

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada umumnya ditujukan mutlak agar menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas maksud yang akan diraih. Melewati pengawasan diharapkan bisa membantu menjalankan kebijakan yang telah ditentukan agar mencapai tujuan yang sudah dirancang secara efektif dan efisien, dan juga melewati pengawasan terwujud suatu kegiatan yang bersangkutan erat bersama penetapan ataupun evaluasi tentang sampai mana pelaksanaan kerja sudah dilakukan. Pengawasan bisa juga mengetahui sampai mana kebijakan pimpinan dilaksanakan dan sampai mana penyelewengan yang terjadi terhadap pelaksanaan kerja tersebut.⁶

Hubungannya terhadap akuntabilitas publik, pengawasan ialah diantara beberapa cara agar membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat bagi kapasitas pemerintahan bersama mewujudkan suatu sistem pengawasan yang efisien, baik pengawasan intern (internal control) dan juga pengawasan ekstern (external control). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control).⁷

Teori Pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Menurut Prayudi, pengawasan adalah tahapan kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu

⁶Sujatmo. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Balai Pustaka, Jakarta 1986

⁷*Ibid.*

bersama apa yang diinginkan, direncanakan, ataupun diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kesesuaian atau tidak kesesuaian dengan apakah sebab-sebabnya.

- b. Lyndal F. Urwick, pengawasan ialah usaha agar sesuatu dijalankan berdasarkan dengan peraturan yang telah ditentukan dan instruksi yang dikeluarkan.
- c. Sondang Siagian, pengawasan ialah tahapan pengamatan implementasi semua aktivitas organisasi agar menjamin untuk seluruh pekerjaan yang dilakukan berdasarkan pada rencana yang telah ada dahulu.
- d. Henry Fayol mengartikan pengawasan sebagai berikut: "Control consist in verifying whethet everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has objective to point out weaknesses and errors in order to rectify then prevent recurrence". Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, berdasarkan suatu perintah intruksi yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut dengan melaksanakannya bertujuan secara timbal balik agar melakukan perbaikan jika ada kelalaian

atau penyelewengan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

- e. George R Terry, pengawasan ialah tahapan penetapan apa yang harus diwujudkan yakni batas ketentuan, apa yang sedang dikerjakan, yakni memberi penilaian atas pelaksanaan dan jika perlu melaksanakan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan berdasarkan pada konsep yakni sesuai pada batas ketentuan.

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.⁸ Pengawasan yang efektif mempunyai karakteristik yaitu:

1. Akurat (Accurate): Informasi terkait pengawasan wajib dikemukakan dengan jelas dan akurat.
2. Tepat Waktu (Timely): Secepatnya dijalankan tindak lanjut sesudah tahapan pengawasan.
3. Objektif dan Komprehensif (Objective and Comprehensible): Pengawasan yang dilaksanakan wajib bersifat objektif.
4. Dipusatkan pada Tempat Pengawasan Strategis (Focused on Strategic Control Points): Pengawasan difokuskan

⁸Poerdarminta. 1999. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta. PN Balai Pustaka

terhadap bidang yang ditemukan penyelewengan terbanyak.

5. Secara Ekonomi Realistik (Economically Realistic): Pengeluaran dana pada tahap pengawasan wajib sekecil mungkin.
6. Secara Organisasi Realistik (Organizationally Realistic): Pengawasan wajib bisa disamakan pada struktur organisasi.
7. Dikoordinasikan dengan Arus Pekerjaan Organisasi (Coordinated with the Organization's Work Flow): pengawasan harus agar diselaraskan pada lingkungan organisasi.
8. Fleksibel (Flexible): Pengawasan yang dilaksanakan menyelaraskan terhadap keadaan dan kondisi lapangan.
9. Preskriptif dan Operasional (Prescriptive and Operational): Pengawasan yang dilaksanakan bisa menyampaikan evaluasi bagi kinerja organisasi
10. Diterima Para Anggota Organisasi (Accepted by Organization Members): pengawasan wajib berdasarkan terhadap maksud pada suatu organisasi.⁹

Pengawasan dalam konteks pengadaan pelayanan publik dilaksanakan dari pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyediaan pelayanan publik dilaksanakan dari pemimpin langsung dan dari pengawas fungsional, melainkan pengawasan eksternal pengadaan pelayanan

⁹Prabawati, Ni Putu Anik, Ni Nyoman Dewi Pascarani, and Ni Wayan Supriyayani. "Peran Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus: Pelayanan Publik Bidang Pendidikan di Kota Denpasar)."

publik dilaksanakan dari masyarakat dan dari Ombudsman bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).¹⁰

2. Tujuan Pengawasan

Pada dasarnya tujuan pengawasan ialah agar menjamin untuk pemerintah daerah berjalan berdasarkan pada program dan ketetapan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan untuk mewujudkan aparatur pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim yaitu :

- a. Menilai ketaatan bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.
- b. Menilai apakah aktivitas dengan panduan akuntansi yang bertetapan.
- c. Menilai apakah aktivitas dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- d. Medeteksi adanya kecurangan.¹¹

