

LAPORAN
PENELITIAN UNGGULAN PRODI



**PENGAWASAN YURIDIS REPRESIF TERHADAP APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM PELAKSANAAN PELAYANAN PENDIDIKAN DAN
KESEHATAN DI KOTA YOGYAKARTA**

PENGUSUL

KETUA

Dr MARTINO SARDI

NIK/NIDN 19570929201304153058/052909574

ANGGOTA

BAGUS SARNAWA

NIP/NIDN 196808211993031003/00210868

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

JULI 2016

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian : PENGAWASAN YURIDIS REPRESIF TERHADAP APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PELAKSANAAN PELAYANAN PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

Nama Rumpun Ilmu : Hukum

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr Martino Sardi

b. NIK : 19570929201304153058

c. NIDN : 052909574

d. Pangkat/Golongan : --

e. Jabatan Fungsional : --

f. Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum

g. Pusat Penelitian : LP3M UMY

h. Alamat Isntitusi : Jl Lingkar Barat Tamantirto Kasihan Bantul

i. Telepon/Fax : (0274) 387656/ (0274) 387646

Biaya Penelitian : Rp. 20.000.000,-

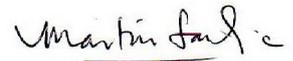
Yogyakarta, 10 April 2015

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum

Dr, Trisno Raharjo, S.H.,MHum

Peneliti



Dr Martino Sardi

Menyetujui

Ketua LP3M

Hilman Latief, S.Ag.,M.A.,Ph.D

KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah, peneliti panjatkan kepada Allah SWT, karena pada akhirnya penelitian dengan judul “Pengawasan Yuridis Represif terhadap Aparatur Sipil Negara terhadap Pelaksanaan Pelayanan di Bidang Pendidikan dan Kesehatan” dapat terselesaikan. Pembuatan laporan penelitian ini dilaksanakan sebagai rangkaian kegiatan penelitian. Adapun penelitian ini dilaksanakan dalam rangka program kegiatan unggulan Program Studi yang dilaksanakan oleh LP3M Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Terselesaikannya penelitian ini tidak lepas dari bantuan segenap pihak. Oleh sebab itu peneliti menghaturkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
2. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Yogyakarta
3. Bapak Ketua LP3M Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
4. Pemerintah Kota Yogyakarta
5. tenaga administrasi dan tenaga lapangan

Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penelitian ini tentu masih banyak kesalahan dan kekurangan, oleh sebab itu, peneliti mengharapkan tegur sapa serta kritik dan saran yang membangun bagi sempurnanya laporan penelitian ini

Yogyakarta, Juli 2016

Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Tinjauan Pustaka	13
BAB III Metode Penelitian	40
BAB IV Manfaat Penelitian	43
BAB V Hasil Penelitian dan Pembahasan	48
BAB VI Penutup	88
Daftar Pustaka	90

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan mendasar era reformasi pada tahun 1998 adalah pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah.¹ Selama hampir 32 tahun pemerintahan Orde Baru (orba), pemerintahan berlangsung sangat otoritarian dan sentralistik. Titik kekuasaan terpusat pada penguasa birokrasi pemerintah.² Kendali pembangunan dan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat.³ Berkaitan dengan hal ini reformasi membawa perubahan yang ditandai dengan penegasan terhadap desentralisasi tugas dan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berupa pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pelaksanaan otonomi daerah tersebut lebih lanjut menimbulkan implikasi dalam berbagai bidang. Salah satunya adalah dalam bidang kepegawaian, implikasi yang timbul tersebut adalah adanya desentralisasi kewenangan terhadap Bupati atau Walikota untuk melakukan pengelolaan

¹ Sofian Effendi, 1999, *Kebijakan kepegawaian Negara dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan pasca Pemilu 1999*, hlm. 4.

² Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, hlm. 1.

³ Syaokani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 168-169.

bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungannya. Implikasi inilah yang kemudian dijawab dengan terbitnya Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian (UU No. 43 Tahun 1999). Miftah Thoha menyebutkan bahwa perubahan ini tidak terlepas dari perubahan paradigma, dari paradigma sentralistik ke desentralistik, dari otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan negara ke kedaulatan rakyat, dari bentuk organisasi yang besar ke ramping, dari yang berorientasi kekuasaan negara berubah menjadi berorientasi kompetensi dan memperhatikan peran pasar.⁴

Pada tahun 2014, diterbitkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU No. 5 Tahun 2014) tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang undang ini memberikan penegasan yuridis bahwa pembinaan kepegawaian didesentralisasikan kepada daerah khususnya kepada kepala daerah sebagai pejabat pembina Aparat ASN. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 yang menyebutkan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya dan pejabat fungsional keahlian utama kepada Menteri di kementerian, pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian gubernur di propinsi serta bupati/walikota di kabupaten/kota.

Pengaturan tentang kewewenangan Mengangkat, Memindahkan dan Memberhentikan PNS pada saat ini masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Mengangkat, Memindahkan dan Memberhentikan PNS. Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa ada tiga pejabat pembina kepegawaian yaitu pejabat pembina kepegawaian tingkat pusat (Presiden), pejabat pembina kepegawaian tingkat propinsi (Gubernur

⁴ Ibid, hlm 3.

dan pejabat pembina kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota (Bupati atau Walikota). Pejabat pembina kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam hal manajemen PNS yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, pengajian kesejahteraan dan pemberhentian. Dengan demikian manajemen PNS meliputi pengangkatan calon PNS, Pengangkatan dalam Pangkat, Pemindahan, Penugasan sampai dengan Pemberhentian PNS. Miftah Thoha⁵ menyebutkan bahwa administrasi kepegawaian atau yang sering disebut dengan manajemen kepegawaian merupakan kegiatan yang menekankan pada *staffing*, pembinaan, hubungan kepegawaian, latihan dan pengembangan, kompensasi komunikasi kepegawaian, organisasi, administrasi, kebijaksanaan kepegawaian dan pelaksanaannya serta tinjauan, perhitungan dan penelitian.

Pelaksanaan pembinaan ASN melalui Manajemen ASN sebagaimana disebutkan di atas merupakan upaya pelaksanaan terhadap fungsi-fungsi pemerintahan secara profesional. Effendi⁶ menyebutkan, pentingnya pembinaan ASN disamping untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan nasional juga untuk membentuk ASN yang berkemampuan dunia.⁶

Hal ini tersurat dalam UU No. 5 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme

⁵ Miftah Thoha, 1997, *Adminitrasi Kepegawaian Daerah*, Ghalia, Jakarta hlm 16.

⁶ Sofian Effendi, 2013, *Godot dan Reformasi Birokrasi*, hlm. 6.

mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Pegawai ASN diadakan guna mewujudkan terselenggaranya pelaksanaan fungsi pemerintahan berupa melakukan pelayanan kepada masyarakat serta pemenuhan atas kebutuhan masyarakat dan bukan melayani dirinya sendiri.⁷ Menurut Agung Kurniawan terdapat tiga fungsi pemerintahan, yaitu : pertama, fungsi pengaturan yang dilaksanakan dengan membuat peraturan yang mengatur hubungan masyarakat, kedua, fungsi pemberdayaan yang diwujudkan dengan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan dan ketiga fungsi

⁷ Sirajudin, Didik Sukriono dan Winardi, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, hlm. 2.

pelayanan (*verzorgen functie*) yang diarahkan pada fungsi pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan ditengah masyarakat.⁸

Fungsi pelayanan hakikatnya ditujukan bagi terlaksananya tujuan Negara dalam melayani warga negaranya melalui organ pemerintah. Pelayanan merupakan salah satu produk organisasi berupa jasa, sehingga pada dasarnya pelayanan tidak kasat mata, diraba, dan dimiliki, melainkan hanya sebatas digunakan dan dirasakan. Sekalipun demikian, dalam kehidupan organisasi, fungsi pelayanan memiliki nilai strategis. Hal ini dikarenakan fungsi pelayanan sangat berpotensi dalam menentukan kelanggengan, perkembangan dan keunggulan bersaing organisasi di masa yang akan datang.⁹

Undang Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009), mengartikan pelayanan publik sebagai 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. Pelayanan yang dilakukan oleh ASN kepada masyarakat harus memenuhi kriteria tertentu untuk dapat ikatan efektif. Widodo menyebutkan sebagai pelayanan profesional, yaitu pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab serta tanggung jawab dan tanggung jawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintah).¹⁰

⁸ Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, hlm 3-4.

⁹ Iskatinah, 2004, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Litbang Pertahanan Indonesia, Balitbang DepHan, hlm 4.

¹⁰ Joko Widodo 2001, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. hlm 270-271.

Indikator untuk mengukur kinerja aparat pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik tersebut terdiri dari:11

a. Produktifitas

Produktifitas tidak semata-mata mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektifitas pelayanan

b. Kualitas layanan

Kualitas pelayanan ini tercermin dari tingkat kepuasan masyarakat

c. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan kata lain responsivitas adalah keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat

d. Responsibilitas

Responsibilitas merupakan penjelasan terhadap pelaksanaan kegiatan sudah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau belum (pertanggungjawaban)

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik sesuai dengan kehendak masyarakat banyak.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka sikap dan perilaku positif ASN yang diharapkan dalam melayani masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pelayanan secara adil dan merata;

11 Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Birokasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, hlm 48.

2. Memberikan pelayanan produktif, transparan, bersih, dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
3. Memiliki rasa kepedulian yang tinggi dalam memberikan pelayanan;
4. Memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur paksaan;
5. Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil, serta tidak diskriminatif;
6. Memberikan pelayanan sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat, yang berorientasi pada kepuasan dan kebutuhan masyarakat bahwa pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas, tidak diskriminatif. ASN perlu memahami dan melaksanakan dengan baik dan benar asas dan prinsip pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas pelayanan karena ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS disebutkan dalam pasal 3 peraturan pemerintah tersebut bahwa kewajiban PNS diantaranya adalah melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab, memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, mencapai sasaran kerja yang ditetapkan dan lain-lain. Dengan demikian fungsi pelayanan PNS kepada masyarakat menjadi hal penting dalam pelaksanaan tugas PNS.

Berkaitan dengan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, urusan pelayanan pendidikan dan kesehatan pada

saat ini menjadi urusan pemerintah daerah. Pergeseran ini sangat penting mengingat pelayanan publik yang dikelola secara hirarkis cenderung *over bureaucratic, bloated, wasteful* dan *under performing*.¹² Pada saat ini masyarakat sebagai pengguna pelayanan kesehatan semakin meningkat kuantitasnya, sehingga tuntutan akan pelayanan yang bermutu pun semakin meningkat.¹³ Sebaliknya pelayanan publik yang terdesentralisasikan akan meningkatkan kualitas pelayanan mengingat adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pelayanan tersebut. Peningkatan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat merupakan masalah penting yang dihadapi oleh setiap daerah khususnya di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Dalam rangka menghadapi permasalahan ini, kedua pemerintah daerah tersebut, melakukan berbagai kebijakan agar terpenuhinya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan.¹⁴

Pelayanan kesehatan adalah upaya kesehatan yang dilakukan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sedangkan peningkatan mutu pelayanan kesehatan adalah sarana pelayanan kesehatan dan tenaga profesi kesehatan yang mampu menunjukkan akuntabilitas sosial untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Adapun wujud dari pelayanan tersebut adalah pelayanan yang sesuai dengan standar yang diakui sehingga dapat memenuhi atau bahkan melebihi harapan masyarakat. Termasuk dalam pelayanan kesehatan adalah jaminan kesehatan masyarakat, pencegahan serta penanggulangan penyakit serta standar pelayanan minimal dibidang kesehatan. Pelayanan

¹² Norman Flyn dalam Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi : Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hlm. 2

¹³ Poerwani Soerodjotanojo, 2005, *Forum Mutu Pelayanan Kesehatan Indonesia Tahun 2005*, hlm. 2

¹⁴ Wijayanti dan Ridwan Baraba, 2010, *Implementasi Total Quality Management : Studi pada Puskesmas di Kabupaten Sleman dengan Sertifikat ISO 9001:2000*, hlm 16

kesehatan yang baik tidak terlepas dari ketersediaan sumber daya manusia, oleh sebab itu perlu adanya pengembangan kemampuan kinerja praktisi kesehatan. Tinggi rendahnya tingkat kesehatan suatu masyarakat di suatu wilayah akan sangat bergantung pada kualitas pelayanan kesehatannya¹⁵.

Secara empiris, beberapa permasalahan pelayanan kesehatan di Kabupaten Sleman antara lain belum adanya prosedur tetap dalam melayani masyarakat yang membutuhkan pelayanan masih banyaknya masyarakat yang menganggap bahwa petugas puskesmas atau rumah sakit adalah “raja” sehingga masyarakat lah yang membutuhkan mereka, lambatnya pelayanan kesehatan dan lain-lain.

