

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia seperti yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada alinea ke-4 yaitu “Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa . . . . .”, dalam rangka mencapai tujuan negara tersebut, pemerintah melakukan berbagai macam upaya, salah satunya adalah dalam bentuk pemberian pendidikan bagi anak-anak Indonesia yang akan menjadi generasi penerus bangsa. Mengenai pendidikan diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka.
- (4) Mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (5) 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.
- (6) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Masalah pendidikan selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 20 tahun 2003.

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”.

Tujuan dilaksanakannya pendidikan itu sendiri terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, “pendidikan nasional bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.

Pemerintah selaku yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan nasional telah melakukan berbagai macam upaya untuk mencapai tujuan pendidikan tersebut, yaitu dengan cara meningkatkan standar pendidikan nasional, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 32 Tahun 2013 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan reformasi pendidikan nasional. Dengan Peraturan Pemerintah tersebut, pemerintah mencoba untuk menetapkan standar nasional pendidikan yang berlaku di negara Republik Indonesia, dalam Pasal 1 angka 1 terdapat pengertian standar nasional pendidikan yaitu, “Standar Nasional Pendidikan adalah kriteria

minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan yang menjadi ruang lingkup standar nasional pendidikan tersebut terdapat dalam Pasal 2 ayat (1), yang meliputi:

- a. Standar isi
- b. Standar proses
- c. Standar kompetensi lulusan
- d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan
- e. Standar sarana dan prasarana
- f. Standar pengelolaan
- g. Standar pembiayaan dan,
- h. Standar penilaian pendidikan

Sebagai akibat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka daerah diberikan hak untuk mengelola pendidikan di daerahnya sendiri. Dalam Pasal 11 dan 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pendidikan merupakan urusan pemerintah wajib konkuren, tapi tidak seluruh kewenangan pusat disentralisasikan kepada daerah terdapat aspek-aspek pendidikan yang tetap dikelola oleh pusat antara lain meliputi perumusan atau pembuatan kebijaksanaan nasional mengenai kurikulum, persyaratan-persyaratan pokok tentang jenjang pendidikan, persyaratan pembukaan program baru, persyaratan tentang guru dan tenaga pendidikan lainnya di setiap jenjang pendidikan dan kegiatan-kegiatan strategis lainnya.<sup>1</sup> Dengan desentralisasi membuka peluang untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan dengan menata manajemen pendidikan yang efektif dan efisien berdasarkan

---

<sup>1</sup> Engkoswara dan Aan Komariah, 2011, *Administrasi Pendidikan*, Alfabeta, Bandung, hlm 292.

kekhasan daerah sendiri.<sup>2</sup> Dalam rangka kepastian tetap terjaganya efektifitas dan efisiensi manajemen pendidikan tersebut, dibutuhkan pengawasan dari lembaga pengawas pendidikan.

Salah satu lembaga yang mengawasi layanan pendidikan secara eksternal menurut pasal 35 ayat (3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah Ombudsman Republik Indonesia. Mengenai Ombudsman ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yaitu,

“Ombudsman Republik Indonesia yaitu lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta dan perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik yang sebagian atau seluruh danannya bersumber dari anggaran penapatan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah”.

Ombudsman sendiri mempunyai tugas seperti yang terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yaitu :

- a. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 293.

- g. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana yang dimaksud pada pasal diatas, Ombudsman mempunyai wewenang seperti yang di atur oleh pasal 8 yaitu :

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

Pemerintah Kota Padang merupakan salah satu yang menyelenggarakan pelayanan pendidikan, diatur oleh Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 yaitu tentang penyelenggaraan pendidikan. Yang menjadi visi dan misi pendidikan kota Padang seperti yang terdapat dalam Perda Kota Padang No 5 tahun 2011 pada Pasal 7 (tujuh) dan 8 (delapan) tentang penyelenggaraan pendidikan adalah : Visi pendidikan Kota Padang adalah terwujudnya pendidikan berkualitas dan beakhlak mulia, melau sistem dan penyelenggaraan pendidikan yang kondusif.

Misi : a. Mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas.

- b. Meningkatkan kompetensi dan daya saing peserta didik melalui suasana yang kondusif.
- c. Menghasilkan peserta didik yang mampu mengimplementasikan akhlak mulia di lingkungan sekolah dan masyarakat.
- d. Menjalin dan meningkatkan peran serta masyarakat, badan usaha dan perguruan tinggi dalam mewujudkan pendidikan yang berkualitas.
- e. Meningkatkan kompetensi dan kenyamanan, ketenangan, kesejahteraan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan.

Dalam mencapai visi misi pendidikan Kota Padang tersebut tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu, manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat (*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.<sup>3</sup> Tapi pada kenyataan masih adanya permasalahan di dalam pendidikan.