Pengawasan dilaksanakan beserta mengarah terhadap tujuan yang akan diwujudkan, berdasarkan konsep sistem ialah berkontributif menjaga hasil output yang berdasarkan sesuai syarat-syarat sistem. Oleh karena itu pengawasan ialah pengatur jalannya kinerja komponen-komponen terhadap sistem itu berdasarkan dengan fungsi dan tujuan agar mewujudkan tujuan yang ingin diraih.¹²

¹⁰S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara, Op.cit.* hlm.23

¹¹Abdul Halim dan Theresia Damayanti. *Teori dan Metode Pengawasan.* PT.Gramedia Pustaka. Jakarta, hal : 44

¹²*Ibid.*

B. Tinjauan Umum tentang *Good Governance*

Pengertian *good governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Secara umum penyelenggaraan yang dimaksud dalam *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Tetapi *good governance* secara konseptual bisa dimengerti bahwa *good governance* menampilkan suatu proses yang menempatkan rakyat bisa mengatur ekonominya sendiri. Institusinya beserta sumber sosial dan politiknya bukan hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, namun juga dapat menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good governance* juga dimengerti sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).¹³

Arti kata “*governance*” seharusnya telah diketahui pada literatur administrasi dan ilmu politik mendekati 120 tahun, semenjak Woodrow Wilson mempublikasikan bidang studi itu diperkirakan 125 tahun yang lalu. Akan tetapi sepanjang itu *governance* hanya diperuntukkan pada konteks pengelolaan organisasi korporasi dan lembaga pendidikan tinggi. Dari para teoritis dan praktisi administrasi negara di Indonesia, terminologi “*good governance*” sudah diartikan sebagai pengadaan pemerintah yang dapat dipercaya (Bintoro Tjokroamidjojo), tata pemerintahan yang baik (UNDP),

¹³Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, *op.cit.* hlm. 81-81

pengelolaan pemerintah yang baik dan bertanggung jawab (LAN) serta ada pula yang menerjemahkan secara sempit berupa pemerintahan yang bersih.¹⁴

Perbandingan yang inti diantara rancangan “government” dan “governance” terdapat pada seperti apa cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi pada pengelolaan kegiatan suatu negara. Rancangan “pemerintahan” berkonotasi kontribusi pemerintah beraneka ragam otoritas kenegaraan tersebut menyalurkan wewenang dan mengelola sumber daya manusia maupun serangkaian masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, pada konsep governance termuat unsur demokratis, adil, transparan, rule of law, partisipasi dan kemitraan.¹⁵

Sedarmayanti mengemukakan, *good governance* adalah tahapan pengadaan kekuasaan negara dalam menjalankan pelayanan publik, seperti public good dan public services dari *governance*, dan juga praktek baiknya ialah *good governance* yang efisien menuntut adanya alignment (koordinasi) yang baik dan berintegritas, profesional serta mengimplementasikan etos kerja dan moral yang tinggi.¹⁶

Secara gramatikal Good governance memuat pengertian istilah “good” dalam arti “baik” pada konteks pengadaan negara dan pemerintahan, pada dua hal ini memuat dua pemahaman:

1. Nilai yang menjunjung tinggi kehendak (keinginan) rakyat maupun nilai-nilai yang dapat memajukan kekuatan rakyat untuk pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan maupun keadilan sosial.

¹⁴Nuryanto A.Daim. *Hukum Administrasi*. Laksbang Justitia. Surabaya 2014. hal: 43-44

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.* Hal:45

2. Aspek fungsional dari pengadaan pemerintahan yang efektif dan efisien pada pelaksanaan tugasnya agar menggapai tujuan nasional agar menciptakan masyarakat sejahtera dan adil.

Penjelasan dari good governance tersebut bisa disimpulkan bahwa bentuk dari good governance ialah pengadaan pemerintahan negara yang transparan, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan senantiasa melindungi keseimbangan interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta maupun masyarakat.¹⁷

Good governance sebagai norma pemerintahan merupakan suatu target yang dituju dan diciptakan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik serta asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam menciptakan good governance. Sinergitas antara good governance dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih (clean government) dan pemerintahan yang berwibawa. Konsep good governance telah menjadi kemauan politik dalam berbagai ketentuan perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸

Good governance menjadi suatu instrumen yang diisinya termuat berbagai prinsip-prinsip menempati posisi yang sangat penting pada rangka pengadaan pelayanan publik. Terhadap prinsip-prinsip yang termuat pada good governance United Nation Development Program (UNDP) menjelaskan ke dalam sembilan prinsip yakni:

¹⁷*Ibid.* Hal:45

¹⁸*Ibid.*

1. *Participation*. Setiap warga memiliki suara pada pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang menggantikan kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi maupun berbicara dengan berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*. Konteks hukum patut adil dan dijalankan tanpa adanya perbedaan, terpenting ialah hukum hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibentuk atas dasar kebebasan arus informasi. Tahap lembaga maupun informasi secara langsung bisa diperoleh dari mereka yang membutuhkan. Informasi harus bisa dipahami maupun bisa dipantau.
4. *Responsiveness*. Lembaga dan tahapan harus berupaya untuk bisa melayani setiap stakeholders.
5. *Orientation*. *Good governance* sebagai penghubung kepentingan yang berbeda agar dapat memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik pada hal kebijakan dan prosedur.
6. Efektif dan efisiensi. Tahapan dan lembaga menciptakan menurut pada apa yang telah digariskan dengan memanfaatkan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