Dalam bidang pendidikan, pelayanan pendidikan merupakan pelayanan pemerintah daerah dalam upaya pemerataan pendidikan berkualitas, menjamin perluasan akses dan biaya pendidikan yang terjangkau bagi masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan pendidikan menjadi program utama pemerintah daerah khususnya Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Oleh sebab itu peningkatan kualitas pelayanan pendidikan sangat penting karena sebagai upaya mempersiapkan dan menghasilkan sumber daya manusia yang tangguh dan cerdas¹⁶. Peningkatan kualitas pelayanan pendidikan yang memuaskan masyarakat akan berpengaruh terhadap indeks kebahagiaan manusia Indonesia, sebagaimana tertuang dalam hasil penelitian Badan Pusat Statistik tentang indeks kebahagiaan manusia Indonesia yang diadakan pada bulan Juni sampai dengan Juli 2014 di 33 propinsi di Indonesia. Hasil penelitian Badan Pusat Statistik tersebut menunjukkan bahwa dari 10 parameter kehidupan, parameter pendidikan adalah

¹⁵ Ibid., hlm 20

¹⁶ Amat Jaedun dan Ishartiwi, 2010, *Survei Tingkat Kepuasan Konsumen Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di bidang Pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 1

parameter yang tingkat kepuasan masyarakat sangat rendah atau dengan skor 58,28 dari rentang 1 – 100.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka pengawasan menjadi hal yang sangat penting dilakukan oleh pemerintah dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana disebutkan oleh Muchsan :

Tindakan pengawasan merupakan tindakan yang meliputi unsur-unsur :

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap suatu pelaksanaan tugas yang akan diawasi
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilakukan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.¹⁷

Pengawasan terhadap ASN dalam melaksanakan pelayanan publik dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan yang bersifat yuridis represif. Pengawasan yuridis represif ini terdiri atas (1) pengawasan melalui peradilan murni, (2) pengawasan melalui peradilan semu dan (3) pengawasan melalui lembaga independen yaitu Ombudsman.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka yang disebut dengan pengawasan melalui peradilan murni adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan peradilan semu adalah upaya administrasi. Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh

¹⁷ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, , hlm. 38-39

seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri atas dua bentuk yaitu banding administrasi dan prosedur keberatan. Banding administrasi merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Sedangkan keberatan adalah penyelesaian yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tersebut.

Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasar Peraturan Pemerintah ini, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang undangan.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan yuridis represif terhadap PNS dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat ?
2. Apakah pelaksanaan pengawasan yuridis represif terhadap PNS dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk menganalisa pelaksanaan pengawasan yuridis represif terhadap PNS dalam rangka pembinaan PNS dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pendidikan dan bidang kesehatan
2. Secara teoritik untuk mengembangkan pemikiran mengenai kendala hukum yang timbul dalam proses pengawasan yuridis represif terhadap PNS

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi

Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat

dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pasal 11 Undang Undang nomor 23 tahun 2014 menyebutkan “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat

f. sosial

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dengan pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dalam rangka memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Agar otonomi di daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai Pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kinerja Penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan pengawasan terhadap PNS berdasar pada beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal, Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan lain-lain.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 65 tahun 2005 merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang nomor 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang nomor 3 tahun 2005 maka SPM

diterapkan pada urusan wajib daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam penerapannya, SPM harus dapat menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu penyusunan SPM harus bersifat sederhana, konkret, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaiannya.

SPM disusun dengan maksud untuk :

1. Terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah dengan mutu tertentu.
2. Menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah
3. Menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan
4. Memperjelas tugas pokok Pemerintah Daerah dan mendorong terwujudnya *checks and balances* yang efektif
5. Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Upaya implementasi dalam kesejahteraan masyarakat adalah dengan pemenuhan atas kebutuhan dasar masyarakat. Dua hal penting kebutuhan dasar masyarakat di Indonesia adalah pendidikan dan kesehatan. Pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan menjadi prioritas utama bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan dalam bidang pendidikan dan kesehatan oleh pemerintah kepada masyarakat dilaksanakan oleh PNS. Seiring dengan pelaksanaan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Menurut data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Kepala daerah belum memiliki kesadaran akan arti penting pelayanan pendidikan dan kesehatan disamping kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan dari masyarakat. Kepala daerah mengartikan otonomi daerah sebatas pada pemilihan umum kepala daerah secara langsung saja, akibatnya masyarakat menjadi apatis terhadap pelaksanaan pelayanan PNS di daerah dalam bidang pendidikan dan kesehatan tersebut.

Pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Standar Pelayanan Minimal ini disusun untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan pelayanan pendidikan dan kesehatan. SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian. Pemerintahan Daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan Peraturan Menteri. Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD).

Target tahunan pencapaian SPM dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

Standar Pelayanan Minimal bertujuan untuk:

1. terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah dengan mutu tertentu.
2. menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah.
3. menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan.
4. menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM dapat dijadikan dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauhmana Pemerintahan Daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik.
5. memperjelas tugas pokok Pemerintahan Daerah dan mendorong terwujudnya checks and balances yang efektif.
6. mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Seiring perjalanan waktu, setelah berlakunya otonomi daerah atau pasca reformasi tahun 1998 pengawasan terhadap PNS khususnya di daerah masih sangat lemah. Fakta menunjukkan bahwa pemerintah pusat sangat minim dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam hal implementasi produk hukum dan kebijakan reformasi birokrasi. Praktek lemahnya pengawasan antara lain terlihat dari penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau golongan dengan berbagai modus seperti membuka perjalanan dinas fiktif, nepotisme samapi pengelembungan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Faktor membengkaknya jumlah aparatur sipil negara tanpa disertai kualitas aparatur sipil negara semakin memperburuk kualitas pelayanan pada masyarakat.

Pemerintah pada hakekatnya mempunyai tugas terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, oleh sebab itu perlu adanya jaminan pelaksanaan yang baik dan sesuai dengan pengaturan perundang-undangan. Hal ini memerlukan adanya sarana, guna terwujudnya pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut. Salah satu aspek penting dalam mengawasi pelaksanaan fungsi pemerintahan adalah dengan pengawasan. Pengawasan pada hakikatnya 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.¹⁸

Lemahnya pengawasan internal oleh Inspektorat Jenderal di kementerian dan lembaga pemerintah menyuburkan terjadinya praktek korupsi di kementerian dan lembaga negara. Menurut

¹⁸ Mifthah Thoha, 1999, *Demokrasi Dalam Birokrasi Pemerintah Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 4.

Hasan Bisri (Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan) Inspektorat Jenderal di kementerian dan lembaga negara kerap kali menemukan penyimpangan dalam hal perjalanan dinas fiktif maupun penggelembungan biaya (*mark up*) perjalanan dinas namun mereka tidak menindaklanjuti penyimpangan tersebut dengan alasan membela korps¹⁹. Senada dengan hal tersebut, Prasjojo menyebutkan maraknya praktek penyimpangan di institusi pemerintah akibat dari semangat jiwa korps untuk menjaga nama baik kementerian/lembaga pemerintah. ²⁰

Perilaku seperti itulah yang menurut laporan Bank Dunia mengakibatkan kuantitas korupsi di Indonesia tiap tahun meningkat jumlahnya, misalnya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa apabila pada tahun 2004 hanya terdapat 2 kasus maka pada tahun 2010 meningkat menjadi 16 kasus, kemudian dalam bidang perizinan apabila pada tahun 2004 tidak ada satu pun kasus terkait perizinan maka pada tahun 2010 meningkat menjadi 19 kasus.²¹ Senada dengan pendapat tersebut adalah pendapat dari Sudana yang menyebutkan bahwa buruknya pelaksanaan pelayanan publik salah satunya adalah akibat dari lemahnya pengawasan, hal ini terjadi karena pertama, berkaitan pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan bersifat monoton hanya dilakukan pada saat upacara saja bukan pada saat jam-jam pelayanan. Sementara saran dan kritik yang dilakukan bawahan terhadap atasan hanya ditampung saja tidak ditindak lanjuti oleh atasan. Kedua, pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap organisasi tersebut tidak mendapat tanggapan dari pihak-pihak yang berkompeten dalam organisasi ini, sehingga tidak ada

¹⁹ SKH Harian Kompas, *Pengawasan Internal Mandul*, edisi Jumat, 18 Mei 2012 hlm 1.

²⁰ Eko Prasjojo, 2012, *Korupsi dan Reformasi Birokrasi*, Opini Harian Kompas Jumat 9 Maret 2012 hlm. 6.

²¹ SKH Harian Kompas, *Bank Dunia Temukan Korupsi dilakukan Pejabat Pusat dan Daerah* edisi Rabu, 23 Februari 2011 hlm. 4.

umpan balik dalam mengevaluasi program selanjutnya, sebagai mekanisme *chek and balance*.

.22

Pelayanan publik di negara-negara demokratis dengan tingkat pengawasan terhadap pemerintah yang sangat tinggi mengakibatkan potensi mal administrasi sebagai jalan masuk korupsi sangatlah kecil. Sebaliknya, di negara otoriter dengan rendahnya pengawasan terhadap pemerintah, kemungkinan terjadinya mal administrasi sangatlah besar. Di negara-negara seperti ini pelayanan publik cenderung tidak berorientasi pada kepuasan masyarakat.²³

Setelah era reformasi, keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahan dan pembangunan semakin meningkat. Pola *good governance* atau menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa menuntut adanya peran masyarakat. Mengingat tugas pemerintahan adalah pelayanan publik. Pelaksanaan pelayanan publik membutuhkan kesiapan aparatur pemerintah. Semakin siap aparat pemerintah maka semakin baik pelayanan publiknya. Demikian pula dengan peran masyarakat, semakin tinggi peran masyarakat maka semakin baik pelayanan publiknya²⁴

Keterlibatan masyarakat adalah dalam hal tuntutan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pada saat ini kinerja pemerintah daerah dalam hal pelayanan masyarakat khususnya dalam bidang pendidikan dan kesehatan senantiasa menjadi sorotan masyarakat. Hal ini terkait masih banyaknya keluhan dan kritik terhadap pelaksanaan pelayanan tersebut. Standar Minimal

22 Sudana, 2009, *Mewujudkan Birokrasi yang Mengedepankan Etika Pelayanan Publik*, Orasi Ilmiah Dies Natalis XXII dan Wisuda Sarjana XXXIV Universitas Warmadewa tanggal 6 Juni 2009, hlm 18.

23 Zainal Arifin Mochtar dan Hasrul Halili, 2009, *Tingkat Integritas Instansi Pelayanan BPN dan Samsat di Propinsi DIY*, Mimbar Hukum, Volume 21, Nomor 3, Oktober 2009, hlm 580.

24 Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi: Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hal. 1

Pelayanan belum terlaksana dengan baik. Dismaping itu masih terdapat faktor gaji, sikap mental kondisi ekonomi yang uruk, adminsitration yang lemah dan kurangnya pengawasan mengakibatkan pelayanan publik sangat lemah dan buruk.²⁵ Oleh sebab itu dalam upaya peningkatan pelayanan publik maka aspek pengawasan perlu dioptimalkan pelaksanaannya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, urusan pelayanan pendidikan dan kesehatan pada saat ini menjadi urusan pemerintah daerah. Pergeseran ini sangat penting mengingat pelayanan publik yang dikelola secara hirarkis cenderung *over bureaucratic, bloated, wasteful* dan *under performing*.²⁶ Desentralisasi sebagai upaya mencapai tujuan negara, pada dasarnya mempunyai dua tujuan utama yaitu (1) memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional (tujuan politik), (2) memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara efektif efisien dan ekonomis. Dengan demikian tujuan utama desentralisasi adalah peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilannya adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman. Salah satu aspek penting lain adalah pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta penyelenggaraan layanan publik.²⁷

²⁵ Warsito Utomo, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia : Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 205-206

²⁶ Norman Flyn dalam Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi : Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hal. 2

²⁷ Juniarso Ridwan dan Achamd Sodiq Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 129

Pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah ini dimaksudkan sebagai upaya menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik sengaja maupun tidak disengaja. Namun juga sebagai upaya untuk memperbaikinya manakala sudah terjadi kekeliruan. Dengan demikian pengawasan mengandung maksud preventif sekaligus represif.²⁸ Fachruddin menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pemerintah berguna bagi terjaganya prinsip-prinsip negara kesejahteraan sekaligus pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang berjalan dengan baik. Pengawasan tersebut di atas digunakan dengan menggunakan tolok ukur berupa hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah berupa hukum materiil maupun hukum formil. Proses pengawasan didasarkan pada tolok ukur, manakala terdapat tanda-tanda penyimpangan terhadap tolok ukur maka akan diadakan tindakan pencegahan, sebaliknya apabila terdapat penyimpangan dari tolok ukur akan diadakan tindakan koreksi berupa pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan tersebut.²⁹

Pengertian pengawasan telah banyak dirumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur. Sujamto mengartikan pengawasan sebagai suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.³⁰ Baqir Manan mengartikan pengawasan sebagai fungsi kontrol sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi

²⁸ Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Bagi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. xv.

²⁹ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hal. 90-91.

³⁰ Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 19.

pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan.³¹

Dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan maka pengawasan menjadi satu bagian penting. Sebagaimana diungkapkan oleh Schermerhorn³² :

Management is the process of planning, organizing, leading and controlling the use of resources to accomplish performance goals.

Ada banyak pendapat tentang apa yang dimaksud dengan pengawasan. Mockler mengatakan

Controlling is a systematic effort by business management to compare performance to predetermined standard, plans or objectives to determine whether performance is in line with these standards and presumably to take any remedial action required to see that human and other corporate resources are being used to most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives³³

Dari pengertian di atas maka dapat dikatakan bahwa pengawasan harus diawali dengan adanya rencana kerja, tujuan serta standar sebagai tolok ukur bagi proses kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Antara rencana dan hasil kerja akan dilakukan perbandingan, apabila ditemukan ada kesalahan maka harus dilakukan tindak perbaikan.

Manullang menyebutkan pengawasan sebagai proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan peneilaiannya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai rencana semula.³⁴ Sementara Terry mendefinisikan pengawasan

31 Baqir Manan, 2000, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, makalah disampaikan pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro di Cianjur Tanggal 26 Juli 2000, hal 1-2.

