dalam pelayanan publik;

¹² *Ibid.* hlm. 14

¹³ *Ibid.* hlm. 14-15

- c. Persamaan hak, artinya tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugasnya;
- f. Partisipatif, artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, artinya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- i. Akuntabilitas, artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung-jawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. Ketepatan waktu, artinya setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan; dan

1. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan artinya setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.¹⁴

C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.¹⁵

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi.¹⁶

Teori pengawasan menurut Terry (dalam Fahmi, 2013: 138) mendefinisikan bahwa “pengawasan adalah proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu dilakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. Lebih lanjut

¹⁴ *Ibid.* hlm. 15-16

¹⁵ Sujatmo. 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Balai Pustaka.

¹⁶ Poerdarminta, 1999, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, PN Balai Pustaka

menurut Sondang Siagian (2005:130-136) pengawasan akan berlangsung efektif apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pengawasan harus merefleksikan sifat dari berbagai kegiatan yang diselenggarakan.
2. Pengawasan harus segera memberikan petunjuk tentang kemungkinan adanya penyimpangan dari rencana.
3. Pengawasan harus menunjukkan pengecualian pada titik-titik strategi tertentu.
4. Objektivitas dalam melakukan pengawasan.
5. Keluwesan pengawasan.
6. Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi.
7. Efisiensi pelaksanaan pengawasan.
8. Pemahaman system pengawasan oleh semua pihak yang terlibat.
9. Pengawasan mencari apa yang tidak beres.
10. Pengawasan harus bersifat membimbing.¹⁷

Pengawasan dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas *internal* dan pengawas *eksternal*. Pengawasan *internal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawas *fungsional*, sedangkan pengawasan *eksternal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh

¹⁷ N.Sheila, Peran Perwakilan lembaga Ombudman R.I Wilayah Provinsi Kaltim Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik , eJournal Administrasi Negara, Volume 3 No.2 2014, 3 Mei 2014, [http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/05/Microsoft%20Word%20-%20001_format_artikel_ejournal_mulai_hlm_ganjil%20\(05-19-14-01-43-16\).pdf](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/05/Microsoft%20Word%20-%20001_format_artikel_ejournal_mulai_hlm_ganjil%20(05-19-14-01-43-16).pdf), diakses pada hari Selasa tanggal 18 November 2017 pukul 20:17 wib

Ombudsman serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).¹⁸

Adapun tujuan pengawasan secara umum adalah untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim yaitu:

- a. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku.
- c. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis efisien, dan efektif
- d. Mendeteksi adanya kecurangan.¹⁹

D. Ombudsman Republik Indonesia

1. Sejarah Ombudsman

lembaga *Ombudsman* pertama dikenal di Swedia pada tahun 1809. Maksud dibentuknya *Ombudsman* untuk membantu parlemen (*Riksdag*) mengontrol pelaksanaan wewenang dan tugas-tugas yang diserahkan kepada kerajaan. Oleh karena itu secara harfiah *Ombudsman* berarti wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan oleh Parlemen untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah.²⁰

¹⁸ S.F Marbun, Hukum Administrasi Negara, *Op.cit.* hlm. 23

¹⁹ Abdul Halim dan Theresia Damayanti, 2007, *Teori dan Metode Pengawasan*, Jakarta, PT.Gramedia Pustaka, hlm. 44

²⁰ S.F Marbun, Hukum Administrasi Negara, *op.cit.* hlm. 73

Meski kata “Ombudsman” berasal dari Swedia, tapi keberadaan istilah ini telah digunakan hampir di semua negara yang mengadopsi lembaga tersebut. Pendek kata Ombudsman telah menjadi model dalam membantu memecahkan keresahan masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik. Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah yang seringkali bertolak belakang. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, karena itu wewenang yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan (Antonius Sujata, 2002).²¹

Salah satu agenda reformasi yang dicanangkan oleh kekuatan pro-demokrasi pra dan pasca kejatuhan Presiden Soeharto adalah bagaimana bangsa dan rakyat Indonesia membangun pemerintahan baru yang demokratis, bersih, berwibawa, taat hukum, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Pada era Presiden B.J Habibie telah dilakukan langkah-langkah politik penting dan strategis bagi terwujudnya gagasan reformasi itu. Penghapusan sejumlah undang-undang yang menyalahi cita-cita dasar pembentukan negara, anti demokrasi, dan hak asasi manusia, pelepasan tahanan politik, adalah bukti nyata dari kemauan politik pemerintah merubah wajah Indonesia ke depan. Meski pemerintahan Habibie hanya berlangsung singkat, tetapi penerusnya Presiden K.H.Abdurrahman Wahid, telah diwarisi pijakan untuk meneruskan langkah-langkah besar

²¹ Siti Roswati Handayani, S.H Dkk, 2006, *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dan Pemerintahan Yang Baik*, Yogyakarta, PUSHAM UII Yogyakarta, hlm. 6

reformasi dengan membentuk Lembaga Hukum Indonesia, memperkuat peran Komnas HAM, membentuk Undang-Undang peradilan HAM, membentuk Komisi Ombudsman Nasional, mendukung penuh amandemen Undang-Undang Dasar 1945.²²

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (KON). Dalam Keppres tersebut ditegaskan Ombudsman Nasional merupakan lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat mandiri yang berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat tentang penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah, termasuk lembaga peradilan, utamanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam perkembangannya kemudian MPR mengamanatkan dalam ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 untuk merumuskan Komisi Ombudsman Nasional (KON) dalam sebuah undang-undang. Lahirnya Ketetapan MPR tersebut dilandasi semangat reformasi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih itu diperlukan pengawasan terhadap pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, utamanya guna mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akhirnya pada tahun 2008 disahkan

²² *Ibid.*, hlm 15-16

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia²³.