7. *Accountability*. Para pembuat keputusan pada pemerintahan, sektor swasta maupun masyarakat (civil society) berkewajiban terhadap publik.
8. Lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini terkait pada institusi maupun sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan itu bisa untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Seluruh pemimpin dan publik patut memiliki perspektif good governance maupun pengembangan manusia yang lapang serta jauh kedepan sejalan pada apa yang diperlukan bagi pembangunan semacam ini peran pemerintah lewat kebijakan publiknya sangat penting untuk memfasilitasi berjalannya prosedur pasar yang benar, sehingga jauh dari penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Dengan itu, upaya perwujudan good governance bisa diawali dengan mulai membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga bisa tercipta *good governace*.¹⁹

Sehubungan bersama pengadaan pelayanan publik tentunya keikutsertaan maupun kerjasama seluruh jajaran pada hal ini pemerintah, masyarakat maupun pihak swasta patut dikembangkan secara

¹⁹Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm.48-49

berkesinambungan, sehingga nantinya diharapkan implementasi pelayanan publik bisa melengkapi nilai-nilai yang diisyaratkan pada pelaksanaan good governance.

C. 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, para pembantu. Dengan demikian, pelayan berarti cara melayani, service, jasa.²⁰

Philip Kotler mengemukakan “*A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It’s production may or may be tied in physical Produce*” (pelayanan ialah setiap perbuatan atau pelaksanaan yang bisa diberikan dari suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata maupun tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Menurut Kotler ialah dapat diartikan bahwa pada hakikatnya pelayanan ialah apapun aktivitas yang memberi keuntungan terhadap suatu kumpulan atau kesatuan, dan memberi penawaran kepuasan walaupun hasilnya tidak terkait dan terikat terhadap suatu produk secara fisik.²¹

Menurut Sampara Lukman, pelayanan merupakan suatu aktivitas atau tahapan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar satu orang

²⁰S.F Marbun. 2013. *Hukum Administrasi Negara II*. Yogyakarta. FH UII Press, hlm.7

²¹Husni Thamrin. 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo. Jakarta. Hlm:28

maupun orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.²²

Kata publik merupakan berasal dari bahasa Inggris yakni public yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima dan berubah menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya ialah orang banyak. Sedangkan menurut Inu Kencana mengartikan publik ialah segelintiran manusia yang mempunyai kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, maupun perilaku yang benar dan baik berlandaskan 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 kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.²³

Pelayanan publik bisa didefinisikan sebagai bantuan layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi atau institusi tersebut sesuai pada aturan pokok maupun tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya ialah pelayanan kepada masyarakat, Tidak dapat bisa melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.²⁴

²²*Ibid.* Hal: 28

²³Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Hlm.19

²⁴Kurniawan, Robi Cahyadi. "INOVASI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH." *FIAT JUSTISIA* 10.3 (2016) Hal:571

Pelayanan publik yang lebih efisien maupun efektif menjadi tuntutan masyarakat terhadap instansi pemerintah saat ini. UU Pelayanan Publik menjadi salah satu acuan dan standar dalam pemberian pelayanan publik, termasuk di dalamnya adalah Standar Pelayanan Minimal (SPM) ataupun Standard Operating Procedures (SOP) yang ditetapkan masing-masing institusi.²⁵

Untuk memahami lebih jauh mengenai makna dan hakekat pelayanan publik ini, selanjutnya dapat dilihat pada Keputusan Menteri Penerapan Aparatur Negara (Kepmenpan Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 dirumuskan yakni: “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, yakni pelayanan yang memberikan hasil dari berbagai bentuk dokumentasi resmi yang dibutuhkan oleh publik, contohnya seperti status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan ataupun 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

²⁵El Anshori, Yuli Tirtariandi. "PERAN OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN KASUS PENGADUAN PELAYANAN PUBLIK." *Jurnal Administrasi Pembangunan* 4.2 (2017) hal:115

(STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan lain sebagainya;

- 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 dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.²⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1) dirumuskan pengertian pelayanan publik ialah “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.”²⁷

Pengertian Pelayanan Publik dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatas lebih mengarah pada aspek kegiatan yang bersifat yurisdiksi yang memuat jaminan hak masyarakat atas pelayan publik yang harus diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.²⁸

²⁶Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Op.cit hlm. 19-20

²⁷Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1)

²⁸S.F Marbun. *Hukum Administrasi Negara II*. *Loc.it*.