32 Schermerhorn, 2005, *Management*, John nWiley and Sons inc, p.2

33 Samuel C Certo and S Travis Certo, 2006, *Modern Management*, Pearson Prentice Hall, New York, p. 80

34 Manullang, 1997, *Dasar Dasar Manajemen*, Monara, Medan, hlm. 10

sebagai determinasi apa yang dilaksanakan atau menevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Jadi pengawasan merupakan aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan penyimpangan dalam aktivitas yang direncanakan.³⁵

Pendapat lain dikemukakan oleh Maman Ukas, yang mengartikan pengawasan sebagai proses kegiatan yang dilakukan untuk memantau, mengukur dan bila perlu melakukan perbaikan atas pelaksanaan pekerjaan sehingga apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.³⁶

Siagian mengartikan pengawasan sebagai proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan hanya dapat diterapkan bagi pekerjaan yang sedang berjalan dan bukan untuk diterapkan pada pekerjaan yang sudah selesai.³⁷

Prayudi mengartikan pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki direncanakan atau diperhatikan.³⁸

Lebih lanjut Prayudi menyebutkan bahwa dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terdapat beberapa asas antara lain :

35 Winardi, 2000, *Manajer dan Menejemen*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 395

36 Maman Ukas, 2004, *Menejemen: Konsep, Prinsip, Aplikasi*, Agnini, Bandung, hlm. 337

37 Sondag P Siagian, 1989, *Filsafat Administrasi*, Haji Mas Agung, Jakarta, hlm. 107

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

1. Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
3. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
4. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
5. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
6. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
8. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
9. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
10. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
11. 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.

12. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
13. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
14. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.³⁹

Pengawasan menurut Saiful Anwar, diartikan sebagai kontrol terhadap tindakan aparat pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁴⁰ Sujamto mengartikan pengawasan kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.⁴¹ Sukarno menyatakan bahwa pengawasan dilakukan sebagai upaya untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan, sehingga diketahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja. Dengan demikian pengawasan dapat mengetahui apakah pekerjaan berjalan efisien atau tidak, apabila tidak berjalan efisien akibat adanya kelemahan-kelemahan maka harus dicari jalan keluarnya, sehingga tercapai tujuan organisasi⁴²

³⁹ *Ibid*, hlm 86-87

⁴⁰ Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Gelora Madani Press, Jakarta, hlm. 127

⁴¹ Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian dalam Pengawasan*, Ghalia, Jakarta, hlm. 2

⁴² Sukarno, 1992, *Dasar Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, hlm. 105

Miftah Thoha menyebut pengawasan terhadap birokrasi sebagai pengawasan demokratis. Mengutip pendapat Judith Gruber, menurut Thoha, terdapat lima macam pengawasan yang demokratis yaitu :

1. Pengawasan partisipasi

Pengawasan ini berada pada posisi hambatan prosedural yang tinggi. Berdasarkan proponent dari pendekatan ini persoalan dari birokrasi pemerintah itu adalah bahwa mereka terisolasi dari masyarakat. Oleh karena itu birokrasi pemerintah seringkali tertutup dan merupakan lembaga yang tidak demokratis. Untuk menghindari dari terisolasi ini maka hambatan prosedural yang tinggi ini harus diubah dengan cara melakukan partisipasi masyarakat dengan meningkatkan keterlibatan mereka dalam proses pembuatan keputusan. Banyak aktivitas pengawasan yang menyatakan pentingnya unsur partisipasi masyarakat, yang dapat dilakukan melalui lembaga perwakilan atau melalui lembaga pada kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat.

2. Pengawasan melalui hubungan klien

Pengawasan ini lebih menekankan pada substansi dari keputusan yang dibuat dalam birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah kelihatannya merupakan instansi yang kurang demokratis karena keputusan-keputusannya kurang menyentuh pada kebutuhan masyarakat.

3. Pengawasan melalui *public interest*

Pengawasan ini dapat dikatakan sebagai pengawasan yang demokratis karena pengawasan ini menekankan perlunya birokrasi menjalin hubungan dengan masyarakat atau kelompok-kelompok perwakilan. Kebijakan birokrasi pemerintah biasanya dipacu oleh kepentingan sekelompok tertentu, sedangkan kebijakan publik yang demokratis itu jika didasarkan atas atau mampu melayani kepentingan-kepentingan kolektif.

4. Pengawasan melalui akuntabilitas

Pengawasan dengan pendekatan akuntabilitas ini pada dasarnya merupakan suatu mekanisme yang memberikan akses kepada rakyat atau lembaga perwakilan untuk melakukan pengawasan. Dengan demikian pengawasan ini mencakup ketentuan-ketentuan yang meliputi terpeliharanya kode etik, sistem pelayanan publik, dengan pendapat keterlibatan rakyat dan dialog.

5. Pengawasan mandiri

Pengawasan ini merupakan pengawasan yang demokratis, dimana pengawasan ini merupakan pengawasan yang bebas hambatan dari prosedur dan substansinya.⁴³

Paulus Effendi Lotulung membedakan pengawasan menjadi kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk pengawasan atau kontrol seperti ini disebut sebagai suatu bentuk *built in control*. Kontrol ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya pengawasan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (Bepeka), pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers atau media massa, pengawasan politis yang pada

⁴³ Miftah Thoha, Pengawasan Birokrasi Yang Demokratis, *makalah*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk *hearing* atau pun hak bertanya pada anggotanya. Termasuk pula pengawasan ekstern ini adalah pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga atau badan peradilan dalam hal timbulnya persengketaan atau perkara dengan pihak pemerintah.⁴⁴

Koontz menggunakan istilah pengendalian dan bukan pengawasan, menurut koontz pengendalian adalah upaya mengukur dan mengkoreksi prestasi kerja bawahan guna memastikan, bahwa semua tujuan organisasi di semua tingkatan dan rencana yang didesain untuk mencapainya sedang dilaksanakan.⁴⁵

George R Terry mengatakan *control is to determine what is accomplished evaluate it and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with plan*⁴⁶. Pendapat lain disampaikan oleh Newman yang berpendapat bahwa *control is assurance that the performance conform the plan*.⁴⁷ Sedangkan Muchsan mengartikan pengawasan sebagai kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto* sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.⁴⁸

Pengawasan merupakan salah satu instrumen penting dalam mencapai keberhasilan tujuan organisasi tidak saja organisasi pemerintah namun juga organisasi swasta. pengawasan

⁴⁴ Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. xv - xvii

⁴⁵ Harold Koontz, Cyril O'Donell dan Heinz Weihrich, *Menejemen Jilid 2, terjemahan* Gunawan Hutahuruk, Erlangga, Jakarta, hlm. 195

⁴⁶ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 36.

⁴⁷ Ibid, hal 37.

⁴⁸ Loc. Cit.

harus dilakukan dengan perencanaan kegiatan, pengorganisasian serta sumber daya yang dimiliki, pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan dan pengendalian kegiatan sebagai umpan balik. Dalam organisasi pemerintah, pelaksanaan tugas pengawasan dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)⁴⁹.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian-pengertian tentang pengawasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur tertentu.

Menurut Muchsan, unsur-unsur tersebut adalah :

- 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
- 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 pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana tolok ukurnya

⁴⁹ Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan, 2007, *Menejemen Pengawasan*, Pustaka Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Bogor, hal. 7

- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis.⁵⁰

Pelaksanaan pengawasan tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk

- a. terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab.
- b. terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan tumbuhnya budaya, maka dalam diri masing masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.⁵¹

Muchsan menyebutkan bahwa

Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis, pengawasan ini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni (1) pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan fungsional dan (2) pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.⁵²

⁵⁰ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 38.

⁵¹ Viktor M. Situmorang dan Jusuf dan Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*. PT. Rineke Cipta, Jakarta, hlm. 96.

⁵² Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, hlm. 39

Dengan demikian, terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan, maka pengawasan dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain diluar tubuh eksekutif secara fungsional dan dapat pula 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 ini dibedakan menjadi

a. Pengawasan melekat

Pengawasan melekat ini diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1989. 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.

Pimpinan dapat diartikan atasan langsung atau disebut juga pejabat yang karena struktur organisasinya atau kewenangan khususnya, membawahi dan wajib mengawasi pegawai bawahan. Bawahan adalah mereka yang bertanggung jawab serta wajib melapor kepada atasan tentang pelaksanaan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya. Pengertian tersebut mengandung pemahaman bahwa fungsi pengawasan melekat merupakan salah satu aspek kepemimpinan yang harus dipunyai oleh seorang pemimpin, dalam memberikan tugas atau tanggung jawab kepada orang-orang yang dipimpinnya, agar arah, sasaran dan tujuan pelaksanaan tugas atau tanggungjawab tersebut tidak menyimpang dan selesai sesuai dengan perencanaan atau ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian

pengawasan melekat yang dimaksud tentu bermakna luas dan menjadi bagian integral dari konsep dan gaya kepemimpinan seseorang.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. Kep/46/M.PAN/2004

menyebutkan bahwa pengawasan melekat tidak semata-mata berupa pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan masing-masing satuan organisasi atau satuan kerja terhadap bawahannya, tetapi lebih menekankan pada sistem pengendalian intern.

Selanjutnya berdasarkan Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 14 tahun 2006 tentang Petunjuk pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan

Pemerintah, disebutkan ada delapan unsur pengawasan melekat yang digunakan untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, yaitu: pengorganisasian, personal kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, supervisi 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 system, 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 jawabnya. 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, Inspektora ditingkat pusat maupun Propinsi dan Kabupaten/Kota.⁵³

Menurut subyeknya, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia membagi pengawasan dalam empat aktifitas, yaitu⁵⁴ :

1. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah serangkaian pengendalian terus menerus oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif dan represif, agar tugas pokok dan fungsi bawahannya tersebut berjalan efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan ketentuan peraturan perundang undangan

2. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang aktivitas pengawasannya dilakukan oleh aparat yang dimandatkan untuk melakukan pengawasan. Aparat pengawasan fungsional dapat digolongkan kedalam aparat pengawas fungsional ekstern dan intern. Aparat pengawas fungsional ekstern adalah aparat pengawas yang berada di luar lingkup eksekutif sedangkan aparat pengawas fungsional intern adalah aparat pengawas yang berada dalam lingkup eksekutif.

3. Pengawasan Legislatif (DPRD)

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap jalannya roda pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

⁵³ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 39-50.

⁵⁴ BPKP, 2007, *Manajemen Pengawasan*, hlm. 8-9

4. Pengawasan Masyarakat (Wamas)

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat secara individu maupun kelompok. Pengawasan ini dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung melalui berbagai sarana, seperti mass media baik cetak maupun elektronik

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :

1. Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidscontrole*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada diantara negara/pemerintah dengan warga masyarakat
2. Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidscontrole*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan

Pengawasan adalah seluruh proses penilaian terhadap obyek dan atau kegiatan tertentu yang bertujuan untuk memastikan apakah tugas dan fungsi obyek dan atau kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan ini didasarkan kepada norma-norma obyektifitas, profesional, tidak mencari-cari kesalahan, dilakukan secara terus menerus untuk mencapai kesinambungan, efektif dalam upaya mencapai tindakan korektif yang cepat dan tepat serta mendidik dan dinamis. Ruang lingkup pengawasan ini meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan daerah baik urusan pemerintahan yang wajib, umum, pilihan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan

Sebagai upaya mewujudkan pelayanan publik, maka pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan dengan pengawasan yuridis represif, pengawasan ini dilakukan melalui pengadilan yaitu Peradilan Tata Usaha Negara, Upaya Administrasi dan pengawasan Ombudsman. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun di Mahkamah Agung.⁵⁵ Sedangkan upaya administrasi merupakan prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan dilingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk yaitu banding administrasi dan prosedur keberatan. Banding administrasi merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Adapun keberatan adalah penyelesaian yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan itu.

⁵⁵ W Riawan Tjandra, 2009, Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, *Disertasi*, tidak diterbitkan, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

BAB III

MANFAAT PENELITIAN

ASN selaku aparat pemerintah pada hakekatnya mempunyai dua fungsi yaitu sebagai pemerintah (*bestuur*) dan sebagai pelaksana pelayanan publik (*verzorgen*). Pelaksana pelayanan publik ini sangat penting mengingat Indonesia secara konstitusional adalah negara kesejahteraan sehingga peran dan campur tangan ASN dalam aspek kehidupan masyarakat sangat besar. Oleh sebab itu pelayanan publik yang baik akan menghasilkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*)

Fungsi pelayanan masyarakat dalam prakteknya masih belum optimal, hal ini terlihat dari banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan aparat pemerintah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Data Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY tahun 2012 menunjukkan bahwa keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik masih tinggi, adapun keluhan masyarakat tersebut dalam bidang pendidikan sebanyak 23 pengaduan (19,33%), bidang pertanahan sebanyak 15 laporan (12,61%), bidang kesehatan sebanyak 13 laporan (10,92%), bidang kesejahteraan sosial dan perijinan masing-masing sebanyak 12 laporan (10,08%), bidang kesehatan sebanyak 13 pengaduan (10,40%), bidang kepegawaian sebanyak 11 laporan (9,24%) bidang penegakan hukum sebanyak 10 laporan (8,40%) dan bidang adminduk (administrasi)

kependudukan) sebanyak 9 laporan (7,56%). Sejalan dengan laporan tersebut adalah laporan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan DIY yang menyebutkan bahwa 168 orang menyampaikan laporan terhadap rendahnya pelayanan publik, dengan perincian 43 persen mengeluhkan lamban dan tingginya biaya pelayanan publik oleh pemerintah kabupaten dan kota, 30 persen mengeluhkan berlarut-larutnya pelayanan sedangkan sisanya sebanyak 27 persen menyampaikan keluhan yang berkaitan dengan penyalahgunaan dan diskriminasi, permintaan imbalan uang serta tidak memberikan pelayanan dengan patut.

