

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Tinjauan tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Dalam Kamus Besar 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 diawasi. Jika diterjemahkan *controlling* dari Bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata 'kendali' yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi, berbeda dengan istilah pengawasan. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan.

Menurut beberapa pakar hukum, pengertian pengawasan adalah:

- a. Prayudi: Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.⁹
- b. Saiful Anwar: pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.¹⁰
- c. M. Manullang mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.¹¹
- d. Harold Koonz, dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah, pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.¹²

⁹Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 80.

¹⁰Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Glora Madani Press, hlm. 127.

¹¹M. Manullang, 1995, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 18.

¹²Jhon Salindeho, 1998, *Dalam Manajemen*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 39.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- a. Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak.
- b. Selain itu pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terhadap kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya¹³.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.

¹³*Ibid*, hlm .39.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (46) disebutkan bahwa aparat pengawasan internal pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Kementrian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementrian, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten atau Kota.

Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi tidak dapat dibedakan satu sama lain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintah. Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang di harapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah.¹⁴

2. Unsur-Unsur dan Asas-Asas Pengawasan

Untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.

¹⁴Sukarno K., *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hlm. 105

- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik serta administratif maupun secara yuridis.¹⁵

Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terdapat asas-asas antara lain:

- a. Asas tercapainya tujuan, ditujukan kearah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
- b. Asas efisiensi, yaitu menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
- c. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
- d. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa akan datang.
- e. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.

¹⁵Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta Liberty, hlm. 38.

- f. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
- g. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
- h. Asas individual, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolok ukur pelaksanaan dan tujuan.
- i. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat.
- j. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
- k. Asas kekecualian, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
- l. Asas pengendalian fleksibel, bahwa pengawasan harus untuk menghindari kegagalan pelaksanaan perencanaan.
- m. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.

- n. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.¹⁶

3. Tujuan Pengawasan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan untuk mencapai tingkat kinerja tertentu, menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain, untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan daerah dan Nasional, untuk melindungi masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah, dan untuk mencapai integritas nasional.

Secara umum pengawasan bertujuan untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan dan supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang di harapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah.

¹⁶Prayudi Atmosudirjo, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghallia Indonesia, hlm. 86-87.

Aspek penting dalam mengawasi pelaksanaan fungsi pemerintahan adalah dengan pengawasan. Pengawasan pada hakekatnya mempunyai arti yang sangat penting, sebagaimana disebutkan oleh Thoha, apabila kontrol masyarakat terhadap pemerintah lemah maka hal ini akan mengakibatkan pemerintahan sebagai sebuah kerajaan tanpa kendali. Dalam kerajaan tanpa kendali maka akan timbul tindakan kesewenang-wenangan yang produknya adalah penyimpangan baik berupa korupsi, kolusi, nepotisme, rendahnya pelayanan publik, ketidaksejahteraan rakyat dan lain sebagainya.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud:

- a. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.

- c. Mengetahui apakah kegunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:¹⁷

- a. Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi

Soekarno K. mengemukakan beberapa hal yang menjadi pokok tujuan dasar pengawasan sebagai berikut:¹⁸

¹⁷Muchsan, *Op.Cit* , hlm. 48

¹⁸Soekarno K., 1965, *Dasar-Dasar Management*, Firma Tekad, hlm. 27

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana yang digariskan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi-instruksi dan asas-asas yang telah diinstruksikan.
- c. Untuk mengetahui kesulitan- kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan dengan efisien.
- e. Untuk mengetahui jalan keluar, jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan kearah perbaikan.

Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Dari uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran optimal., untuk mengetahui kinerja yang dilakukan oleh seseorang atau suatu badan dalam menjalankan tugasnya sesuai ketentuan yang telah ditetapkan, serta untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa mendatang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat

diharapkan suatu hasil yang maksimal sehingga terwujud pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*).¹⁹

4. Sifat-sifat Pengawasan

Dalam melakukan pengawasan haruslah melihat situasi dan kondisi untuk tercapainya fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilaksanakan erat kaitannya dengan pelaksanaan suatu kegiatan. Berkaitan dengan hal ini Malayu SP Hasibuan menyebutkan beberapa sifat dan waktu pengawasan yaitu:²⁰

- a. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum kegiatan dilaksanakan dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan seawal mungkin.
- b. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya penyimpangan atau kesalahan dalam melaksanakan kegiatan.
- c. Pengawasan yang dilakukan pada waktu proses kegiatan terjadi.
- d. Pengawasan berkala yaitu pengawasan yang dilakukan secara berkala, satu bulan sekali, satu semester sekali atau satu tahun sekali.

Menurut S. Prajudi Atmosudirjo pengawasan bersifat:²¹

- a. Politik, bila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimitas.