2. Asas-asas Pelayanan Publik

Secara umum petunjuk pelaksanaan norma-norma pelayanan publik itu bisa didasarkan pada asas-asas yang relevan digunakan dalam rangka pelayanan publik, sekaligus sebagai upaya pembatasan dan uji keabsahan pelayanan publik, di samping tentunya mendasarkan pada Undang-Undang Nomor Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2009. Kemudian mengenai asas-asas yang bisa digunakan untuk mendasari pelayanan publik ini yakni sebagai berikut:

1. Asas Transparansi

Dimaksudkan dalam asasi ini ialah sebagai asas yang menghendaki bahwa pada dasarnya pelaksanaan tugas dan aktivitas pelayanan publik harus dapat dilakukan secara dan bersifat terbuka untuk masyarakat yang diawali mulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, hingga pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak boleh ditinggalkan. Adanya keharusan bahwa pelayanan publik itu sendiri dapat dengan mudah diakses oleh seluruh pihak yang membutuhkan dan mengetahui informasi. Transparansi (keterbukaan) pemerintah adalah sesuatu hal yang substansial, sebab bersama transparansi itu masyarakat bisa mendapatkan lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dilaksanakan.²⁹

²⁹Husni Thamrin. 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo. Jakarta. Op.cit hlm.38

2. Asas Keadilan

Harapan masyarakat agar semua aturan hukum mencerminkan rasa keadilan adalah sebagai sebuah kondisi ideal yang diharapkan, walaupun dalam kenyataannya masih terdapat aturan hukum yang tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan. Dalam konteks keadilan hukum hal tersebut dipandang sebagai deviasi dari yang seharusnya. Oleh karena itu hukum harus dibuat atau dirumuskan secara seadil-adilnya. Dalam konteks keadilan hukum ini pula, maka ada pula yang menyatakan bahwa hukum yang tidak adil dianggap bukan hukum yang dapat dipahami, sebab bagaimana mungkin penegakan hukum bisa mewujudkan keadilan jika dalam aturan hukum itu sendiri berisi ketidakadilan.³⁰

3. Asas Good Governance

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

³⁰*Ibid.* Hal:43

terjadinya pengurangan peran atau intervensi pemerintah namun pemerintah secara eksistensial sebagai suatu institusi tidak dapat dinafikan begitu saja. Dalam kerangka ini pemerintah dituntut memposisikan keberdayaannya atau bersikap dalam hal keberlangsungan suatu proses governance.³¹

4. Sistem Pelayanan Publik

Tujuan dan sarana pelayanan publik merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh pemerintah dalam proses pelayanan publik. Sarana yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah instrumen peraturan perundang-undangan yang dalam bekerjanya diperlukan adanya sumber-sumber daya seperti dana, manusia dan sebagainya, guna mewujudkan/tercapainya suatu tujuan. Oleh karena itu hukum telah bermakna kontrol sekaligus instrumen hukum dipergunakan sebagai instrumen pengawasan terhadap aktivitas/fungsi pemerintah.³²

Suatu produk organisasi publik adalah pelayanan publik dan produk dari pelayanan masyarakat pada suatu negara hukum yang demokrasi paling tidak bisa memenuhi tiga indikator, yakni:

- a. Responsive atau resposnsivitas merupakan suatu daya tanggap penyedia layanan tersebut terhadap harapan, keinginan, aspirasi dan juga tuntutan pemakai layanan.
- b. Responsibility atau responsibilitas merupakan suatu ukuran yang menjelaskan seberapa jauh proses atau tahapan pemberian pelayanan publik itu dilaksanakan seperti dengan

³¹*Ibid.* Hlm 46-47

³²*Ibid.* Hlm 57

prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi maupun organisasi yang baik dan telah ditetapkan.

- c. Accountability atau akuntabilitas merupakan sebuah ukuran yang menjelaskan seberapa besar proses atau tahapan pengadaan pelayanan yang pantas bersama dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.³³

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik secara normatif dijelaskan bahwa untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Kemudian dapat dikatakan pengadaan pelayanan publik dapat memperoleh perlindungan dan kepastian hukum jika bertindak benar sesuai aturan yang berlaku serta masyarakat juga terlindungi dari pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang pada pengadaan pelayanan publik.³⁴

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

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

³³*Ibid.* Hlm 58

³⁴S.F Marbun. Hukum Administrasi Negara II, *loc.it*

membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

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

muaranya harus berujung pada terpenuhinya standar pelayanan.³⁵

Pelayanan publik harus memerlukan standarisasi pelayanan. Standar pelayanan ialah ukuran yang dibakukan agar pada penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima layanan. Standar pelayanan yang dimaksud yakni adalah:

a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan untuk pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

b. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditentukan dan ditetapkan sebagaimana sejak saat pengajuan permohonan tersebut sampai pada penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya Pelayanan

Biaya/tarif pelayanan itu sendiri merupakan rinciannya yang ditentukan pada tahap pemberian pelayanan.

d. Produk Pelayanan

Hasil dari pelayanan yang akan diterima menurut pada ketentuan yang telah ditentukan dan ditetapkan.

e. Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai mulai dari yang terkecil sampai terbesar dari pengadaan pelayanan publik tersebut.