Secara khusus, ORI memberikan catatan terkait pendidikan di kota Yogyakarta. Disebutkan bahwa pelayanan pendidikan di kota Yogyakarta sangat buruk. Hal ini terkait dengan pungutan liar, penahanan ijazah dan rapor siswa karena siswa belum melunasi biaya pendidikan. Buruknya pelayanan pendidikan tersebut terjadi hampir di semua sekolah baik sekolah negeri maupun swasta termasuk yang berbasis agama. Pada tahun 2014 ini, catatan ORI terdapat 14 aduan berkaitan dengan pendidikan di kota Yogyakarta dan 6 aduan di kabupaten Sleman

Fakta empiris terungkap pula dari surat pembaca di Surat Kabar Harian Kompas tanggal 10 Juni 2012 yang dikirimkan oleh Zein Mufarrih yang beralamat di Gamping Lor Ambarketawang, Sleman. Zein menuliskan keluhan berkaitan dengan ketidakjelasan dan lambannya proses pengurusan akta kelahiran anaknya. Keluhan serupa ditulis oleh seorang warga beralamat di dusun Duwet rt. 04 rw 33 Sendangadi Sleman yang dimuat di SKH Kedaulatan Rakyat tanggal 29 Agustus 2012. Warga tersebut mengeluhkan lamanya pembuatan akta kelahiran anaknya guna melengkapi persyaratan memperoleh tunjangan gaji di instansinya hanya karena kepala Dinas Perizinan Kabupaten Sleman tidak berada di tempat. Keluhan lain disampaikan oleh Afifah Rahmawati yang menulis keluhan tentang pelayanan di Kantor Catatan Sipil Pemerintah Kabupaten Sleman. Warga masyarakat tersebut mengeluhkan pelayanan Kantor

Catatan Sipil Kabupaten Sleman yang berlarut-larut bahkan berkas permohonan pindah penduduknya sampai hilang.

Buruknya pelayanan publik di Yogyakarta pernah disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dalam laporannya pada tahun 2012 yang menyebutkan terdapat tiga instansi pelayanan publik yang mendapat penilaian buruk dan perlu dibenahi. Ketiga institusi tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional, Dinas Perizinan terkait Pelayanan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan pelayanan publik di Kantor Sistem Administrasi Manunggal di bawah Satu Atap (Samsat). Hal ini ditegaskan dalam penelitian yang dilakukan oleh Mochtar dan Halili terhadap kualitas pelayanan publik di kantor Badan Pertanahan Nasional di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul dan Kulon Progo serta Kantor Samsat Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul dan Kulon Progo yang menyebutkan bahwa mayoritas responden tidak mengetahui dengan jelas tentang prosedur pelayanan, baik di kantor Badan Pertanahan Nasional maupun di Kantor Samsat. Responden juga mengeluhkan ketidakpastian waktu dalam pelayanan di Kantor Samsat, ada kalanya masyarakat yang datang belakangan dilayani terlebih dahulu dari pada yang datang lebih awal termasuk juga adanya pungutan tambahan di luar pungutan resmi yang ditetapkan baik di Kantor Samsat maupun di Badan Pertanahan Nasional⁵⁶.

⁵⁶ Zainal Arifin Mochtar dan Hasrul Halili, 2009, *Tingkat Integritas Instansi Pelayanan BPN dan Samsat di Propinsi DIY*, Mimbar Hukum, Volume 21, Nomor 3, Oktober 2009, hlm 582-586

BAB IV METODE PENELITIAN

A. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat empiris. Sebagai penelitian empiris maka penelitian ini akan didasarkan pada metode pengumpulan data primer yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dengan responden dan narasumber dengan melakukan wawancara yang berdasarkan pedoman wawancara maupun *focus group discussion* guna mengamati berlakunya norma hukum terhadap perilaku ASN dalam melaksanakan pelayanan publik

B. Jenis Data, Alat dan Cara Memperolehnya

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh sebagai hasil penelitian lapangan.

Adapun Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Walikota Yogyakarta
- b. Bupati Karanganyar
- c. Kepala Inspektorat Pemerintah Kota Yogyakarta
- d. Ketua LOD Daerah Istimewa Yogyakarta
- e. Ketua ORI Perwakilan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh sebagai hasil studi pustaka.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dengan cara melakukan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan lebih dahulu berkaitan dengan pengawasan (kewenangan, perencanaan pengawasan, sasaran pengawasan, tolok ukur pengawasan dan tindak lanjut pengawasan) dan faktor-faktor yang menyebabkan pengawasan belum dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (peraturan perundang-undangan, sistem terhadap asas dan eksekusi terhadap ASN yang melakukan pelanggaran)

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dengan cara membaca, menelusuri buku-buku, jurnal, makalah dan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang ditulis dalam penelitian ini.

Adapun data sekunder terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu :

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan meliputi :

- (a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (b) Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
- (c) Peraturan Pemerintah

- (d) Peraturan Presiden
- (e) Keputusan Menteri
- (f) Peraturan Daerah
- (g) Keputusan Gubernur
- (8) Keputusan Walikota/Bupati

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder meliputi makalah, hasil penelitian, jurnal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder. Adapun bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

C. Konsep dan Batasan Pengertian

1. Pelaksanaan Pengawasan

- a. adanya kewenangan dari pelaksana pengawas
- b. adanya perencanaan dan tolok ukur
- c. adanya sasaran
- d. adanya evaluasi baik selama proses kegiatan atau sesudah kegiatan selesai
- e. adanya sanksi terhadap penyimpangan

2. Faktor-Faktor yang menyebabkan Pengawasan belum dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
 - a. Peraturan perundang undangan
 - b. Sistem terhadap asas hukum
 - c. eksekutor

Definisi Konseptual

1 . Pengawasan

Pengawasan adalah 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

2. Pelayanan Publik

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 administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik

D. Metode Analisis Data

Analisis yang digunakan adalah analisis isi yaitu dengan mengkategorikan dan menemukan konsep pengawasan Pegawai Negeri Sipil di wilayah penelitian. Data yang terkumpul selanjutnya akan dipilah dalam data kualitatif. Data kualitatif akan dianalisis dengan analisis isi (*content analysis*) Penafsiran data menggunakan teknik interpretasi teoritis artinya peneliti tidak

menggunakan satu teori saja dalam memahami data tetapi menggunakan beberapa teori sebagai pembandingan dan teori ini berfungsi sebagai pengarah analisis.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara

kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pasal 11 Undang Undang nomor 23 tahun 2014 menyebutkan “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dengan pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan

berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dalam rangka memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Agar otonomi di daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai Pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kinerja Penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan pengawasan terhadap PNS berdasar pada beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal, Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dan lain-lain.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 65 tahun 2005 merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang nomor 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang nomor 3 tahun 2005 maka SPM diterapkan pada urusan wajib daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam penerapannya, SPM harus dapat menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu penyusunan SPM

harus bersifat sederhana, konkret, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaiannya.

SPM disusun dengan maksud untuk :

6. Terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah dengan mutu tertentu.
7. Menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah
8. Menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan
9. Memperjelas tugas pokok Pemerintah Daerah dan mendorong terwujudnya *checks and balances* yang efektif
10. Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Upaya implementasi dalam kesejahteraan masyarakat adalah dengan pemenuhan atas kebutuhan dasar masyarakat. Dua hal penting kebutuhan dasar masyarakat di Indonesia adalah pendidikan dan kesehatan. Pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan menjadi prioritas utama bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan dalam bidang pendidikan dan kesehatan oleh pemerintah kepada masyarakat dilaksanakan oleh PNS. Seiring dengan pelaksanaan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Menurut data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Kepala daerah belum memiliki

kesadaran akan arti penting pelayanan pendidikan dan kesehatan disamping kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan dari masyarakat. Kepala daerah mengartikan otonomi daerah sebatas pada pemilihan umum kepala daerah secara langsung saja, akibatnya masyarakat menjadi apatis terhadap pelaksanaan pelayanan PNS di daerah dalam bidang pendidikan dan kesehatan tersebut.

Pelaksanaan pelayanan pendidikan dan kesehatan didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Standar Pelayanan Minimal ini disusun untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan pelayanan pendidikan dan kesehatan. SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian. Pemerintahan Daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan Peraturan Menteri. Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD).

Target tahunan pencapaian SPM dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

Standar Pelayanan Minimal bertujuan untuk:

7. terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah dengan mutu tertentu.
8. menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar penentuan kebutuhan pembiayaan daerah.
9. menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan.
10. menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM dapat dijadikan dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauhmana Pemerintahan Daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik.
11. memperjelas tugas pokok Pemerintahan Daerah dan mendorong terwujudnya checks and balances yang efektif.
12. mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Seiring perjalanan waktu, setelah berlakunya otonomi daerah atau pasca reformasi tahun 1998 pengawasan terhadap PNS khususnya di daerah masih sangat lemah. Fakta menunjukkan bahwa pemerintah pusat sangat minim dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam hal implementasi produk hukum dan kebijakan reformasi birokrasi. Praktek lemahnya pengawasan antara lain terlihat dari penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan untuk

mendapatkan keuntungan pribadi atau golongan dengan berbagai modus seperti membua perjalanan dinas fiktif, nepotisme samapi pengelembungan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Faktor membengkaknya jumlah aparatur sipil negara tanpa disertai kualitas aparatur sipil negara semakin memperburuk kualitas pelayanan pada masyarakat.

Pemerintah pada hakekatnya mempunyai tugas terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, oleh sebab itu perlu adanya jaminan pelaksanaan yang baik dan sesuai dengan pengaturan perundang-undangan. Hal ini memerlukan adanya sarana, guna terwujudnya pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut. Salah satu aspek penting dalam mengawasi pelaksanaan fungsi pemerintahan adalah dengan pengawasan. Pengawasan pada hakikatnya 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.⁵⁷

Lemahnya pengawasan internal oleh Inspektorat Jenderal di kementerian dan lembaga pemerintah menyuburkan terjadinya praktek korupsi di kementerian dan lembaga negara. Menurut Hasan Bisri (Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan) Inspektorat Jenderal di kementerian dan lembaga negara kerap kali menemukan penyimpangan dalam hal perjalanan dinas fiktif maupun pengelembungan biaya (*mark up*) perjalanan dinas namun mereka tidak menindaklanjuti penyimpangan tersebut dengan alasan membela korps⁵⁸. Senada dengan hal tersebut, Prasjo

⁵⁷ Mifthah Thoha, 1999, *Demokrasi Dalam Birokrasi Pemerintah Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 4.

⁵⁸ SKH Harian Kompas, *Pengawasan Internal Mandul*, edisi Jumat, 18 Mei 2012 hlm 1.

menyebutkan maraknya praktek penyimpangan di institusi pemerintah akibat dari semangat jiwa korps untuk menjaga nama baik kementerian/lembaga pemerintah. 59

Perilaku seperti itulah yang menurut laporan Bank Dunia mengakibatkan kuantitas korupsi di Indonesia tiap tahun meningkat jumlahnya, misalnya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa apabila pada tahun 2004 hanya terdapat 2 kasus maka pada tahun 2010 meningkat menjadi 16 kasus, kemudian dalam bidang perizinan apabila pada tahun 2004 tidak ada satu pun kasus terkait perizinan maka pada tahun 2010 meningkat menjadi 19 kasus.⁶⁰ Senada dengan pendapat tersebut adalah pendapat dari Sudana yang menyebutkan bahwa buruknya pelaksanaan pelayanan publik salah satunya adalah akibat dari lemahnya pengawasan, hal ini terjadi karena pertama, berkaitan pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan bersifat monoton hanya dilakukan pada saat upacara saja bukan pada saat jam-jam pelayanan. Sementara saran dan kritik yang dilakukan bawahan terhadap atasan hanya ditampung saja tidak ditindak lanjuti oleh atasan. Kedua, pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap organisasi tersebut tidak mendapat tanggapan dari pihak-pihak yang berkompeten dalam organisasi ini, sehingga tidak ada umpan balik dalam mengevaluasi program selanjutnya, sebagai mekanisme *chek and balance*.⁶¹

Pelayanan publik di negara-negara demokratis dengan tingkat pengawasan terhadap pemerintah yang sangat tinggi mengakibatkan potensi mal administrasi sebagai jalan masuk

59 Eko Prasjojo, 2012, *Korupsi dan Reformasi Birokrasi*, Opini Harian Kompas Jumat 9 Maret 2012 hlm. 6.

60 SKH Harian Kompas, *Bank Dunia Temukan Korupsi dilakukan Pejabat Pusat dan Daerah* edisi Rabu, 23 Pebruari 2011 hlm. 4.

61 Sudana, 2009, *Mewujudkan Birokrasi yang Mengedepankan Etika Pelayanan Publik*, Orasi Ilmiah Dies Natalis XXII dan Wisuda Sarjana XXXIV Universitas Warmadewa tanggal 6 Juni 2009, hlm. 18.

korupsi sangatlah kecil. Sebaliknya, di negara otoriter dengan rendahnya pengawasan terhadap pemerintah, kemungkinan terjadinya mal administrasi sangatlah besar. Di negara-negara seperti ini pelayanan publik cenderung tidak berorientasi pada kepuasan masyarakat.⁶²

Setelah era reformasi, keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahan dan pembangunan semakin meningkat. Pola *good governance* atau menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa menuntut adanya peran masyarakat. Mengingat tugas pemerintahan adalah pelayanan publik. Pelaksanaan pelayanan publik membutuhkan kesiapan aparatur pemerintah. Semakin siap aparat pemerintah maka semakin baik pelayanan publiknya. Demikian pula dengan peran masyarakat, semakin tinggi peran masyarakat maka semakin baik pelayanan publiknya.⁶³

Keterlibatan masyarakat adalah dalam hal tuntutan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pada saat ini kinerja pemerintah daerah dalam hal pelayanan masyarakat khususnya dalam bidang pendidikan dan kesehatan senantiasa menjadi sorotan masyarakat. Hal ini terkait masih banyaknya keluhan dan kritik terhadap pelaksanaan pelayanan tersebut. Standar Minimal Pelayanan belum terlaksana dengan baik. Di samping itu masih terdapat faktor gaji, sikap mental, kondisi ekonomi yang uruk, administrasi yang lemah dan kurangnya pengawasan mengakibatkan pelayanan publik sangat lemah dan buruk.⁶⁴ Oleh sebab itu dalam upaya peningkatan pelayanan publik maka aspek pengawasan perlu dioptimalkan pelaksanaannya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, urusan pelayanan pendidikan dan kesehatan pada saat ini

⁶² Zainal Arifin Mochtar dan Hasrul Halili, 2009, *Tingkat Integritas Instansi Pelayanan BPN dan Samsat di Propinsi DIY*, Mimbar Hukum, Volume 21, Nomor 3, Oktober 2009, hlm 580.