Di Kota Padang, pengawasan pendidikan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia diwakili oleh Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatra Barat. Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatera Barat (Sumbar) menerima 47 pengaduan terkait permasalahan penyelenggaraan pendidikan dari masyarakat di daerah itu sepanjang 2014. "Persoalan pendidikan yang dilaporkan meliputi lima aspek yaitu proses penerimaan siswa baru, pelaksanaan ujian nasional (UN), pengelolaan dana

---

<sup>3</sup> Adrian Suutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 3.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS), kebijakan komite sekolah dan sertifikasi guru<sup>4</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“PERAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN SUMATERA BARAT DALAM MENGAWASI PENDIDIKAN DI KOTA PADANG”**

### **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada judul yang penulis ambil, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Ombudsman Republik perwakilan Sumatra Barat dalam mengawasi pendidikan di Kota?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Sumatra Barat dalam mengawasi pendidikan di Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana peran Ombudsman dalam mengawasi pendidikan di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Ombudsman dalam mengawasi pendidikan di Kota Padang.

---

<sup>4</sup> [http://sumbar.antarane.ws.com/berita/131393/ombudsman-sumbar-terima-47-pengaduan-permasalahan-pendidikan.html?utm\\_source=fly&utm\\_medium=related&utm\\_campaign=news](http://sumbar.antarane.ws.com/berita/131393/ombudsman-sumbar-terima-47-pengaduan-permasalahan-pendidikan.html?utm_source=fly&utm_medium=related&utm_campaign=news), diakses tanggal 27 Oktober 2015, jam 11.34

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin penulis capai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Manfaat teoritis :**

- a. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa hukum pada khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan Ombudsman dalam mengawasi pendidikan di Kota Padang.
- b. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- c. Sebagai pedoman awal bagi penelitian yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut.

##### **2. Manfaat praktis**

- a. Penulis berharap agar memberikan sumbangannya mengenai pelaksanaan kewenangan Ombudsman dalam mengawasi pendidikan di Kota Padang.
- b. Diharapkan agar hasil penelitian ini nantinya akan bermanfaat bagi Ombudsman Republik Indonesia dan seluruh instansi pemerintah dalam pelayanan publik terkait dengan melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik.
- c. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak itu baik pemerintah, masyarakat umum maupun setiap

pihak yang bekerja di bidang hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

#### **E. Metode Penelitian**

Dalam kegiatan penyusunan proposal ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut :

##### **1. Pendekatan Masalah**

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada dilapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.<sup>5</sup>

##### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan hal secara sistematis, faktual dan akurat di daerah tertentu dan tempat tertentu. Dalam hal ini menggambarkan tentang pengawasan layanan publik di sektor pendidikan di Kota Padang oleh Ombudsman.

##### **3. Jenis dan Sumber Data**

Pada penulisan, jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan data sekunder.

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 52.

a. Data primer, yaitu data yang di peroleh langsung dari sumber pertama<sup>6</sup>, data ini berupa hasil wawancara dengan pihak perwakilan Ombudsman Provinsi Sumatra Barat, pihak Dinas Pendidikan Kota Padang.

b. Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya<sup>7</sup>. Yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>8</sup> Bahan hukum yang digunakan antara lain:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

c) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

d) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

e) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

<sup>6</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 30.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal 31.

f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 32 Tahun 2013 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum.<sup>9</sup>

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.<sup>10</sup>

Dalam penulisan ini data yang diperoleh bersumber dari:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan buku-buku, literatur-literatur dan masalah-masalah yang akan diteliti. Penelitian kepustakaan dilakukan pada:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
3. Buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam hal ini penelitian lapangan dilakukan pada Kantor Perwakilan Ombudsman Provinsi Sumatera Barat, Dinas Pendidikan Kota Padang.

4. Teknik Pengumpulan data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara semi terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara telah menentukan apa saja pertanyaan yang diajukan kepada responden dan akan timbul pertanyaan-pertanyaan lain untuk melengkapai atau mendalami pertanyaan-pertanyaan sebelumnya yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini. Dalam hal ini yang diwawancarai oleh penulis adalah pihak Perwakilan Ombudsman Sumatra Barat, Dinas Pendidikan Kota Padang. Dalam menentukan sample, penulis menggunakan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu tata cara yang diterapkan, apabila peneliti benar-benar ingin menjamin, bahwa

unsur-unsur yang hendak ditelitinya masuk kedalam sample yang ditariknya.<sup>11</sup>

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan rehabilitasinya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.<sup>12</sup>

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh dari penelitian kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing, yaitu proses pengeditan terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm 196.

<sup>12</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 68.

<sup>13</sup> Sri Ramayanti, 2013, *skripsi pajak air tanah berdasarkan perda nomor 2 tahun 2011 sebagai sumber pendapatan asli daerah Kota Padang*, Padang, Universitas Andalas, Padang, hlm 11.

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan serta disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