³⁵Husni Thamrin. 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo. Jakarta. Op.cit hlm.60

- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditentukan dengan tepat sesuai dengan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap maupun perbuatan yang dibutuhkan.³⁶

Penerapan standarisasi pelayanan diatas sebenarnya ditujukan agar menghasilkan suatu output pelayanan yang optimal. Dengan demikian jika hakikat, asas dan standar pelayanan publik itu dikorelasikan bersama prinsip-prinsip yang termuat pada good governance jadi terlihat semakin jelas hubungan yang sangat intensi di dalamnya. Maka dari itu dengan menginternalisasi semua hal-hal tersebut, niscaya pelayanan publik yang berbasis good governance akan terrealisasikan menjadi pelayanan publik yang berkualitas.³⁷

D. Tinjauan Umum tentang Lembaga Ombudsman Daerah

1. Sejarah Ombudsman

“Ombudsman” berasal dari Swedia pada tahun 1809. Maksud dibentuknya Ombudsman adalah 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.³⁸

Meski kata “Ombudsman” berasal dari Swedia, tapi keberadaan istilah ini telah digunakan hampir di semua negara yang mengadopsi lembaga tersebut. Pendek kata Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah yang seringkali bertolak belakang. Ombudsman bukanlah pelaksana kekuasaan, karena itu wewenang

³⁶*Ibid.* Hlm 60-61

³⁷*Ibid.* Hlm 61

³⁸S.F Marbun. *Hukum Administrasi Negara*, op.cit hlm.73

yang dimilikinya hanyalah mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak menjadi penyimpangan atau penyelewengan.³⁹

Ombudsman tidak mempunyai hak atau kewenangan untuk menyudutkan maupun menjatuhkan sanksi untuk instansi yang dilaporkan namun memberikan rekomendasi terhadap instansi untuk melakukan koreksi agar pelayanan publik yang diberikan menjadi lebih baik. Rekomendasi merupakan kesimpulan, opini maupun saran yang disusun berdasarkan hasil pemeriksaan Ombudsman. Rekomendasi diperuntukkan bagi atasan terlapor untuk dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas pengadaan administrasi pemerintahan yang baik.⁴⁰

Di Indonesia sendiri Ombudsman sudah ada sejak tahun 2000, pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang memberi nama Komisi Ombudsman Nasional melalui Keppres Nomor 44 Tahun 2000. Lalu lembaga itu dibentuk kembali berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 2008 dalam rapat paripurna DPR RI pada saat tanggal 9 September Tahun 2008 dengan nama yang berbeda yaitu Ombudsman Republik Indonesia.

Dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia bertujuan untuk memberikan pelayanan publik untuk semua masyarakat menyadari bahwa sangat sulit bagi masyarakat terutama yang tinggal di daerah untuk menyampaikan laporan secara langsung ke pusat karena berbagai kendala. Oleh karena itu cara mendekatkan akses pelayanan kepada masyarakat di daerah maka Ombudsman Republik Indonesia membantu dan mendorong

³⁹Siti Roswati Handayani. 2006. *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan Yang Baik*. Yogyakarta. PUSHAM UII Yogyakarta. Hlm.6

⁴⁰Ratna, Vina Andia, and Taqwaddin Husin. "Persepsi Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Peran Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh (Kajian Terhadap Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga dan Dinas Kesehatan Kota Banda Aceh)." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik* 2.2 (2017) hal:353-354

daerah-daerah untuk mendirikan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD). Ombudsman di daerah-daerah dikarenakan sejalan bersama dengan visi-misi Ombudsman Republik Indonesia untuk meningkatkan dan menjalankan pengawasan terhadap pelayanan publik oleh pemerintah demi terciptanya clean and good governance.

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, 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 disahkan nya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008.⁴¹

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa Lembaga Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.⁴²

⁴¹S.F Marbun. Hukum Administrasi Negara. Op.cit hlm. 75

⁴²Diatur pada Pasal 2 UU Nomor 37 Tahun 2008

Dibentuknya Lembaga Omdusman ini bertujuan untuk :

- Menciptakan suatu negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera.
- Mendorong dan memajukan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kulosi maupun nepotisme.
- Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin membaik.
- Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme.
- Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

2. Lembaga Ombudsman Daerah DIY

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan lembaga pengawasan eksternal nonstruktural yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga pemerintah daerah. Artinya, lembaga ini bukan lembaga struktural tetapi lembaga fungsional yang diberi mandat oleh pemerintah daerah agar dapat melaksanakan pengawasan kepada pengadaan pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparaturpenyelenggara pemerintah daerah.

Di Yogyakarta sendiri kehadiran Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Daerah Istimewa Yogyakarta di kukuhkan dengan Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewah Yogyakarta yang di harapkan bisa memberikan

pelayanan yang terbaik untuk setiap anggota masyarakat berlandaskan asas keadilan dan persamaan. Hal tersebut ialah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari usaha untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan maupun perbuatan sewenang-wenang, dan juga untuk menjamin pemberian pelayanan untuk setiap anggota masyarakat yang sebaik-baiknya dan perlindungan terhadap hak-hak setiap anggota masyarakat.⁴³

Pasal 7 Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di DIY disebutkan bahwa Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY bertugas menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, dan perilaku dari pengadaan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum, dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sebagai Lembaga Negara yang berwenang melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga pemerintah. Lembaga Ombudsman memiliki peran penting dalam menanggulangi maraknya maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Dalam menangani kasus yang diajukan kepada Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY, pihak Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY seringkali memilih proses mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa karena proses mediasi memiliki banyak kelebihan yang memudahkan pihak Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY dalam menangani kasus-kasus tersebut.