⁶³ Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi: Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hal. 1

⁶⁴ Warsito Utomo, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia : Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 205-206

menjadi urusan pemerintah daerah. Pergeseran ini sangat penting mengingat pelayanan publik yang dikelola secara hirarkis cenderung *over bureaucratic, bloated, wasteful* dan *under performing*.⁶⁵ Desentralisasi sebagai upaya mencapai tujuan negara, pada dasarnya mempunyai dua tujuan utama yaitu (1) memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional (tujuan politik), (2) memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Dengan demikian tujuan utama desentralisasi adalah peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilannya adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman. Salah satu aspek penting lain adalah pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta penyelenggaraan layanan publik.⁶⁶

1. Pelayanan Pendidikan di Kota Yogyakarta

Pelaksanaan pelayanan di bidang pendidikan di kota Yogyakarta dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Hal ini didasarkan pada Peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 10 tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan, kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah. Dinas Pendidikan merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pendidikan dengan tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang pendidikan. Selanjutnya

⁶⁵ Norman Flynn dalam Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi : Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hal. 2

⁶⁶ Juniarso Ridwan dan Achamd Sodik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 129

berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta nomor 71 tahun 2008 tentang Fungsi, Rincian Tugas dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, diaturlah struktur organisasi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta terdiri dari Sekretariat, Bidang Pendidikan Dasar dan Taman Kanak-Kanak, Bidang Pendidikan Menengah, Bidang Pengembangan Kependidikan, Bidang Pendidikan non Formal, Unit Pelaksana Teknis dan Kelompok Jabatan Fungsional.

Berkaitan dengan tugas pelayanan pendidikan tersebut maka terhadap pelayanan pendidikan di kota Yogyakarta, terdapat keluhan masyarakat sebagaimana tersebut dalam Tabel 6 dibawah ini.

Tabel 1
Pelaksanaan Pelayanan di Bidang Pendidikan di Kota Yogyakarta
Tahun 2010 sampai dengan 2013

Tahun	No	Kasus
2010	1	<p>Pendaftaran PPDB di SDN Ungaran I Kota Yogyakarta menggunakan akta kelahiran palsu.</p> <p>Dasar Hukum</p> <p>a. Pasal 3 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2008 <i>juncto</i> Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 46 Tahun 2009 <i>juncto</i> Pasal 3 Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta Nomor 188/1255 menyatakan bahwa Penerimaan Peserta Didik Baru harus berazaskan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Obyektifitas artinya bahwa penerimaan peserta didik, baik baru maupun pindahan harus memenuhi ketentuan umum yang diatur di dalam Peraturan ini. 2) Transparansi artinya pelaksanaan penerimaan peserta didik bersifat terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat

		<p>termasuk orang tua peserta didik, untuk menghindarkan penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi.</p> <p>3) Akuntabilitas artinya penerimaan peserta didik dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, baik prosedur maupun hasilnya.</p> <p>4) Tidak diskriminatif artinya setiap warga negara yang berusia sekolah dapat mengikuti program pendidikan tanpa membedakan suku, daerah asal, agama, dan golongan.</p> <p>b. Pasal 5 ayat (2) Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta Nomor 188/1255 menyatakan bahwa pendaftaran masuk Sekolah Dasar (SD) Negeri harus memenuhi beberapa ketentuan sebagai berikut:</p> <p>1) Calon peserta didik baru yang mendaftar ke SD Negeri baru yang mendaftar ke SD Negeri wajib menyerahkan akta kelahiran asli dan menyerahkan 1 (satu) lembar fotocopy akta kelahiran;</p> <p>2) Calon peserta didik baru yang mendaftar ke SD Negeri wajib menunjukkan Kartu Keluarga (C1) asli dan menyerahkan 1 (satu) lembar fotocopy Kartu Keluarga (C1).</p> <p>3) Bagi calon peserta didik baru yang tidak lolos seleksi sementara sebelum masa pendaftaran ditutup dapat menarik berkas pendaftaran untuk mendaftarkan ke SD Negeri yang lain.</p>
	2	<p>Pengaduan dari orang tua/wali murid SMKN 5 Yogyakarta transparansi dalam penyusunan APBS 2008-2009</p> <p>Dasar Hukum</p> <p>a. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa keuangan sekolah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan</p>

	<p>memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat sekolah.</p> <p>b. Pasal 4 ayat (7) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menjelaskan bahwa azas pengelolaan keuangan sekolah menganut prinsip Transparansi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat sekolah untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan sekolah.</p> <p>c. Pasal 8 ayat (1) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pendapatan sekolah sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) huruf <i>a</i> meliputi semua penerimaan uang baik yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah daerah, masyarakat, maupun sumber lain yang sah.</p> <p>d. Pasal 8 ayat (6) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pendapatan dari sumber lain yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pendapatan yang berasal dari dunia usaha-dunia industri, unit produksi, atau lainnya yang bersifat tidak mengikat.</p> <p>e. Pasal 20 ayat (2) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa komisi, rabat, potongan atau pendapat lain dengan nama dan dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi dan atau pengadaan barang dan jasa termasuk pendapatan bunga, jasa giro atau pendapatan lain sebagai akibat penyimpanan dana anggaran pada bank serta pendapatan dari hasil pemanfaatan barang sekolah atas kegiatan lainnya merupakan pendapatan sekolah.</p> <p>f. Pasal 20 ayat (3) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa semua penerimaan sekolah</p>
--	--

	<p>disimpan dalam rekening atas nama sekolah.</p> <p>g. Pasal 12 ayat (1) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa sebelum memasuki Tahun ajaran baru kepala sekolah bersama pendidik, tenaga kependidikan dan wakil peserta didik menyusun Rencana Kegiatan Anggaran Sekolah (RKAS) berdasarkan Rencana Kerja Jangka Menengah.</p> <p>h. Pasal 13 Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Pada awal tahun pelajaran, sekolah dan komite sekolah berkewajiban melaksanakan pendataan, pemetaan, dan analisis kemampuan sosial ekonomi orang tua peserta didik baru sebagai bahan penyusunan RAPBS.2) Pengurus komite sekolah yang meliputi pengurus komite sekolah tetap dan pengurus komite sekolah tidak tetap bersama sekolah menyusun RAPBS.3) Pengurus komite sekolah tetap beserta pengurus komite sekolah tidak tetap mencermati RAPBS dan memutuskan menjadi APBS untuk tahun pelajaran yang berjalan.4) Pengurus komite sekolah tidak tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan wakil dari orang tua atau wali peserta didik baru.5) Dalam memutuskan RAPBS menjadi APBS, pertemuan komite sekolah dihadiri oleh minimal setengah plus satu dari jumlah pengurus komite sekolah tetap dan komite sekolah tidak tetap melalui musyawarah mufakat.6) Dalam hal terjadi kebuntuan dalam memutuskan RAPBS menjadi APBS, dapat dilakukan voting dengan jumlah suara pengurus komite sekolah tetap paling banyak sama dengan jumlah pengurus komite sekolah tetap yang hadir. <p>i. Pasal 15 ayat (8) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 menyebutkan bahwa APBS yang disetujui oleh</p>
--	---

		<p>Kepala Dinas, dikembalikan ke sekolah untuk disosialisasikan kepada orangtua/wali peserta didik.</p> <p>j. Di dalam dokumen laporan APBS Tahun 2008-2009 SMKN 5 Yogyakarta Tahun Pelajaran 2008-2009 tidak diketemukan pengelolaan bunga bank dan pendapatan produksi batik.</p>
	3	<p>Pengaduan Subardi atas keterlambatan surat Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mengirim surat ke Ketua Panitia Sertifikasi Guru Rayon 11 Nomor 424/Dikmen/4463, perihal Keterlambatan Mengikuti Diklat PLPG. Walaupun tidak ada unsur mal administrasi tetapi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk tidak lagi mengulangi dengan membuat surat undangan yang terlambat, sehingga tidak memunculkan hal-hal yang dikhawatirkan dapat merugikan para pihak terutama dalam program sertifikasi guru.</p>
	4	<p>Pemungutan biaya terhadap pelaksanaan <i>try out</i>, Ujian Akhir Sekolah (UAS), kursus komputer, les tambahan, pembelian buku, dan lain sebagainya.</p> <p>Dasar Hukum</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Surat Edaran Mendiknas Nomor 186 Tahun 2008 tentang Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Tahun Pelajaran 2009 mengatur bahwa penarikan biaya operasional kepada peserta didik SD dan SMP Negeri dilarang, kecuali untuk SD dan SMP Negeri dengan standar SBI dan RSBI. 2. Buku Panduan Biaya Operasional Sekolah (Buku Panduan) Tahun 2009 <ol style="list-style-type: none"> a. Huruf C, mengatur tentang: <ol style="list-style-type: none"> 1) Penggunaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru dan Komite Sekolah. 2) Dana BOS harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam Rencana Kegiatan Anggaran Sekolah

		<p>(RKAS)/ Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), di samping dana yang diperoleh dari Pemda atau sumber lain yang sah.</p> <p>3) Hasil kesepakatan harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat yang dilampirkan tanda tangan seluruh peserta rapat yang hadir.</p> <p>4) Sebagian dana BOS wajib digunakan untuk membeli buku teks pelajaran atau mengganti yang telah rusak.</p> <p>5) Dana BOS selebihnya digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan berikut:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Pembiayaan kegiatan Penerimaan Siswa Baru (PSB).b) Pembelian buku referensi dan pengayaan untuk dikoleksi di perpustakaan (hanya bagi sekolah yang tidak menerima Dana Alokasi Khusus (DAK)).c) Pembelian buku teks pelajaran lainnya (selain yang wajib dibeli) untuk dikoleksi di perpustakaan.d) Pembiayaan kegiatan remedial, pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/ guru dalam rangka mengikuti lomba, fotokopi, membeli alat olahraga, kesenian, perlengkapan, kegiatan ekstrakurikuler dan biaya pendaftaran mengikuti lomba).e) Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotokopi, honor koreksi ujian, dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa).f) Pembelian bahan-bahan habis pakai, langganan
--	--	--

		<p>koran/ majalah pendidikan, minuman, dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah, serta pengadaan suku cadang alat kantor.</p> <p>g) Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, internet, termasuk untuk pemasangan baru, jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset.</p> <p>h) Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel, perbaikan sanitasi sekolah, perbaikan lantai ubin/ keramik, dan perawatan sekolah lainnya.</p> <p>i) Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga yang membantu administrasi BOS.</p> <p>j) Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, Kelompok Kegiatan Guru/ Musyawarah Guru Mata Pelajaran (KKG/ MGMP), dan Kelompok Kerja Kepala Sekolah/ Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (KKKS/ MKKS). Khusus untuk sekolah yang memperoleh hibah/ <i>blockgrant</i> pengembangan KKG/ MGMP atau sejenisnya pada tahun anggaran yang sama tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama.</p> <p>k) Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport dari dan ke sekolah. Jika dinilai ekonomis, dapat</p>
--	--	--

		<p>juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang menjadi inventaris sekolah, (misalnya sepeda, perahu penyeberangan, dll).</p> <p>l) Pembiayaan pengelolaan BOS seperti Alat Tulis Kantor (ATK), penggandaan, surat-menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS, dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/ PT Pos.</p> <p>m) Pembelian komputer <i>desktop</i> untuk kegiatan belajar siswa, maksimum 1 set untuk SD dan 2 set untuk SMP, pembelian 1 unit <i>printer</i>, serta kelengkapan komputer seperti <i>harddisk</i>, <i>flash disk</i>, CD/ DVD, dan suku cadang komputer/ printer.</p> <p>n) Bila seluruh komponen 1 s.d 13 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik, mebel sekolah, dan peralatan untuk UKS. Bagi sekolah yang telah menerima DAK, tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama.</p> <p>o) Dana BOS yang digunakan untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS hanya diperbolehkan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan sekolah, selain kewajiban jam mengajar dalam batas kewajaran sesuai peraturan pemerintah daerah.</p> <p>b. Huruf D Buku Panduan BOS, mengatur tentang Larangan Penggunaan Dana BOS. Dana BOS dilarang dipergunakan untuk hal-hal sebagai berikut:</p> <p>1) Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan.</p>
--	--	--

		<ol style="list-style-type: none">2) Dipinjamkan kepada pihak lain.3) Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas sekolah dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, <i>study tour</i> (karya wisata) dan sejenisnya.4) Membiayai kegiatan/ iuran rutin yang diselenggarakan oleh UPTD Kecamatan/ Kabupaten / Kota/ Provinsi/ Pusat, atau pihak lainnya (KKKS/ MKKS dll), bilamana pihak sekolah tidak ikut serta dalam kegiatan tersebut.5) Membayar bonus dan transportasi rutin untuk guru.6) Membeli pakaian/ seragam bagi guru/ siswa untuk kepentingan pribadi (bukan inventaris sekolah).7) Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat.8) Membangun gedung/ ruangan baru.9) Membeli bahan/ peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran.10) Menanam saham.11) Khusus untuk sekolah yang menerima DAK, dana BOS tidak boleh digunakan untuk membeli buku referensi dan pengayaan untuk dikoleksi di perpustakaan.12) Membiayai kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau pemerintah daerah secara wajar, misalnya guru kontrak/ guru bantu.13) Kegiatan penunjang yang tidak ada kaitannya dengan operasi sekolah, misalnya iuran dalam rangka perayaan hari besar nasional dan upacara keagamaan/ acara keagamaan.14) Membiayai kegiatan dalam rangka mengikuti pelatihan/sosialisasi/pendampingan terkait program BOS/ perpajakan program BOS yang diselenggarakan lembaga di luar Dinas Pendidikan Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan Kementerian Pendidikan Nasional.
--	--	--