¹⁹<https://inspektoratkab.wordpress.com/2012/02/13/peran-inspektorat-daerah-sebagai-pengawas-internal/> diunduh pada 3 Februari 2015 pukul 11.22 WIB.

²⁰Hasibuan, Malayu. 2001. *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta, Bumi Aksara. hlm. 245.

²¹S. Prajudi Atmosudirjo, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 21.

- b. Hukum, bila yang menjadi ukuran adalah yuridiktas dan/ atau legalitas.
- c. Ekonomis, bila yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan penggunaan teknologi.
- d. Moral, bila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas pejabat

Ada beberapa karakteristik pengawasan yang efektif. Semakin terpenuhi kriteria-kriterianya, semakin efektif sistem pengawasannya. Adapun karakteristik tersebut adalah.²²

- a. Akurat.
- b. Tepat waktu.
- c. Obyektif dan menyeluruh.
- d. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik.
- e. Realistik secara ekonomis.
- f. Realistik secara organisasional.
- g. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.
- h. Fleksibel.
- i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional.
- j. Diterima para anggota organisasi.

5. Jenis-Jenis Pengawasan

Menurut Muchsan, terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan, maka pengawasan dapat dilakukan oleh sesama aparat aparatur pemerintah atau aparat lain diluar tubuh eksekutif secara fungsional dan dapat pula

²²T. Hani Handoko, 1990, *Manajemen Edisi II*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 373.

dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis, pengawasan dapat dilakukan dalam dua jenis yaitu pengawasan administratif dan pengawasan yuridis.

Pengawasan administratif adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Pengawasan administratif dibedakan menjadi:

a. Pengawasan melekat

Pengawasan melekat ini diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat. Menurut Inpres tersebut pengawasan melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (2) Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Presiden Republik Indonesia. Secara lengkap berbunyi sebagai berikut: Pengawasan melekat dimaksud dalam ayat (1) dilakukan:

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula.
- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan.

- c. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya.
- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang harus jelas dari atasan kepada bawahan.
- e. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan.
- f. Melalui pembinaan personil yang terus-menerus agar pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.Kep/46/M.PAN/2004 menyebutkan bahwa pengawasann melekat tidak semata-mata berupa pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan masing-masing satuan organisasi atau satuan kerja terhadap bawahannya, tetapi lebih menekankan kepada sistem pengendalian intern. Selanjutnya berdasarkan surat Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No.14 Tahun 2006 tentang petunjuk pelaksanaan pengawasan Melekat dan Penyelenggaraan Pemerintah, disebutkan ada delapan

unsur pengawasan melekat yang digunakan untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, yaitu: perorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, dan review intern.

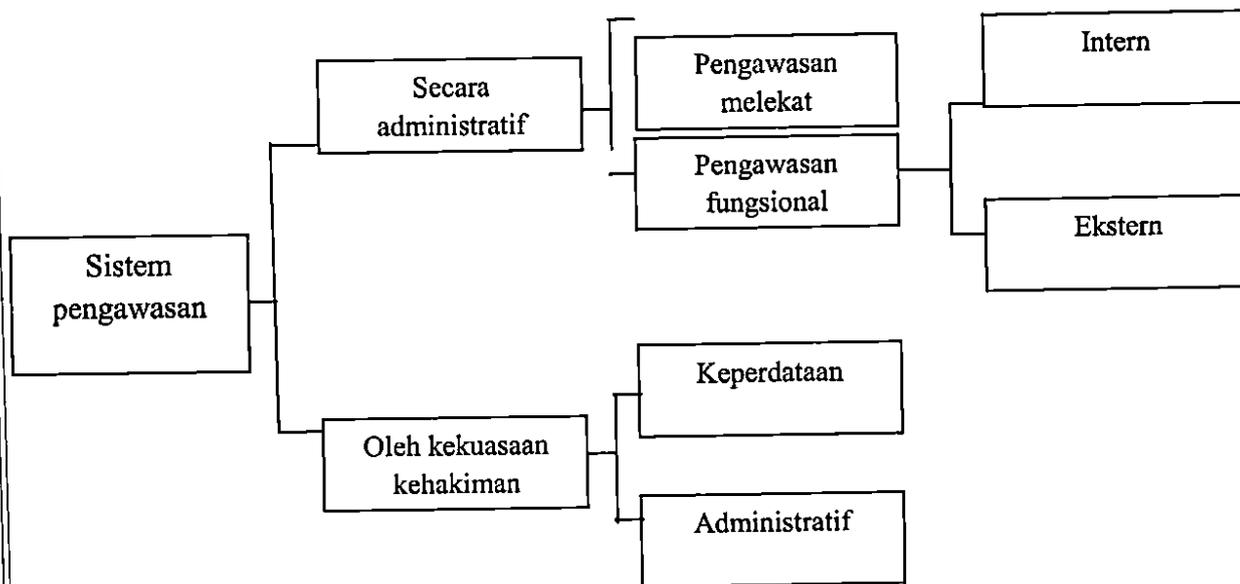
Dengan demikian fungsi pengawasan melekat pada diri setiap jabatan pimpinan sebagai suatu kewajiban. Pengawasan melekat ini sangat efektif mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa karena pengawasan melekat ini bersifat tepat, cepat dan murah. Namun sebaliknya pengawasan melekat ini mempunyai kelemahan-kelemahan, diantaranya adalah dalam hal pimpinan tidak mempunyai kemampuan dan ketrampilan yang baik dalam segi manajerial dan *technical skill*, kelemahan mental pimpinan, budaya *pekewuh*, *nepotism sistem*, peraturan perundang-undangan yang kurang mendukung dan lain-lain.

b. Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam organisasi yang menjadi tanggung jawab. Pengawasan fungsional merupakan bentuk pengawasan yang bersifat relatif artinya apabila pengawasan ini diadakan lebih baik namun apabila tidak diadakan tidak mengapa karena pengawasan ini merupakan kegiatan pengawasan pembantu. Adapun subyek pengawasan fungsional adalah

BPKP (Badan, Inspektorat ditingkat pusat maupun Provinsi Kabupaten/ Kota.²³

Untuk jelasnya pembedaan pengawasan tersebut dapat dilihat dalam skema sebagai berikut:²⁴



B. Tinjauan tentang Inspektorat

Inspektorat Kabupaten/ Kota menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/ Kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada bupati/ walikota, yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/ kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa, dan

²³Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 50.

²⁴*Ibid*, hlm. 39.

pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Inspektorat Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

1. perencanaan program pengawasan.
2. perumusan kebijakan dan asilitasi pengawasan.
3. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Aparat Pengawas Interen Pemerintah (APIP) merupakan kontes sekaligus ikon utamapada Inspektorat sebagai SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) pengampu tugas pengawasan internal pemerintah. Peran APIP menurut *Organizational Governance: Guidance for Internal Auditors*, yaitu:

1. Memberikan penilaian yang obyektif dan independen atas kelayakan struktur tata kelola dan keefektifan kinerja dari aktivitas tertentu di organisasi/ instansi pemerintah (*watchdog*, konsultan, *quality assurance*),
2. Bertindak sebagai katalisator perubahan, memberikan saran atau mendorong perbaikan-perbaikan untuk meningkatkan struktur dan praktik tata kelola (*catalysts for change*).

Peran APIP berdasarkan Pasal 11 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Interen Pemerintah, yaitu:

jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketertiban-ketertiban.²⁵ Dan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²⁶

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Penerbitan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut, merupakan upaya pemerintah dalam memberikan kepastian hukum terhadap hubungan antara masyarakat dan pemerintah dalam hal pelaksanaan pelayanan publik. Undang-Undang tersebut merupakan salah satu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam pengertian pelayanan tersebut terkandung suatu kondisi bahwa yang melayani memiliki suatu keterampilan, keahlian

²⁵Robert, 1996, *Pelayanan Publik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 30.

²⁶Widodo Joko, 2001, *Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik*, Jakarta, CV Citra Malang, hlm. 131.

dibidang tertentu. Berdasarkan keterampilan dan keahlian tersebut pihak aparat yang melayani mempunyai posisi atau nilai lebih dalam kecakapan tertentu, sehingga mampu memberikan bantuan dalam menyelesaikan suatu keperluan, kebutuhan individu atau organisasi.

Dalam pengertian pelayanan tersebut secara konkrit diutarakan:

1. Pelayanan merupakan salah satu tugas utama aparatur pemerintah, termasuk pelaku bisnis.
2. Obyek yang dilayani masyarakat (publik)
3. Bentuk pelayanan itu berupa barang dan jasa yang sesuai dengan kepentingan kebutuhan masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu proses pemenuhan kebutuhan masyarakat terutama yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan golongan atau individu dalam bentuk barang dan jasa.

2. Asas-asas Pelayanan Publik

Mengenai asas-asas yang dapat digunakan untuk mendasari pelayanan publik baik di seluruh wilayah Indonesia maupun di daerah dapat dikemukakan sebagai berikut:

a. Asas transparansi

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan konsepsi hukum administrasi di Belanda, 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 di akses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

b. Asas keadilan

Menurut Aristoteles keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia. Kata 'adil' mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti sesuatu yang menurut hukum, namun dapat juga berarti sesuatu yang sebanding atau semestinya. Selanjutnya Aristoteles mengklasifikasikan keadilan kedalam dua jenis yaitu:

- 1) Keadilan sebagai keutamaan umum, yang melahirkan konsep keadilan umum.
- 2) Keadilan sebagai keutamaan khusus, yang melahirkan konsep keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komunikatif. Keadilan sebagai keutamaan umum yaitu ketaatan atau kepatuhan hukum alam dan hukum positif. Oleh karena

itu, prinsip-prinsip keadilan dapat menuntut suatu koreksi dalam hukum positif, tetapi tidak dapat meniadakannya.

c. Good governance

Good governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. *Good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga lembaga harus mampu bekerja secara sinergis, yang berarti setiap lembaga diharapkan dapat menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan berhasil dengan efektif. Pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitasnya.²⁷

3. Standar Pelayanan Publik

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 standar pelayanan publik meliputi:

²⁷*Ibid*, hlm. 131.