⁴³Siti Roswati Handayani. 2006. *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan Yang Baik*. Yogyakarta. PUSHAM UII Yogyakarta

Tugas Lembaga Ombudsman Daerah adalah membentuk program kerja ombudsman daerah, menyebarluaskan pemahaman tentang kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, dan program kerja Ombudsman Daerah untuk semua masyarakat di daerah, melakukan koordinasi ataupun kerjasama bersama berbagai lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam rangka mendorong dan menciptakan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan, atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang.⁴⁴

Fungsi Lembaga Ombudsman Daerah adalah melakukan pengawasan dan mediasi serta rekomendasi penyelenggaraan praktik badan usaha informal yang beretika dan berkelanjutan untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dari praktik penyimpangan usaha dan mal praktik bisnis.

Menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintahan daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum, menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, membuat laporan triwulanan dan tahunan kepada gubernur terhadap pelaksanaan tugas, sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daerah Istimewa Yogyakarta No. 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta, menyatakan bahwanya (LOD) DIY merupakan suatu lembaga pengawasan dan mediasi pelayanan masyarakat terhadap pengadaan pemerintah daerah dan

⁴⁴*Ibid.*

mewujudkan demokratisasi. Sebagai lembaga pengawasan eksternal nonstruktural yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga pemerintah daerah. Artinya, lembaga ini bukan lembaga struktural tetapi lembaga fungsional yang diberi mandat oleh pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur penyelenggara pemerintah daerah. Untuk menjalankan fungsi pengawasan dan mediasi, Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan dua pendekatan utama yaitu pendekatan aktif inisiatif dan pendekatan pasif responsif.

3. Pengaturan Kelembagaan LOD DIY

a. Visi Ombudsman Daerah

Terselenggaranya pelayanan masyarakat yang mudah, cepat maupun adil demi terciptanya dan terwujudnya penyelenggaraan/pengadaan pemerintahan yang baik dan bersih.

b. Misi Ombudsman Daerah

1. Melayani dan menyelesaikan pengaduan masyarakat tentang penyelewengan administrasi pada penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa diskriminasi.
2. Menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan masyarakat yang jujur dan adil, terbuka, bertanggung jawab serta anti KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum.
3. Membantu mendapatkan serta mengembangkan situasi maupun situasi yang kondusif demi terselenggaranya dan terciptanya

pemerintahan yang baik dan bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

4. Memprioritaskan pelayanan yang lebih peka terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, dengan memberikan pelayanan optimal serta membina koordinasi dan kerjasama yang baik dengan semua pihak (Institusi Pemerintahan, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pakar, Praktisi, Organisasi Profesi dll).⁴⁵

4. Fungsi, Tugas Pokok dan Wewenang

a. Fungsi

Pengawasan pada pengadaan negara maupun pemerintahan daerah serta penegakan hukum agar dapat menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat agar dapat terselenggara dengan baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi.

b. Tugas Pokok

a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok maupun wewenang Ombudsman Daerah untuk semua masyarakat di daerah.

b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan berbagai lembaga negara, instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, para ahli maupun praktisi dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum yang bersih dan bebas dari

⁴⁵Siti Roswati Handayani. 2006. *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta dan Pemerintahan Yang Baik*. Yogyakarta. PUSHAM UII Yogyakarta. Hlm. 35

korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

c. Melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan dan atau perilaku pejabat atau aparatur penyelenggara negara, pemerintah daerah, atau penegak hukum memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum.

d. Menindaklanjuti keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintah daerah dan penegakan hukum.

c. Wewenang

a. Memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau dari pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan, atau informasi yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.

b. Memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya yang ada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait, untuk mendapatkan kebenaran laporan, keluhan dan atau informasi.

c. Atas inisiatif sendiri memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis, kepada penyelenggara negara, Pemerintah Daerah atau penegak hukum berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah atau penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

d. Membuat rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian masalah antara pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lainnya yang terkait.

e. Mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat.⁴⁶

5. Azas dan Prinsip Dasar Ombudsman Daerah

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman terikat azas-azas:

1. Keadilan
2. Persamaan
3. Non diskriminasi
4. Demokrasi

6. Kode Etik dan Kontrak Moral Anggota Ombudsman Daerah

Surat Keputusan Gubernur tentang Pengangkatan Anggota Ombudsman tidak mengatur tentang kode etik. Namun berdasarkan kesepakatan dan itikad baik dalam menjalankan tugas dan fungsi Ombudsman, maka para Anggota Ombudsman menjelang saat pelantikan sudah merumuskan kode etik yang kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan Ketua Ombudsman. Kode etik mengatur mekanisme internal antar anggota maupun dalam hubungan kerja. Mengingat tiga dari anggotanya berprofesi sebagai penasihat hukum atau advokat yang memungkinkan terjadinya konflik kepentingan dalam menjalankan tugas sebagai anggota, maka selama menjabat sebagai Anggota Ombudsman Daerah para anggota yang mempunyai profesi sebagai advokat diminta berhenti dalam menjalankan praktek profesinya. Ketentuan ini tertuang dalam Kode Etik Ombudsman.

