

RUMPUN ILMU : HUKUM

RINGKASAN EKSEKUTIF
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 195 70929201304153058/052909574

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

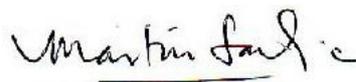
Biaya Penelitian : Rp. 20.000.000,-

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.

Terselesainya penelitian ini tidak lepas dari bantuan segenap pihak. Oleh sebab itu peneliti mengghaturkan 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

RINGKASAN

Dalam jangka panjang penelitian ini bertujuan untuk mengajukan pemikiran tentang pengawasan terhadap aparatur sipil negara di daerah dalam pelaksanaan pelayanan umum khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan. Hal ini penting karena pada saat ini keluhan masyarakat terhadap pelaksanaan pelayanan umum dibidang kesehatan dan pendidikan masih sangat rendah kualkitasnya. Data dari Data Lembaga Ombudsman DIY dalam bidang pendidikan sebanyak 23 pengaduan (19,33%) dan bidang kesehatan sebanyak 13 pengaduan (10,40%), 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 berbelarut-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 Perwakilan DIY Jawa Tengah 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, keluhan masyarakat di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman paling tinggi pada pelayanan bidang pendidikan. Keluhan masyarakat atas pelayanan pendidikan di Kota Yogyakarta yang disampaikan ke ORI Perwakilan DIY Jawa Tengah sebanyak 7 keluhan dengan hanya 2 yang diselesaikan, sementara di Kabupaten Sleman tercatat sebanyak 8 keluhan dan hanya 1 yang diselesaikan. Dengan demikian target khusus yang ingin dicapai dari penelitian ini adanya model pengawasan terhadap apatur sipil negara dalam pelaksanaan pelayanan umum bidang pendidikan dan kesehatan

Untuk mencapai target-tersebut, penelitian ini pada dasarnya menggunakan pendekatan kualitatif dan dalam batas-batas tertentu menggunakan pendekatan kuantitatif, khususnya dalam penggunaan metode pengumpulan data yaitu dengan metode wawancara dengan alat pedoman wawancara, *focus group discussion* serta observasi, termasuk analisis data. Penelitian akan mendeskripsikan nilai-nilai lingkungan hidup dalam pembangunan wilayah khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kata Kunci: pengawasan, Aparatur Sipil Negara, Pelayanan

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di negara Indonesia 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 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.¹

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.

¹ Ibid, hlm 3.

Pengaturan tentang kewenangan 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) 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, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Dengan demikian manajemen PNS meliputi pengangkatan calon PNS, Pengangkatan dalam Pangkat, Pemindahan, Penugasan sampai dengan Pemberhentian PNS. Miftah Thoha² 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. Effendi menyebutkan, pentingnya pembinaan ASN disamping untuk melaksanakan fungsi-fungsi

² Miftah Thoha, 1997, *Adminsitration Kepegawaian Daerah*, Ghalia, Jakarta hlm 16.

pemerintahan guna mencapai tujuan nasional juga untuk membentuk ASN yang berkemampuan dunia.³

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, 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.

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

Pegawai ASN diadakan guna mewujudkan terselenggaranya pelaksanaan fungsi pemerintahan berupa melakukan pelayanan kepada masyarakat serta pemenuhan atas kebutuhan masyarakat dan bukan melayani dirinya sendiri.⁴ 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 pelayanan (*verzorgen functie*) yang diarahkan pada fungsi pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan ditengah masyarakat.⁵

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.⁶

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

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

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

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

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 responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah).⁷

Sikap dan perilaku positif ASN yang diharapkan dalam melayani masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pelayanan secara adil dan merata;
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

⁷ Joko Widodo 2001, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. hlm 270-271.

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*.⁸ Pada saat ini masyarakat sebagai pengguna pelayanan kesehatan semakin meningkat kuantitasnya, sehingga tuntutan akan pelayanan yang bermutu pun semakin meningkat⁹. 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

⁸ Norman Flyn dalam Bappenas, 2010, *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi : Studi tentang Variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, hlm. 2

⁹ Poerwani Soerodjotanojo, 2005, *Forum Mutu Pelayanan Kesehatan Indonesia Tahun 2005*, hlm 2

kebijakan agar terpeenuhnya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan.¹⁰

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 pennggulanngan penyakit serta standar pelayanan minimal dibidang kesehatan. Pelayanan 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 kesehatannya¹¹.