- a. Dasar hukum
- b. Persyaratan
- c. Sistem mekanisme dan prosedur
- d. Jangka waktu penyelesaian
- e. Biaya/ tarif
- f. Produk pelayanan
- g. Sarana prasarana, dan/ atau fasilitas
- h. Kompetensi pelaksana
- i. Pengawas internal
- j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
- k. Jumlah pelaksana
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan keselamatan pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, aparat pemerintah harus bersikap dan berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminasi
- b. Cermat
- c. Santun dan ramah
- d. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut

- e. Professional
- f. Tidak mempersulit
- g. Patuh pada perintah yang sah dan wajar
- h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara
- i. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib di rahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat
- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/ atau kewenangan yang dimiliki
- n. Sesuai dengan kepantasan
- o. Tidak menyimpang dari prosedur

4. Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:²⁸

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*costomer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:²⁹

- a. Tersedianya karyawan yang baik.
- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.

²⁸ Atep Barata, 2004, *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Jakarta, Elex Media Komputindo, hlm. 11.

²⁹ Kasmir, 2006, *Manajemen Perbankan*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 34.

- c. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
- d. Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- e. Mampu berkomunikasi.
- f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
- g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik.
- h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
- i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

D. Tinjauan tentang Pendidikan

1. Pengertian Pendidikan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia kata “pendidikan” berasal dari kata ‘didik’ dan mendapat imbuhan ‘pe’ dan akhiran ‘an’, maka kata ini mempunyai arti proses atau cara atau perbuatan mendidik. Secara bahasa definisi pendidikan adalah proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak

mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan Negara.

Plato (filosof Yunani | 429 SM-346 M) menjelaskan, Pendidikan adalah membantu perkembangan masing-masing dari jasmani dan akal dengan sesuatu yang memungkinkan tercapainya kesempurnaan.³⁰

Prof. Dr. John Dewey, juga menjelaskan bahwa pendidikan adalah suatu proses pembaharuan makna pengalaman, hal ini mungkin akan terjadi di dalam pergaulan biasa atau pergaulan orang dewasa dengan orang muda, mungkin pula terjadi secara sengaja dan dilembagakan untuk menghasilkan kesinambungan sosial. Proses ini melibatkan pengawasan dan perkembangan dari orang yang belum dewasa dan kelompok dimana dia hidup.³¹

Dari beberapa pengertian pendidikan menurut ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Pendidikan adalah Bimbingan atau pertolongan yang diberikan oleh orang dewasa kepada perkembangan anak untuk mencapai kedewasaannya dengan tujuan agar anak cukup cakap melaksanakan tugas hidupnya sendiri tidak dengan bantuan orang lain.

Dengan perkembangan zaman di dunia pendidikan yang terus berubah dengan signifikan sehingga banyak merubah pola pikir pendidik, dari pola pikir yang awam dan kaku menjadi lebih modern. Hal tersebut

³⁰<http://www.weblog.web.id/2012/12/pengertian-pendidikan-manfaat-tujuan.html>.
Diunduh tanggal 18 Maret 2015 jam 01.00 Wib

³¹*Ibid*

sangat berpengaruh dalam kemajuan pendidikan di Indonesia. Menyikapi hal tersebut pakar-pakar pendidikan mengkritisi dengan cara mengungkapkan dan teori pendidikan yang sebenarnya untuk mencapai tujuan pendidikan yang sesungguhnya.³²

2. Tujuan Pendidikan

Tujuan pendidikan adalah menciptakan seseorang yang berkualitas dan berkarakter sehingga memiliki pandangan yang luas kedepan untuk mencapai suatu cita-cita yang di harapkan dan mampu beradaptasi secara cepat dan tepat di dalam berbagai lingkungan. Karena pendidikan itu sendiri memotivasi diri kita untuk lebih baik dalam segala aspek kehidupan.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatakan bahwa salah satu tujuan pendidikan adalah pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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.

³²<http://belajarsikologi.com/pengertian-pendidikan-menurut-ahli/>. Diunduh pada tanggal 9 Maret 2015 Jam : 18.45 WIB