⁴⁶*Ibid.* Hlm:38

Kontrak Moral telah diucapkan dan ditandatangani oleh 5 (lima) orang Anggota Ombudsman pada saat pelantikan tanggal 8 Juni 2005 dihadapan perwakilan seluruh komponen masyarakat DIY. Kontrak moral ini dibuat sebagai bentuk keseriusan Anggota Ombudsman dalam menjalankan tugasnya serta meminimalisasi terjadinya penyimpangan oleh Anggota Ombudsman dalam menjalankan fungsi pengawasan. Kontrak Moral memuat ikrar para anggota dalam menjalankan tugas, yakni: *“Sebagai anggota Ombudsman Daerah DIY kami berjanji kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri dan masyarakat DIY bahwa kami secara pribadi dan secara bersama-sama untuk”*:

- a. Bersungguh-sungguh menjadi anggota Ombudsman Daerah DIY yang dalam bersikap, bertindak dan berperilaku selalu menjaga: independensi/kemandirian, kejujuran, ketidakberpihakan, transparan dan akuntabel.
- b. Memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat DIY yang menjadi korban penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum tanpa membedakan latar belakang, agama, kepercayaan, suku, keturunan, kedudukan sosial dan keyakinan politik.
- c. Menyelesaikan sengketa penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum berdasarkan kebenaran dan keadilan.
- d. Berusaha menumbuhkan, mengembangkan dan melembagakan budaya pelayanan publik yang jujur dan adil, transparan dan akuntabel serta anti

KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum bersama unsur masyarakat yang lain.

- e. Apabila kami tidak dapat memenuhi Kontrak Moral tersebut diatas, maka secara sukarela kami bersedia mengundurkan diri sebagai Anggota Ombudsman.⁴⁷

E. Tinjauan Umum tentang Sistem Pendidikan Nasional

1. Pengertian Pendidikan

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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.⁴⁸

Dalam arti 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.⁴⁹ Berarti pendidikan dalam arti luas bertujuan untuk pertumbuhan dan tidak terbatas karena didalam juga terdapat tujuan hidup seseorang.

Dalam arti sempit pendidikan adalah sekolah. Pendidikan adalah pengajaran yang diselenggarakan disekolah sebagai lembaga pendidikan

⁴⁷*Ibid.* hlm:43-44

⁴⁸Diatur dalam Pasal 1 UU RI No.20 Tahun 2003

⁴⁹Redja Mudyahardjo. 2001. *Pengantar Pendidikan Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta. P.T RajaGrafindo Persada. Hlm.3

formal.⁵⁰ Pendidikan dalam arti sempit berlangsung dalam waktu yang terbatas dan dalam lingkungan pendidikan yang diciptakan khusus untuk menyelenggarakan pendidikan. Dari pengertian pendidikan dalam arti sempit, pendidikan bertujuan untuk mempersiapkan diri dalam keberlangsungan hidup seseorang yang bentuk kegiatannya tersusun secara terprogram dalam bentuk kurikulum.

2. Sistem Pendidikan Nasional

Pendidikan nasional dilandaskan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai fungsi ialah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan agar dapat mengembangkan potensi peserta didik biar 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. Untuk mengembangkan fungsi-fungsi tersebut pemerintah harus menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional dimana termuat pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.⁵¹

Sistem pendidikan nasional merupakan suatu sistem pada suatu negara yang mengatur pendidikan yang ada di negaranya agar bisa mencerdaskan kehidupan bangsa, agar terwujudnya kesejahteraan umum dalam masyarakat. Penyelenggaraan sistem pendidikan nasional dibentuk sedemikian rupa, meskipun secara garis besar ada persamaan sistem pendidikan nasional bangsa-bangsa lain, sehingga sesuai dengan kebutuhan akan pendidikan dari

⁵⁰*Ibid.* Hlm.6

⁵¹Umar Tirtarahardja. *Pengantar Pendidikan*. Rineka Cipta. Jakarta. 2005. Hlm:19

bangsa itu sendiri yang secara geografis, demokrafis, historis, dan cultural berciri khas.⁵²

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam pasal 1 ayat 3 telah dijelaskan pula pengertian sistem pendidikan nasional, yaitu: “Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.”

Sistem pendidikan Indonesia dibangun dari dulu sampai sekarang ternyata masih belum mampu sepenuhnya menjawab kebutuhan dan tantangan global untuk masa yang akan datang, program pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan yang selama ini menjadi fokus pembinaan masih menjadi masalah yang menonjol dalam dunia pendidikan di Indonesia ini.

Sementara itu jumlah penduduk usia pendidikan dasar yang berada diluar sistem pendidikan nasional ini masih sangatlah banyak jumlahnya, dunia pendidikan kita masih berhadapan dengan berbagai masalah internal yang mendasar dan bersifat kompleks, selain itu pula bangsa Indonesia ini masih menghadapi problematika yang sifatnya berantai sejak jenjang pendidikan mendasar sampai pendidikan.