	<p>3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan dan Pengelolaan APBS</p> <p>Pasal 6 ayat (3) mengatur tentang: “APBS, Perubahan APBS dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBS ditetapkan oleh kepala sekolah setelah mendapat keputusan Komite Sekolah”.</p> <p>4. Surat Keputusan (SK) Kepala Dinas Pendidikan (Kepala Dindik) Kota Yogyakarta Nomor 188 Tahun 2009 tentang Mekanisme Pelaksanaan Sumbangan Sukarela Satuan Pendidikan Dasar</p> <p>a. Huruf B Nomor 3 mengatur bahwa: “Sekolah dan komite sekolah dapat melaksanakan rapat untuk penggalangan dana sumbangan sukarela”.</p> <p>b. Huruf B Nomor 4 mengatur tentang: “Dalam rapat selain dihadiri oleh unsur sekolah dan komite sekolah, dapat dihadiri orang tua/wali peserta didik, dan pemangku kepentingan lainnya untuk pelaksanaan penggalangan sumbangan sukarela, besaran sumbangan sukarela yang akan diberikan masing-masing peserta rapat harus ditulis dalam notulensi rapat, disertai daftar hadir yang ditandatangani seluruh peserta rapat”.</p> <p>c. Huruf B Nomor 5 mengatur tentang: “Sekolah dan Komite Sekolah sebelum melaksanakan penggalangan sumbangan sukarela harus meminta persetujuan Kepala Dinas Pendidikan. Pelaksanaan penggalangan sumbangan sukarela harus dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Dinas Pendidikan”.</p> <p>d. Huruf B Nomor 6 mengatur tentang: “Sumbangan sukarela bersifat tidak mengikat, tanpa paksaan, dan tanpa syarat apapun”.</p> <p>e. Huruf B Nomor 7 mengatur tentang: “Sumbangan sukarela yang diberikan oleh orang tua/ wali peserta didik tidak dikaitkan dengan penerimaan peserta didik baru, pengambilan rapor, kenaikan kelas, dan kelulusan”.</p>
--	--

		<p>f. Huruf B Nomor 8 mengatur tentang: “Orang tua/ wali peserta didik yang memberikan sumbangan sukarela harus menandatangani pernyataan di atas materai Rp 6.000,00 (enam ribu rupiah), yang menerangkan bahwa sumbangan yang diberikan benar-benar bersifat sukarela. Dalam pernyataan yang ditandatangani orang tua/ wali peserta didik dan atau pemangku kepentingan tersebut juga harus diketahui oleh kepala sekolah dan ketua komite sekolah.</p> <p>g. Huruf C Nomor 4 mengatur tentang: “Sekolah dan komite sekolah secara periodik minimal 6 (enam) bulan sekali melaporkan kegiatan yang dibiayai dengan sumbangan sukarela, dengan cara menempelkan laporan kegiatan tersebut di papan pengumuman sekolah, atau menyampaikan laporan dalam forum rapat yang dihadiri penyumbang.</p> <p>h. Huruf C Nomor 5 mengatur tentang: “Setelah kegiatan yang dilaksanakan dengan sumber pendanaan sumbangan sukarela selesai, sekolah harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada komite sekolah, penyumbang, dan Dinas Pendidikan paling lambat 1 (satu) bulan.</p>
2011	1	<p>Pengaduan orang tua peserta didik di Kota Yogyakarta kebijakan yang mewajibkan peserta didik menabung sedikitnya sejumlah Rp 30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah) setiap bulan. Berdasarkan Peraturan Walikota (Perwal) Nomor 60 Tahun 2009 tentang Tabungan Pendidikan Kota Yogyakarta yang diubah dengan Perwal Nomor 48 Tahun 2010 tentang Perubahan Perwal Nomor 60 Tahun 2009 tentang Tabungan Pendidikan Kota Yogyakarta.</p>
	2	<p>Pengaduan orang tua dari Ayik Desinta Larasati yang bersekolah di SMK Negeri 6 Yogyakarta atas perlakuan Sri Purwanti (guru SMK Negeri 6) sebagai akibat kesalahan pemakaian seragam sekolah oleh Ayik Desinta Larasati</p>

	3	<p>Pengaduan Sdr. Titin Tustiana Yahya, yang beralamat di Blunyahrejo TR 2/1165 RT 11 RW 04 Kota Yogyakarta yang menyebutkan bahwa SMA Negeri 1 Yogyakarta telah menahan ijazah dari Yunita Ratna Dilla Tri, kelas XII IPA₈-13, siswa Tahun Ajaran 2008/2009, sebagai akibat dari belum terlunasinya pembayaran sekolah sejumlah Rp. 3.150.000,- (uang sumbangan sekolah sejumlah Rp. 2.500.000,- dan uang kegiatan siswa kelas XII sejumlah Rp. 650.000,-)</p> <p>Pendapat Hukum</p>
	4	<p>Pengaduan Melati Indah Susanti yang beralamat di Gemawang RT 5 RW 45 Sinduadi, Mlati, Sleman atas penahanan ijazah anaknya yang bersekolah di SMK Negeri 7 Kota Yogyakarta jurusan Administrasi Perkantoran yang lulus pada Tahun Pelajaran 2010/2011</p>
2013	1	<p>Pengaduan orang tua peserta didik SD Keputran I Kota Yogyakarta tentang pemakaian seragam sekolah yang imbasnya adalah kewajiban memakai seragam yang menghabiskan uang sekitar Rp. 700.000,-</p> <p>Pendapat Hukum</p>
	2	<p>Pengaduan dari Nor Muhammad Iskandar yang beralamat di Kuncen WB I/458 Pakuncen, Wirobrajan, Yogyakarta atas perlakuan diskriminatif dalam pelaksanaan pendaftaran peserta didik baru di SMA Negeri 9 dan SMA Negeri 2 Yogyakarta</p> <p>Pendapat Hukum.</p>
	3	<p>Pengaduan Yuliani yang beralamat di Kranon UH 6/587 D RT 045 RW 011 Sorosutan Umbulharjo yang menyebutkan bahwa SMKN 6 Yogyakarta telah menahan ijazah Sdr. Fifi Andrika Ningrum yang telah lulus dari Jurusan Usaha Perjalanan Wisata (Jur. UPW) karena belum melunasi pembayaran uang sekolah sejumlah Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah).</p>

Sumber : data primer, 2014

Analisis

Pelayanan publik di bidang pendidikan dalam kurun waktu 2010 sampai dengan 2013 dapat dikatakan belum baik, hal ini diakibatkan masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan pendidikan tersebut. ASN baik di lingkungan sekolah maupun Dinas Pendidikan kota Yogyakarta cenderung melakukan perbuatan maladministrasi.

Mal administrasi diartikan sebagai *poor management or regulation*.⁶⁷ mal administrasi dapat juga diartikan sebagai perilaku yang tidak wajar, kurang sopan dan tidak peduli kepada masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kewenangan, termasuk penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang undang atau fakta tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive* dan diskriminatif.⁶⁸ menurut Sujata, sebagaimana termuat dalam Laporan Tahunan 1997 Ombudsman Eropa maka maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan yang terjadi apabila institusi pemerintah tidak berhasil melaksanakan kewajiban undang undang ataupun asas-asas yang mengikat pejabat publik terkait. Ombudsman Eropa menggunakan pedoman *Code of Good Administrative Behaviour* untuk menilai perbuatan pemerintah tidak merupakan maladministrasi, diantaranya adalah (1)

⁶⁷ Black Law Dictionary

⁶⁸ Soenrjati Hartono, 2006, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya, Bandung, hlm. 6

melaksanakan undang undang serta prosedur yang telah ditetapkan (*lawfulness principle*) (2) dalam mengambil keputusan selalu menjunjung tinggi persamaan serta pelakuan yang sama (*absence of discrimination*), (3) dalam mengambil keputusan menghindarkan diri dari upaya membatasi hak-hak masyarakat sehingga keputusan yang diambil tetap profesional (*professionalism principle*) (4) penyalahgunaan jabatan tidak boleh dilakukan (*absence of abuse of power*), (5) tidak memihak serta mandiri (*impartiality and independency*) (6) bersikap konsisten dan rasional dilandasi aturan hukum ataupun praktek hukum yang ada (*legitimacy expectation and independency*) (7) adil dan rasional (*fairness*) (8) bersikap lembut dan menolong (*courtesy*) (9) mengambil keputusan sesuai waktu yang sewajarnya (*reasonable time limit for taking decision*)⁶⁹

Menurut Undang Undang Nomor 37 tahun 2008, maladminsitrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, perbuatan melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut termasuk kelalaian, pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan immateriil bagi masyarakat atau orang perorangan.

Muchsan menggunakan istilah perbuatan tercela sebaga pandangan maladminsitrasi. Menurut Muchsan

Dalam pengambilan keputusan, pemerintah harus mempertimbangkan seluruh kepentingan yang terkait atau mungkin akan terkait dengan keputusan yang akan diambilnya itu. Bahkan sering terjadi kepentingan-kepentingan tersebut bersifat antagonis antara yang satu dengan yang lain, misalnya kepentingan umum dan kepentingan individu. Pemerintah harus teliti dan jeli dalam mempertimbangkan seluruh kepentingan tersebut, jangan sampai yang satu akan merugikan yang lain

⁶⁹ Willibrodus Riawan Tjandra, 2009, Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mendorong Terwujudnya Peemrintahan yang Bersih dan Berwibawa (*Clean and Strong Government, Disertasi*) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 187-188

Ini berarti pemerintah dituntut untuk dapat menxerasikan berbagai kepentingan kepentingan tersebut dalam keputusannya. Suatu keputusan dikatakan tepat apabila kepentingan yang diatur oleh keputusan tersebut merupakan kepentingan yang paling menguntungkan, terutama bagi kepentingan umum. Apabila pemerintah dalam memproduksi keputusan salah dalam mempertimbangkan kepentingan tersebut sehingga keputusan yang dibuatnya lebih banyak merugikan kepentingan umum terjadiln perbuatan penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*) atau perbuatan tercela.

Terdapat lima perbuatan tercela yaitu (1) perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaa*), (2) perbuatan melawan undang undang (*onwetmatige*), (3) perbuatan yang tidak tepat (*onjuist*), (4) perbuatan yang tidak bermanfaat (*ondoelmatig*), (5) perbuatan yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*)

Dindikcapil Kota Yogyakarta telah melakukan maladministrasi karena telah menerbitkan dua akta atas nama Avicena Rizqi Noorsyah (putra dari Ny. Ewita Cahaya S.S.). Terbitnya dua akta kelahiran dimaksud telah memunculkan ketidakpastian hukum serta melanggar asas kecermatan dan asas profesionalitas. Berdasarkan bukti-bukti yang diperoleh, ada dugaan pemalsuan surat keterangan lahir sehingga melahirkan dua akta kelahiran yang berbeda. Terdapat akta kelahiran ganda yang salah satunya (nomor AL 691.0029589) diduga diterbitkan atas dasar surat keterangan kelahiran yang tidak benar.

Sedangkan dalam permasalahan di SMKN % kota Yogyakarta maka proses penyusunan RAPBS 2008-2009 di SMKN 5 Yogyakarta melibatkan pengurus Komite Sekolah Tetap (utama) dan pengurus Komite Sekolah Tidak Tetap (perwakilan dua orang wali siswa peserta didik baru untuk setiap kelas). Rapat pleno yang diselenggarakan sebagai forum pengesahan dan sosialisasi RAPBS hanya bersifat formalitas. Untuk menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas, orang tua/wali siswa dapat meminta rancangan RAPBS sebelum rapat pleno dilaksanakan. Pihak sekolah mengeluarkan kebijakan untuk tidak mewajibkan siswa-siswanya membeli seragam batik produksi sekolah. Pengelolaan dan atau penjualan seragam batik sekolah dilakukan melalui koperas

sekolah. Harga seragam batik sekolah yang dijual ke siswa sebesar Rp 55.000,00/potong sedangkan harga dari koperasi sekolah Rp 53.000,00/potong, sehingga diperoleh keuntungan Rp 2.000,00/batik. Jumlah siswa yang membeli seragam batik kurang lebih 300 orang siswa dari 470 seluruh siswa SMKN 5 Yogyakarta. Kemampuan pengelolaan keuangan sekolah yang masih minim dalam penyusunan RAPBS dan laporan APBS (khususnya tingkat SD dan SMP) sehingga Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta berkewajiban mengadakan bimbingan teknis yang lebih komprehensif terkait dengan hal tersebut. Berdasarkan pertimbangan Pasal 4 (7) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 yang menjelaskan bahwa azas pengelolaan keuangan sekolah menganut prinsip Transparansi dan Pasal 8 ayat (1), Pasal 8 ayat (6), Pasal 12, Pasal 13 serta Pasal 20 ayat (2) Peraturan Walikota Yogyakarta (Perwal) Nomor 21 Tahun 2008 yang menjelaskan tentang penyusunan Rancangan APBS, maka dalam penyusunan RAPBS 2008-2009 SMKN 5 Yogyakarta terdapat penyimpangan atau maladministrasi berupa kelalaian dalam menjurnalkan (*posting*) pendapatan atas bunga dan hasil produksi batik sekolah.