Perbedaan Komisi Ombudsman Nasional dengan Ombudsman Republik Indonesia dapat dilihat dari status kelembagaan yang sebelumnya berbentuk komisi kini menjadi lembaga negara, pada objek pengawasan dan kewenangannya sebelumnya hanya berupa penjelasan secara umum kini lebih diperjelas dan lebih rinci mengenai objek pengawasan dan kewenangan ombudsman, dan beberapa hal pelaksanaan pengawasan seperti investigasi inisiatif, imunitas, batas waktu laporan, rekomendasi Ombudsman dan ketentuan pidana yang sebelumnya hal-hal tersebut tidak diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 namun kini telah diatur setelah disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008.

2. Tujuan Ombudsman

Ombudsman bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan dan kesejahteraan.

Secara rinci Ombudsman bertujuan:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera;

²³ S.F Marbun, Hukum Administrasi Negara, *op.cit.* hlm. 75

- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek *Maladministrasi*, diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme;
- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.²⁴

3. Sifat Dan Asas Ombudsman

Pada dasarnya Ombudsman merupakan sebuah lembaga pengawas pelayanan publik, agar dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya dengan optimal, maka posisi Ombudsman haruslah bersifat mandiri, independent dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara lainnya atau instansi dan lembaga negara lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu Ombudsman bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.²⁵

Adapun asas Ombudsman dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya agar tetap menjadi lembaga yang netral dalam melakukan pengawasan, yaitu:

²⁴ *Ibid.*, hlm 79

²⁵ *Ibid.*, hlm. 77

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

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman wajib memperhatikan asas-asas yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, disamping itu Ombudsman juga tidak memungut biaya dan wajib mendengar dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan lebih mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak daripada mengutamakan pendekatan kewenangan yang bersifat memaksa.²⁶

4. Fungsi dan Tugas serta Wewenang Ombudsman

Ombudsman dalam menjalankan fungsi, tugas, serta wewenangnya mengacu pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Dari Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah baik dipusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN (Badan Usaha Milik Negara), BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), dan BHMN (Badan Hukum Milik

²⁶ *Ibid*,

Negara) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Kemudian dilanjutkan dalam pasal 7 mengenai tugas Ombudsman yang terdiri dari delapan tugas pokok Ombudsman yaitu:

- a. menerima laporan atas dugaan *Maladministrasi* dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- c. menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan *Maladministrasi* dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan *Maladministrasi* dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi dan tugas tersebut diatas Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

- b. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
- d. Melakukan panggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Selain wewenang tersebut diatas, Ombudsman juga berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut, Ombudman memiliki kekebalan yuridis sehingga tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, atau digugat dimuka pengadilan.²⁷

²⁷ *Ibid.*, hlm. 79-81

E. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pendidikan Nasional

1. Pengertian Pendidikan

Dalam arti maha luas pendidikan dapat diartikan sebagai hidup. Pendidikan adalah segala pengalaman belajar yang berlangsung dalam segala lingkungan dan sepanjang hidup. Pendidikan adalah segala situasi hidup yang mempengaruhi pertumbuhan hidup.²⁸ Dapat dikatakan pendidikan dalam arti yang maha luas bertujuan untuk pertumbuhan dan tidak terbatas karena didalam juga terdapat tujuan hidup seseorang.

Dalam arti yang sempit pendidikan adalah sekolah. Pendidikan adalah pengajaran yang diselenggarakan disekolah sebagai lembaga pendidikan formal.²⁹ Pendidikan dalam arti sempit berlangsung dalam waktu yang terbatas dan dalam lingkungan pendidikan yang diciptakan khusus untuk menyelenggarakan pendidikan. Dari pengertian pendidikan dalam arti yang sempit, pendidikan bertujuan untuk mempersiapkan diri dalam keberlangsungan hidup seseorang yang bentuk kegiatannya tersusun secara terprogram dalam bentuk kurikulum.