Mutu pendidikan di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan, menurut hasil penelitian The political and economic rick consultancy (PERC) medio, menyatakan bahwa sistem pendidikan di Indonesia berada di urutan 12 dari 12 negara di Asia, bahkan lebih rendah dari Vietnam, dan berdasarkan hasil pembangunan PBB (UNDP), kualitas SDM Indonesia menduduki urutan ke 109 dari 174 negara.

⁵²*Ibid.* Hlm:21

Cara agar membangun sumber daya manusia yang berdaya saing tinggi, berwawasan iptek, serta bermoral dan berbudaya bukanlah suatu pekerjaan yang gampang, dibutuhkannya partisipasi yang strategis dari berbagai komponen yakni pendidikan awal yang berasal dari keluarga, kontrol sistem efektif dari masyarakat sekitar, maupun pentingnya penerapan sistem pendidikan yang khas dan berkualitas Negara.⁵³

3. Fungsi, Tujuan, Visi dan Misi Pendidikan Nasional

Tujuan pendidikan nasional ialah agar dapat mengembangkan kemampuan dan membentuk watak dan juga peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, agar berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa, berakhlak mulia, berilmu, kreatif, mandiri, dan juga agar dapat menjadi warga negara yang demokratis dan selalu bertanggung jawab. Sedangkan fungsi pendidikan nasional ialah agar dapat mengembangkan kemampuan serta meningkatkan kualitas kehidupan maupun martabat manusia dalam rangka upaya menciptakan tujuan nasional.⁵⁴

Pendidikan nasional itu mempunyai visi yakni terciptanya sistem pendidikan nasional merupakan bagian dari pranata sosial yang kuat dan berwibawa agar dapat memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang dan maju untuk menjadi manusia yang berkualitas, agar mampu dan prokatif menjawab tantangan meskipun jaman yang selalu berubah dari waktu ke waktu.

Adanya visi pendidikan nasional tersebut tentu akan ada misi dari pendidikan nasional itu sendiri, yakni:

⁵³*Ibid.* Hlm.21

⁵⁴Diatur dalam Pasal 3 UU RI No. 20 Tahun 2003

- 1) Menyiasati peluasan dan pemerataan kesempatan dalam memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh bangsa Indonesia.
- 2) Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak dini sampai akhir hayat dalam rangka meningkatkan masyarakat belajar.
- 3) Meningkatkan karakteristik pada tahap pendidikan agar dapat mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral.
- 4) Meningkatkan dan memajukan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap dan juga ilmu berlandaskan standar nasional dan global.
- 5) Memprioritaskan tugas serta masyarakat pada pengadaan pendidikan berlandaskan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan RI.⁵⁵

4. Jalur Pendidikan Nasional

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Pasal 13 ayat (1) dijelaskan bahwanya jalur pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan formal, pendidikan non formal dan informal yang bisa saling melengkapi dan memperkaya satu sama lain.⁵⁶

1) Pendidikan Formal

Pendidikan formal bisa juga disebut sebagai pendidikan persekolahan, lebih lanjut diuraikan dibawah ini:

a) Pendidikan Dasar

1. Sekolah Dasar (SD)
2. Madrasah Ibtidaiyah (MI)
3. Sekolah Menengah Pertama (SMP)

⁵⁵Hadari Nawawi, *Perundang-Undangan Pendidikan*, Ghalia: Jakarta, 1983, Hal.5

⁵⁶Diatur dalam Pasal 13 UU RI No.20 Tahun 2003

4. Madrasah Tsanawiyah (Mts)
- b) Pendidikan Menengah
 5. Sekolah Menengah Atas (SMA)
 6. Madrasah Aliyah (MA)
 7. Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)
 8. 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.⁵⁷

Menjadi lembaga pendidikan formal, sekolah ialah yang lahir, tumbuh dan berkembang secara efektif maupun efisien dari pemerintah agar masyarakat yang merupakan suatu perangkat yang berkewajiban agar memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam menjadi warga Negara.

2) Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal dilaksanakan untuk seluruh warga masyarakat yang membutuhkan layanan pendidikan yang sebagaimana berfungsi untuk pengganti, penambah, ataupun pelengkap pendidikan formal dalam rangka menunjang pendidikan sepanjang hayat.

Pendidikan formal terdiri dari:

- a. Lembaga kursus
- b. Lembaga pelatihan
- c. Kelompok Belajar
- d. Pusat kegiatan belajar masyarakat

⁵⁷Diatur dalam Pasal 34 UU RI No.20 Tahun 2003

e. Majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenisnya.

Hasil dari 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.⁵⁸

2) Pendidikan Informal

Pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar mandiri tersebut bersifat bebas. Hasil pendidikan informal diakui sama dengan pendidikan formal dan non formal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan.⁵⁹

⁵⁸Diatur pada Pasal 26 UU RI No. 20 Tahun 2003

⁵⁹Diatur pada Pasal 27 UU RI No.20 Tahun 2003