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.

¹⁰ Wijayanti dan Ridwan Baraba, 2010, *Implementasi Total Quality Management : Studi pada Puskesmas di Kabupaten Sleman dengan Sertifikat ISO 9001:2000*, hlm 16

¹¹ Ibid., hlm 20

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. Oleh sebab itu peningkatan kualitas pelayanan pendidikan sangat penting karena sebagai upaya mempersiapkan dan menghasilkan sumber daya manusia yang tangguh dan cerdas¹². 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 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

¹² Amat Jaedun dan Ishartiwi, 2010, *Survei Tingkat Kepuasan Konsumen Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di bidang Pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 1

4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilakukan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.¹³

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 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

¹³ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, , hlm. 38-39

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.

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 ?

B. Metode 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

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. Kepala Inspektorat Kabupaten Karanganyar
- e. Ketua LOD Daerah Istimewa Yogyakarta
- f. Ketua ORI Perwakilan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta
- g. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- h. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Karanganyar
- i. Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
- j. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Karanganyar
- k. Kepala Humas Pemerintah Kota Yogyakarta
- l. Kepala Humas Pemerintah Kabupaten Karanganyar
- m. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara 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.

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

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 pembanding dan teori ini berfungsi sebagai pengarah analisis.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

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 mal administrasi.

Mal administrasi diartikan sebagai *poor management or regulation*. 14 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. 15 menurut Sujata, sebagaimana termuat dalam

14 Black Law Dictionary

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

Laporan Tahunan 1997 Ombudsman Eropa maka maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan yang terjadi apabila institusi pemerintah tidak berhasil melakukan 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) 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 (*legitimate 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*)¹⁶

Menurut Undang Undang Nomor 37 tahun 2008, maladministrasi 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.

¹⁶ Willibrodus Riawan Tjandra, 2009, Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa (*Clean and Strong Government, Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 187-188

Muchsan menggunakan istilah perbuatan tercela sebagai pandangan maladministrasi.

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. Ini berarti pemerintah dituntut untuk dapat menxeraskan 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 terjadilah perbuatan penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*) atau perbuatan tercela.

Terdapat lima perbuatan tercela yaitu (1) perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), (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 koperasi 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 pengelola 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 1 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 I 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 memwadahi 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-Undnag 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 didasari 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 mendasarkan 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

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 kurang 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. Sidak 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.¹⁷

Lebih lanjut digambarkan bahwa masyarakat Jawa menghindari keterusterangan¹⁸. 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 ketika masyarakat Jawa harus melaksanakan tugas pengawasan terhadap orang lain. Budaya rukun, menghindarkan konflik terbuka, menghindarkan 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

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

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

selamat dan terlindung di balik sistem formalisasi, aparat pemerintah tidak terdorong melakukan perubahan atas tuntutan masyarakat. Penetrasi politik pada masa orba juga semakin memperburuk orientasi pelayanan birokrasi. Pada masa orba, Golkar menguasai birokrasi. Sekarang setelah kekuasaan politik Golkar menurun bermunculan partai politik baru yang mencoba melebarkan sayap dan pengaruhnya 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 pemerintahan masih terlalu sulit untuk menghapus kebiasaan lama meskipun kontrol masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat terus teramat gencar sekarang. Pemerintah sekarang lebih memfasilitasi lembaga-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

D. 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

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 Administratieve*, 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 Cedekia, 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, 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 UNDIP, Semarang
- Ellis-Jones, Ian and David Barker, 2001, *Essential Administrative Law*, Routledge-Cavendish, London
- Fachruddin, Irfan, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung
- 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-Cavnedish, London
- Hoogerwerf, 1983, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta
- Ibrahim, 2003, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legilatif 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 Gessellschaft 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 Di 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 Cornwall, 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