Dalam kasus penerimaan peserta didik baru maka terdapat cacat hukum dalam proses di SDN Ungaran I Kota Yogyakarta Dengan demikian Kepala Sekolah SDN Ungaran I telah melakukan mal administrasi berupa pelanggaran terhadap asas kecermatan dan akuntabilitas sebagaimana disebut dalam Pasal 3 Pergub DIY Nomor 12 Tahun 2008 *juncto* Pasal 3 Perwal Kota Yogyakarta Nomor 46 Tahun 2009 *juncto* Pasal 3 Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta Nomor 188/1255

Kepala SDN Kyai Mojo Kota Yogyakarta tidak melakukan tindakan maladministrasi publik dalam hal pembelian LKS, kursus komputer, UAS, dan karya wisata. Kepala SDN

Kyai Mojo Kota Yogyakarta telah melakukan maladministrasi publik dalam hal penarikan biaya untuk les dan *try out*, dan pembelian *laptop* terlebih dahulu tanpa adanya kesepakatan/ keputusan dengan Komite Sekolah terlebih dahulu dan adanya batasan minimal iuran/ sumbangan sukarela orang tua/ wali peserta didik untuk pembelian *laptop*.

Perwal tentang Tabungan Pendidikan merupakan peraturan kebijaksanaan karena dibentuk tanpa perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga muatan kewajiban di dalam perwal tidak tepat. Perwal hanya boleh bersifat himbauan atau dorongan saja.

Walikota Yogyakarta untuk menghilangkan muatan kewajiban di dalam Pasal 4 ayat (2) Perwal Nomor 48 Tahun 2010 yang berbunyi "Tabungan pendidikan wajib diikuti oleh peserta didik pada sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah". Apabila pemerintah ingin memberikan kewajiban kepada rakyat, maka hal itu harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah dengan tetap mempertimbangkan kemampuan ekonomi rakyat.

Terhadap pengaduan Titin Yustiana Yahya, SMA Negeri 1 Yogyakarta telah melakukan perbuatan mal administrasi dengan menahan ijazah Yunita Ratna Dilla Tri.

Selain itu beberapa saran kepada SMA Negeri 1 Yogyakarta :

- a. membuat sistem penanganan keluhan terpadu di bawah kontrol langsung dari Kepala Sekolah, agar tidak muncul kesan keluhan tidak ditangani dan saling melempar tanggung jawab sehingga menyulitkan pihak yang menyampaikan keluhan,
- b. memperbaiki komunikasi antara sekolah dengan orang tua peserta didik, terutama untuk orang tua peserta didik yang berpotensi menunggak biaya pendidikan,

- c. tidak melakukan penahanan ijazah, dan segera menyerahkan 50 ijazah yang masih disimpan kepada para pemiliknya.

Terhadap pengaduan orang tua wali SD Keputran 1 Bahwa dalam kasus tersebut telah terdapat tindakan maladministrasi dalam bidang kebijakan yang dilaporkan oleh Pelapor berupa Penyimpangan Prosedur yang dilakukan oleh Kepala SDN Keputran karena menerima kebijakan Komite SDN Keputran I yang kepengurusannya secara *de jure* belum memiliki kekuatan yuridis. Hal tersebut telah melanggar Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) Nomor: 044/U/2002 tanggal 2 April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Pada Salinan Lampiran II Kepmendiknas Nomor 044/U/2002 tersebut bahwa kepengurusan Komite Sekolah terbentuk setelah ditetapkan dengan SK satuan kepala pendidikan dan selanjutnya diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

Menurut Kepmendiknas Nomor: 044/U/2002 tanggal 2 April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah bahwa tujuan utama Komite Sekolah adalah:

- a. Untuk mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan;
- b. Untuk meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan;
- c. Untuk menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di satuan pendidikan.

Adanya perlakuan secara diskriminatif oleh pihak SMAN 9 Yogyakarta dan SMAN 2 Yogyakarta, sebab secara halus maupun kasar telah menolak adiknya sebagai warga negara yang dilindungi konstitusi dan undang-undang. Program jalur kuota KMS dalam

PPDB adalah program Walikota Yogyakarta melalui Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sehingga pihak sekolah di lingkungan Kota Yogyakarta tidak dibenarkan menolak calon siswa pemegang KMS, baik secara halus maupun kasar. Dengan demikian, pihak SMAN 9 Yogyakarta dan SMAN 2 Yogyakarta tidak melaksanakan program tersebut secara baik dan benar. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta agar memperbaiki sistem pelayanan pendaftaran calon siswa baru jalur kuota KMS dengan sistem pelayanan pendaftaran satu pintu, sehingga tidak ada peluang sekolah untuk menolak calon siswa pemegang KMS baik secara halus maupun kasar

Pendidikan dasar gratis yang dibiayai oleh pemerintah merupakan amanah konstitusi Pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 mengatur, bahwa: “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Anggaran 20% tersebut targetnya tidak berdasar tahun, tetapi bersifat progresif. Penetapan anggaran 20% berdasar pada kemampuan sumber daya. Indonesia telah meratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob) dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Negara (Pihak dalam Kovenan) ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh, salah satunya adalah melalui pendidikan dasar yang diwajibkan dan harus tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang. Kebijakan-kebijakan tersebut didasarkan karena warga negara banyak yang hidup di bawah garis kemiskinan, sehingga pendidikan

dasar menjadi kewajiban pemerintah untuk membiayainya. Peraturan Walikota Yogyakarta merupakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang dibentuk bukan karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh karena itu pembentukannya harus didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, tidak boleh ada muatan wajib dan tidak boleh membelenggu hak dengan mewajibkan mengikuti tabungan pendidikan dengan jumlah tertentu dan hanya di Bank Jogja dan BPD DIY meskipun boleh tidak menabung dengan syarat-syarat tertentu.

Walaupun tidak ada sanksi yang tertuang secara tertulis di dalam Perwal Nomor 48 Tahun 2010, tetapi muatan kewajiban di dalamnya menimbulkan potensi adanya sanksi yang lain, yaitu sanksi sosial dan moral dari Pihak Sekolah, orang tua/wali peserta didik yang lain, maupun sesama peserta didik. Di dalam konsideran Perwal Nomor 60 Tahun 2009 sebagai dasar pertimbangannya adalah “Dalam rangka membiasakan menabung hidup hemat, dan untuk mendukung biaya ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi bagi siswa, maka perlu adanya tabungan pendidikan. Untuk pelaksanaan optimal tabungan pendidikan perlu adanya peran serta orang tua siswa. Maksud dan tujuan Perwal Nomor 60 Tahun 2009 adalah untuk mendorong kepedulian orang tua dalam rangka mempersiapkan dana pendidikan khususnya untuk membantu meringankan biaya ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, mendidik siswa gemar menabung, dan adanya kepedulian sosial dari Bank Jogja dan BPD DIY. Mendorong menabung merupakan sesuatu yang baik, tetapi tidak boleh ada unsur mewajibkan seperti yang dicantumkan di dalam Perwal Nomor 48 Tahun 2010. Muatan kewajiban tidak dapat dituangkan dalam perwal, tetapi lebih tepat dituangkan di dalam Peraturan Daerah (Perda) dengan melihat kondisi sosial ekonomi subjek hukum, sehingga tidak boleh disamaratakan.

Berkaitan dengan pengaduan Yuliani, maka dapat dikatakan penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan pada Pasal 27 bahwa ijazah termasuk salah satu dokumen resmi negara. Adapun bunyi penjelasan pasal 27 tersebut adalah, "Yang dimaksud dokumen resmi negara adalah antara lain surat keputusan, surat berharga, ijazah, surat keterangan, surat identitas diri, akta jual beli, surat perjanjian, putusan pengadilan."

Ijazah merupakan salah satu dokumen resmi negara yang dipegang atau dikuasai oleh perorangan, sehingga tidak ada hak apapun sekolah negeri atau swasta untuk menahan atau menyanderanya. Penahanan atau penyanderaan ijazah ini merupakan perbuatan melawan atau melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Adapun diantara aturan yang dilanggar adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya."
- b. Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi, "Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa."
- c. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada Pasal 15 huruf (g) yang berbunyi, "Penyelenggaraan pelayanan publik berkewajiban berpartisipasi aktif dan mematuhi perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik."

Pihak SMKN 6 Yogyakarta yang menyimpan, menahan, atau menyandera ijazah telah terindikasi menghalangi peserta didiknya untuk memperoleh haknya. Hal itu dapat

dituntut atas dasar perbuatan melawan atau melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) pada Pasal 1365 bahwa, ”Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain mewajibkannya orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.” Bahwa dalam kasus tersebut telah terdapat tindakan maladministrasi dalam bidang pelayanan pendidikan yang dilaporkan oleh Pelapor berupa ketidaktaatan terhadap aturan yang berlaku yang dilakukan oleh Kepala SMKN 6 Yogyakarta

2. Pelaksanaan Pelayanan di Bidang Kesehatan di Kota Yogyakarta

Tabel 2
Pelaksanaan Pelayanan di Bidang Kesehatan di Kota Yogyakarta
Tahun 2010 sampai dengan 2013

Tahun	Nomor	Kasus
2013	1	Pengaduan Khaerodin yang beralamat di Jl. Gambir Anom, Gg. Memandela UH 5/59, RT 034/09, Gambiran, Pandean, Umbulharjo yang mneyebutkan bahwa Puskesmas Mergangsan tidak memberikan kuitansi atas pembayaran yang dilakukan pengadu
	2	Laporan Siti Umi Akhirokh, S.H dengan alamat di Dukuh MJ I/1482, RT 078, RW 016, Gedongkiwo, Mantrijeron, Kota

		Yogyakarta tentang pelayanan pelayanan Pustu Dukuh Gedongkiwo tersebut kepada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta yang menolak pendaftaran pasien
	3	Laporan Utami Budi Ningsih yang beralamat di Jl. Gendingan 306, Yogyakarta atas pelayanan Puskesmas Ngampilan yang menolak pendaftaran pasien dan pelayanan yang tidak ramah

Sifat pengawasan Inspektorat adalah terjadual. Pelaksanaan pengawasan dilakukan berdasar Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta nomor 389 tahun 2013 telah ditetapkan Program Kerja Pengawasan Tahunan Kota Yogyakarta tahun 2014. Dalam Keputusan walikota tersebut, selama kurun waktu 2014 Inspektorat Kota Yogyakarta akan melakukan pemeriksaan reguler pada 72 obyek, pembinaan operasional pemeriksaan yang difokuskan pada pembinaan pengelolaan barang milik daerah dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah pada sekolah-sekolah di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta sebanyak 30 obyek, Reviu laporan keuangan dengan sasaran laporan keuangan pemerintah Kota Yogyakarta yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran , Neraca, Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan semester I dan akhir tahun, evaluasi sistem/program/kebijakan pada suatu kegiatan maupun pelaksanaan tupoksi sebanyak 20 obyek, penanganan kasus di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta (pemeriksaan khusus) sebanyak 25 kasus, pemeriksaan mendadak sebanyak 5 kali. Pemeriksaan mendadak (sidak) hanya dilakukan berkaitan dengan

pelaksanaan jam kerja. Terutama pada saat hari kerja yang berada diantara dua hari libur atau pada hari-hari pertama masuk kerja setelah libur lebaran (Hari Raya Idul Fitri).

Berdasarkan Keputusan Walikota nomor 389 tahun 2013 tentang Program Kerja Pengawasan Tahunan Kota Yogyakarta maka pemeriksaan reguler dilaksanakan selama 14 hari pemeriksaan, evaluasi AKIP selama 10 hari pemeriksaan, monitoring RKA selama 6 hari pemeriksaan dan reviu laporan keuangan selama 6 hari pemeriksaan. Berdasar Keputusan Walikota di atas juga telah ditetapkan 6 tim pemeriksa baik untuk pemeriksaan reguler maupun non reguler dimana masing-masing tim terdiri dari Pengendali teknis, ketua tim dan anggota serta dilengkapi dengan besaran anggaran.

Kegiatan pengawasan yang terjadual seperti ini tentu akan mengakibatkan kurangnya optimalnya hasil pengawasan inspektorat terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Karena untuk pelayanan pada masyarakat pengawasan seperti ini tidak mampu menunjukkan fakta yang sebenarnya terjadi di lapangan. Tidak sebagai sarana untuk mengetahui fakta yang sesungguhnya terjadi di lapangan pun mengalami distorsi dengan hanya dilakukan pada waktu waktu tertentu, khususnya pada hari-hari pertama setelah libur lebaran atau pada hari kerja diantara dua hari libur.

ASN pada inspektorat adalah bagian dari aparat pemerintah di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Dalam sistem birokrasi pemerintahan berlakulah startifikasi jabatan dan kedudukan. Semakin tinggi jabatan dan kedudukannya maka semakin besar kekuasaan dan kewenangannya, sebaliknya semakin rendah jabatan (atau bahkan tidak mempunyai jabatan sama sekali) dan kedudukannya maka ASN tersebut tidak mempunyai kekuasaan dan kewenangan sama sekali. Berkaitan dengan hal ini pejabat ASN yang berkedudukan lebih tinggi akan sangat berkuasa terhadap ASN dibawahnya dan seterusnya hingga membentuk piramida, ASN tertinggi

akan menguasai ASN-ASN yang ada di bawahnya. Berkaitan dengan hal ini, ada kalanya terjadi ketika inspektorat sudah menentukan hukuman bagi ASN yang melanggar peraturan maka intervensi dari pihak ASN tertinggi (Sekretaris Daerah) maupun pejabat politik di daerah itu (Bupati/Walikota) sangat kental terjadi.

Budaya sangat mempengaruhi pelaksanaan pengawasan. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang budaya ASN selaku pengawas. Pengawas di lingkungan Inspektorat Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman mayoritas adalah orang Jawa atau masyarakat Jawa.