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar

²⁸ Redja Mudyahardjo, 2001, *PENGANTAR PENDIDIKAN Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 3

²⁹ Ibid., hlm 6

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.³⁰

2. Sistem Pendidikan Nasional Dalam Penyelenggara Pendidikan

Pendidikan nasional merupakan satu keseluruhan kegiatan dan satuan pendidikan, yang dirancang, dilaksanakan dan dikembangkan untuk ikut berusaha mencapai tujuan nasional.³¹ Seperti yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea empat yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, yang menjadi cita-cita dasar bangsa Indonesia. Dilanjutkan pada pasal 31 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengisyaratkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. Untuk mengemban apa yang terkandung dalam pasal 31 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 pemerintah menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam pasal 1 ayat 3 telah dijelaskan pula pengertian sistem pendidikan nasional, yaitu:

³⁰ Diatur dalam Pasal 1 UU RI No. 20 Tahun 2003

³¹ Redja Mudyahardjo, PENGANTAR PENDIDIKAN Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia, *op.cit.*, hlm. 199

“Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.”

Sejak dahulu hingga sekarang analisis atas kinerja pendidikan di Indonesia telah sampai pada kesimpulan bahwa terdapat beberapa kelemahan mendasar seperti bidang manajemen dan ketatalaksanaan sekolah termasuk perguruan tinggi. Kelemahan itu mencakup dimensi proses dan substansi. Pada tataran proses, seperti perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi belum dilakukan dengan prosedur kerja yang ketat. Pada tataran substantif seperti personalia, keuangan, sarana dan prasarana, instrument pembelajaran, layanan bantu, layanan perpustakaan, dan sebagainya. Dilanjutkan masalah pendanaan pemerintah terhadap layanan pendidikan yang dinilai belum memadai, masalah kultural masyarakat yang ada di lembaga itu apakah diterima secara antusias, apatis, ataupun ditolak oleh khalayak, dan terakhir masalah geografis yang menyebabkan kendala dari aspek mobilitas tenaga edukatif, kemudahan dengan sumber informasi dan jaringan teknologi, hingga sulitnya menyusun kebijakan pendidikan yang bermutu karena tersebarnya peserta didik hingga ke pelosok daerah seperti Lembah Baliem yang berada di pedalaman Papua.³²

Dalam laporan terakhir yang dipublikasikan oleh *United Nations Development Project* (UNDP) masih sangat jauh dengan apa yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, karena *human development index* (HDI)

³² Sudarwan Danim, 2006, *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 6-8

atau indeks sumber daya manusia (SDM) Indonesia hanya berada pada peringkat 109 dari 174 negara di dunia, pada tahun 2000. Sementara jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, Indonesia masih berada dibawah Vietnam, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Singapura.³³

Upaya untuk peningkatan pendidikan yang bermutu, pendidikan yang membentuk moral bangsa dan berbudaya atau dengan kata lain pendidikan moral, agar dapat memanusiakan manusia dengan jalur pendidikan serta dapat membangun sumber daya manusia (SDM) yang bermutu dan berwawasan iptek tidak semudah membalikkan telapak tangan. Diperlukan partisipasi dari kelompok terkecil di masyarakat yaitu keluarga, lingkungan sekitar hingga pada lembaga-lembaga pendidikan formal maupun nonformal, agar sistem pendidikan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat terlaksana dengan baik.

3. Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional

Fungsi dan tujuan pendidikan nasional yang paling mendasar seperti yang telah disebutkan sebelumnya ialah mencerdaskan kehidupan bangsa, membangun pribadi yang berintelektual dan berwawasan luas, serta berbudaya dan bermoral pancasila.

³³ *Ibid.*, hlm. 149-150

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dijelaskan bahwa pendidikan nasional bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Sedangkan fungsi pendidikan nasional ialah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.³⁴

4. Jalur dan Jenjang Pendidikan Nasional

Dalam pasal 13 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Jalur pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan formal, non formal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya.³⁵

a. Pendidikan Formal

Pendidikan formal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Lebih lanjut diuraikan dibawah ini:

- 1) Pendidikan Dasar
 - a) Sekolah Dasar (SD)
 - b) Madrasah Ibtidaiyah (MI)

³⁴ Diatur dalam Pasal 3 UU RI No. 20 Tahun 2003

³⁵ Diatur dalam Pasal 13 UU RI No. 20 Tahun 2003

- c) Sekolah Menengah Pertama (SMP)
 - d) Madrasah Tsanawiyah (MTS)
- 2) Pendidikan Menengah
- a) Sekolah Menengah Atas (SMA)
 - b) Madrasah Aliyah (MA)
 - c) Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)
 - d) Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK)

Setiap warga negara yang berusia enam tahun dapat mengikuti program wajib belajar yang merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.³⁶

b. Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan nonformal diharapkan dapat menunjang penguasaan pengetahuan pada satu keterampilan yang di fokuskan. Pendidikan nonformal terdiri dari:

- 1) Lembaga kursus
- 2) Lembaga pelatihan
- 3) Kelompok belajar

³⁶ Diatur dalam Pasal 34 UU RI No. 20 Tahun 2003

- 4) Pusat kegiatan belajar masyarakat
- 5) Majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis.

Setelah menempuh pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.³⁷

c. Pendidikan Informal

Pendidikan informal dapat dikatakan pendidikan yang bersifat bebas karena kegiatan pendidikan informal dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri. Hasil pendidikan informal diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan.³⁸

³⁷ Diatur dalam Pasal 26 UU RI No. 20 Tahun 2003

³⁸ Diatur dalam Pasal 27 UU RI No. 20 Tahun 2003