Dalam masyarakat Jawa terdapat dua kaidah dalam pola relasi antar manusia. Kaidah pertama mengatakan bahwa dalam setiap situasi manusia hendaknya bersikap sedemikian rupa hingga tidak sampai menimbulkan konflik. kaidah ini bertujuan untuk mempertahankan masyarakat dalam keadaan yang harmonis. Keadaan dimana semua pihak dalam keadaan damai satu sama lain, suka bekerja sama, saling menerima dalam suasana tenang dan sepakat. Prinsip ini bukanlah menciptakan keadaan keselarasan sosial melainkan lebih untuk tidak mengganggu keselarasan yang diandaikan sudah ada. Kaidah kedua menuntut agar manusia dalam cara berbicara dan membawa diri selalu menunjukkan sikap hormat kepada orang lain, sesuai dengan derajat dan kedudukannya.⁷⁰

Lebih lanjut digambarkan bahwa masyarakat Jawa menghindari keterusterangan⁷¹. Sikap ketidakterusterangan tersebut diwujudkan dengan tidak menunjukkan sikap atau perasaan yang sebenarnya dari orang tersebut dihadapan orang lain. Orang Jawa akan tetap tersenyum ketika melihat orang lain melakukan perbuatan yang tidak disukainya. Hal inilah yang menjadi kendala

⁷⁰ Franz Magnis Suseno, 1984, *Etika Jawa: Sebuah Analisis Filsafati tentang Kebijakan dan Hidup Jawa*, PT Gramedia, Jakarta, hal. 38-40

⁷¹ Clifford Geertz, 1981, *Abangan, Santri, Priyayi dalam masyarakat Jawa*, Pustaka Jaya, Jakarta, hal. 155

ketika masyarakat Jawa harus melaksanakan tugas pengawasan terhadap orang lain. Budaya rukun, menghindari konflik terbuka, menghindari keselarasan dalam hidup bersama telah menyebabkan ketidakobyektifan pengawas dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

ASN yang bertugas di Inspektorat kota Yogyakarta sejumlah 46 orang dengan 44 orang (95,66%) adalah suku Jawa, 1 orang dari Aceh (2.17%) dan 1 orang dari Nusa Tenggara Timur (2.17%)

Pegawai ASN pada saat ini merupakan warisan PNS pada masa Orde Baru dimana pada masa orde baru tersebut, PNS adalah intitusi yang sangat superior dalam relasi dengan masyarakat. Akbiatnya orientasi melayani tidak pernah ada pada diri pegawai ASN pada masa itu. Disisi lain, mentalitas korupsi, kolusi dan nepotisme tumbuh subur pada masa orba. Belum lagi hubungan birokrasi dan masyarakat adalah hubungan patron – klien serta mentalitas jalan selamat dan berlindung di balik sistem formalisasi, aparat pemerintah tidak terdorong melakukan perubahan atas tuntutan masyarakat. Penetrasi politik pada masa orba juga semakin memerburuk orientasi pelayanan birokrasi. Pada masa orba, Golkar menguasai birokrasi. Sekarang setelah kekuasaan politik Golkar menurun bermunculan partai politik baru yang mencoba melebarkan sayap dan pengaeuhnya dengan melakukan intervensi ke birokrasi pemerintahan. Undang Undang 5 tahun 2014 sudah melarang politisasi birokrasi.

Pada masa orba upaya peningkatan kualitas aparat pemerintah dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan (diklat) namun upaya ini tidak serta merta meningkatkan kualitas aparat pemerintah, kadarena diklat hanya dilakukan secara aformalitas saja. Penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik. Diklat hanya menjadi referensi karier meskipun jenis dan mutu diklat jauh dari relevan, bahkan pada masa sekarang pendidikan gelar berduyun-duyun ditempuh oleh para pegawai tanpa melihat lagi hubungannya dengan tugas birokrasi. Dalam

kaitan ini program peningkatan mutu pegawai harus menjadi perhatian pemerintah. Masyarakat melihat masih adanya inefisiensi dan koruptif dari birokrasi. Birokrasi pemerintah masih terlalu sulit untuk menghapus kebiasaan lama meskipun kontrol masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat terus teramat gencar sekarang. Pemerintah sekarang lebih memfasilitasi lembaga ad hoc di luar birokrasi seperti komisi-komisi untuk melaksanakan tugas pengawasan birokrasi dan pemberantasan korupsi. Upaya pemberdayaan dan mengarahkan birokrasi agar menjadi rasional dan efisien serta bertanggung jawab kini tergantung dari seberapa besar kemampuan dan kesungguhan pemerintah dalam menumbuhkan nilai-nilai birokrasi baru dalam sikap dan berperilaku sebagaimana peraturan perundang-undangan UU ASN, UU Administrasi pemerintah dan lain-lain

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pelaksanaan pengawasan terhadap PNS daerah didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 serta peraturan daerah baik peraturan bupati kabupaten Sleman maupun kota Yogyakarta terkait Inspektorat di tingkat Kabupaten/Kota.

Berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan ini didasarkan kepada norma-norma obyektifitas, profesional, tidak mencari-cari kesalahan, dilakukan secara terus menerus untuk mencapai kesinambungan, efektif dalam upaya mencapai tindakan korektif yang cepat dan tepat serta mendidik dan dinamis. Ruang lingkup pengawasan ini meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan daerah baik urusan pemerintahan yang wajib, umum, pilihan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan

Pelaksanaan pengawasan ternyata belum mampu mengoptimalkan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan pendidikan dan kesehatan di Kota Yogyakarta. Selama kurun waktu 2010 sampai dengan 2013, masih ada masyarakat di Kota Yogyakarta mengeluhkan pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Keluhan tersebut berkaitan dengan mal administrasi pungutan liar, penahanan ijazah dan lain-lain

B. Saran

1. Perlunya peningkatan kompetensi aparatur pengawas
2. Perlunya peningkatan sarana dan prasarana
3. Inspektorat harus menjadi lembaga eksternal (otonom) diluar pemerintah Kabupaten/Kota
4. Inspektorat harus menjadi lembaga superordinasi Pemerintah Kabupaten/Kota dimana struktur kelembagaan Inspektorat harus integral dengan Inspektorat Nasional bahkan perlu digabungkan dalam Unit Kerja Presiden untuk Pelaksanaan Pengawasan Pembangunan.
5. Inspektorat harus melakukan proses pengawasan sejak perencanaan, pelaksanaan sampai dengan hasil akhir suatu kegiatan. Sehingga fungsi pengawasan sekaligus menjadi jaring pengaman internal dalam meminimalisasi penyimpangan pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Ackerman, Susan Rose and Peter Lindset, 2011, *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Pub, London

Addink GH, 2001, *Principles of Good Governance --- New Developments in Good Governance Criteria in the Netherlands*

Aijata, Kirsi, 2000, *Civil Service Ethics*, Working Group Memorandum, Helsinki

- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Alder, John, 2002, *General Principles of Constitution and Administrative Law*, Fourth Edition, Palgrave Law Masters
- Anom Surya Putra, 2003, *Teori Hukum Kritis*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Arifin Mochtar, Zainal., dan Hasrul Halili, 2009, *Tingkat Integritas Instansi Pelayanan BPN dan Samsat di Propinsi DIY*, Mimbar Hukum, Volume 21, Nomor 3, Oktober 200
- Barnet, Hillaire, , *Constitutional and Administrative*, Fourth Edition, Cavendish Publishing Limited, London
- Basah, Sjachran, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Basowi dan Sukidin, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Insan Cendekia Surabaya
- Bayo, Henry B, 1966, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York
- Beetham, David, 1990, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta
- Blau, Peter M dan Maeshal W Meyer, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, cetakan pertama, UI Press, Jakarta
- Bogdan, Robert dan Tailor Stevens, 1993, *Kualitatif Dasar-Dasar Penelitian*, Usaha Nasional Surabaya
- Chaudry, Shahid Amjad, Gary James Reid and Waleed Haider Malik, 1994, *Civil Service Reform*, The World Bank, Washington DC
- Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bina Aksara, Surabaya
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta
- Djajoesman, 1968, *Kontrol dan Inspeksi*, Makalah pada Sekolah Staf dan Komando Kepolisian I lembang, Bandung
- Dunn, William N, Muhajir Darwin (penyunting), 2001, *Analisis Kebijakan Publik: Kerangka Analisis Dan Prosedur Perumusan Masalah*, Hanindita, Yogyakarta

- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Effendi Lotulung, Paulus, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Bagi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Effendi, Luthfi, 2003, *Pokok Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang
- Effendi, Sofian, 1999, *Kebijakan kepegawaian Negara dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan pasca Pemilu 1999*, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta
- Effendi, Sofian, 2013, *Godot dan Reformasi Birokrasi*, Harian Kompas edisi Senin 13 Mei 2013 *opini*
- Effendi, Taufik, 2008, *Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global*, Seminar UNDP, Semarang
- Ellis-Jones, Ian and David Barker, 2001, *Essential Administrative Law*, Routledge-Cavendish London
- Fachruddin, Irfan, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan Alumni*, Bandun
- Fahmad, Muin, 1997, *Peran Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, UII Press, Yogyakarta
- Friedman, W, 1967, *Legal Theory*, Fifth Edition, Columbia University Press, New York
- Fuady, Munir, 2013, *Teori-Teori Besar dalam Hukum*, cetakan I, Kencana, Jakarta
- Funk, William F. and Richard H. Seamon, 2001, *Administrative Law*, Aspen Law and Bussines New York
- Gaffar, Affan, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Ganz, Gabriele, 1994, *Understnding Public Law*, Second Edition, Fontana Press
- Ginsburg, Tom and Albert H.Y. Chen (Ed), 2009, *Administrative Law and Governance in Asia comparative perspectives*, Routledge, New York
- Gish, Jim, 1997, *Civil Service Career Starter*, Learning Express
- Gisjeels, Jan dan Mark van Hoekoe (alih bahasa B Arief Sidharta), 2000, *Apakah Teori Hukum itu ?*, Laboratorium Ilmu Hukum Unika Parahyangan, Bandung
- Gordon, Scott, 1999, *Controlling The State*, Harvard University Press
- Hadenious, Axel (Ed.), 2003, *Decentralization and Democratic Governance Experience from India, Bolivia and South Africa*, Elanders Gotab, Stockholm
- Hadjon, Philipus M. dkk, 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gama Press Yogyakarta
- _____, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanggal 10 Oktober 1994
- Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik : Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Gaya Media, Yogyakarta

- Harlow, Carol and Richard Rawlings, 2009 *Law and Administration*, First Published Cambridge University Press, New York
- Hawke, Neil, and Neil Parpworth, 1998, *Introduction to Administrative Law*, First Publishing Cavendish Publishing Limited, London
- Herling, David, 2004, *Briefcase on Constitutional and Administrative Law*, Routledge Cavendish, London
- Hoogerwerf, 1983, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta
- Ibrahim, 2003, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif Dan Eksekutif dalam Pembaharuan Undang Undang Dasar 1945, Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung
- Inspektorat Jendral Dalam Negeri, 1981, *Teknik dan Pengendalian*, Jakarta
- Iskatrinah, 2004, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Litbang Pertahanan Indonesia, Balitbang DepHan, Jakarta
- Iver, Mc, 1985, *The Web of Governance*, terjemah oleh Laila Hasyim, Jaring-jaring Pemerintahan jilid I, Aksara Baru, Jakarta
- James, Rhonda and Diane Langley, 1999, *Administrative Law*, Routledge-Cavendish, London
- Karim, Abdul Gaffar dkk, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan bekerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Kelsen, Hans, 2009, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung
- Kelsen, Hans, 1995, *Teori Hukum Murni (Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum empirik deskriptif)*, terjemah Somardi, Rindi Press
- Kansil, CST dan Christine S.T. Kansil, 2000, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnja Paramita, Bandung
- Kementrian Negara Pendayagunaan Apartur Negara Republik Indonesia dan *Deutsche Gesselschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*, 2001, *Terobosan dan Inovasi Daerah dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Jakarta
- Kingsbury, Harmon, 1849, *Law and Government*, C.M Saxton, Fulton Street, New York
- Kumorotomo, Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

- Kurniawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Penerbit Pembaruan, Jakarta
- Kusumaatmadja, Muchtar dan Bernard Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Alumni, Bandung
- Lay, Cornelis, Eddy O.S. Hiariej dan AAGN Ari Dwipayana, 1999, *Eksekutif dan Legislatif Daerah (Penelitian tentang Potensi Konflik antara DPRD dan Birokrasi di daerah)* Penelitian Riset Unggulan Terpadu VIII
- Lev, Daniel. S., 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, cetakan pertama, LP3ES, Jakarta
- Lewis, George Cornewall, 1871, *an Essay on The Government Dependencies*, John Murray Albemarle Street, London
- Linz, Juan J, 1990, *Transition to Democracy*, Quarterly, Number 13, Summer, Washington
- Manan, Baqir dan Kuntata Magnar, 1966, *Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Amrico, Bandung
- Manan, Baqir, 2000, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif Eksekutif dan Yudikatif*, makalah disampaikan pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro di Cianjur Tanggal 26 Juli 2000
- Mariana, Dede, 2006, *Reformasi Birokrasi Pemerintah Pasca Orde Baru*, Jurnal Sosiohumaniora Volume VIII Nomor 3 Tahun 200
- Mariun, 1973, *Asas Asas Ilmu Pemerintahan*, FISIP UGM, Yogyakarta
- Marzuki, Laica, 2005, *Berjalan-jalan di ranah Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta
- Mawan, Riswanda, 2005, *Pilkada: Bagaimana Politisi akan mengelola Birokrasi*, makalah disampaikan pada *Launching Program Monitoring dan Evaluasi Otonomi Daerah di Yogyakarta dan Jawa Tengah*, Yogyakarta
- McEldowney, John F., 1994, *Public Law*, Sweet and Maxwell, London
- Menpan, 2008, *Mewujudkan Good Local Government*, Disampaikan pada focus group discussion, Istana Kepresidenan, 23 Agustus, Jakarta
- Moenir, H.A.S. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Moleong, Lexy, 1999, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung

Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta

_____, 1982, *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Liberty, Yogyakarta

_____, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

_____, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

_____, 1999, *Perwujudan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa dalam Negara Kesejahteraan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tanggal 15 Maret 1999