

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam alinea keempat menjelaskan bahwa “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”. Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut secara jelas menerangkan bahwa arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini juga mencirikan bahwa negara Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Fungsi negara adalah melaksanakan tugas penting, yaitu melindungi rakyat dan mensejahterakan mereka. Oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban untuk mendorong terwujudnya seluruh hak setiap warga negara dalam berbagai hal seperti pendidikan. Indonesia merupakan sebuah negara yang memiliki banyak tempat untuk warganya menempuh pendidikan. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), Indonesia memiliki 399.376 unit sekolah dengan jumlah siswa atau pelajar 44,19 juta.<sup>1</sup> Maka dari

---

<sup>1</sup> Yuli Nurhanisah, 2023, *Jumlah Sekolah Di Indonesia 2023*, <https://indonesiabaik.id/infografis/berapa-jumlah-sekolah-di-indonesia-2023>, (diakses pada 13 September 2023, 19:30).

itu, tidak jarang pula ditemukan problematik yang muncul dalam layanan pendidikan seperti pungutan pendidikan, tindakan pejabat sekolah yang merugikan siswa/i dan lainnya. Adanya biaya pendidikan yang tidak murah berakibat pada banyaknya anak yang berasal dari kelas ekonomi bawah sulit mendapatkan akses pendidikan yang lebih bermutu.

Pendidikan merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah untuk memberikannya kepada masyarakat sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 31 UUD 1945 yang pada pokoknya menjelaskan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan.<sup>2</sup> Dengan diberikannya hak oleh pemerintah kepada warga negaranya, maka sebagai warga negara juga wajib untuk mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib untuk membiayainya.

Keberhasilan pendidikan hanya didasari pada besarnya jumlah lulusan sekolah yang dapat diserap oleh sektor industri. Pendidikan semacam ini tidak untuk menjadikan manusia-manusia melek sosial, padahal sebetulnya tujuan pendidikan untuk mengembangkan intelektual yang ada pada siswa<sup>3</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional menerangkan bahwa kewajiban peserta didik adalah ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan dan terdapat pengecualian terhadap peserta didik yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.<sup>4</sup>

Rendahnya kualitas sistem pendidikan di Indonesia menyebabkan Indonesia tertinggal dibandingkan negara lain. Bukan hanya permasalahan

---

<sup>2</sup> Pasal 31 UUD 1945.

<sup>3</sup> Asmirawati, Sulfasyah, dan Jamaluddin Arifin, "Komersialisasi Pendidikan", *Jurnal Equilibrium*, Vol. IV, No. 2 (November 2016), hlm. 83.

<sup>4</sup> Pasal 12 Ayat (2) UU RI No. 20 Tahun 2003.

sistem pendidikan yang belum sempurna, namun permasalahan besar lainnya seperti mahalnya biaya pendidikan saat ini, sebenarnya bisa diatasi dengan baik. Penyelesaian masalah ini memerlukan kerja sama dari banyak pihak, baik pemerintah, guru, siswa, orang tua, dan masyarakat. Apabila salah satu unsur tersebut tidak berjalan dengan baik, maka tujuan pendidikan yang bermutu tidak akan membuahkan hasil yang baik.<sup>5</sup>

Komersialisasi layanan pendidikan dapat dirasakan banyak penerima pendidikan, ditandai dengan maraknya pelanggaran atas larangan penjualan seragam dan praktik pungutan sekolah. Pelanggaran tersebut dilakukan dengan mensiyasati penjualan seragam menggunakan tangan Paguyuban Orang Tua (POT) dan bekerjasama dengan toko kain tertentu.<sup>6</sup>

Sejumlah sekolah negeri di DIY dilaporkan menarik pungutan dengan kedok sumbangan. Penarikan sumbangan yang sifatnya diharuskan itu dilakukan sekolah dengan beberapa modus. Laporan tersebut masuk ke Ombudsman Republik Indonesia perwakilan DIY pada Juni 2023. Dalam hal ini yang menjadi terlapor adalah pihak SMKN di Sleman dan SMAN 1 Gunung Kidul. Siswa masing-masing kelas di kedua sekolah itu diminta untuk membayar sumbangan dalam sekali masa pembayaran dengan besaran nominal dan waktu pemberiannya telah ditetapkan pihak sekolah. Salah satu faktor penyebabnya dikarenakan biaya penyelenggaraan pendidikan di

---

<sup>5</sup> Siti Fadia Nurul Fitri, "Problematika Kualitas Pendidikan Di Indonesia," *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 5, No. 1 (September 2021), hlm. 16-17.

<sup>6</sup> OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN DIY, "Strategi Kebijakan Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Penerima Peserta Didik Baru Di Daerah Istimewa Yogyakarta" (Oktober 2022), hlm. 3.

SMAN/SMKN dalam beberapa kasus, lebih tinggi daripada yang dianggarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sehingga akhirnya beberapa sekolah mengenakan sumbangan kepada siswa-siswinya. Ketentuan regulasi pengenaan sumbangan, diatur bahwa sumbangan yang diterapkan sekolah harus bersifat sukarela, pengenaan sumbangan yang ditetapkan besaran nominal dan tenggang waktunya dilarang. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan sumbangan masih dapat diberlakukan, namun harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi siswa. Jadi konteksnya untuk SMA/SMK sumbangan masih boleh yang dikelola oleh komite, tapi sekolah harus memetakan siswa yang tidak mampu, yang tidak mampu tidak boleh dikenai sumbangan karena sifat sumbangan tidak wajib. Sumbangan tersebut tidak wajib atau bersifat sukarela. Dalam pelaksanaannya, tidak boleh ditentukan besarnya dan jangka waktunya. Sumbangan tersebut dapat digunakan untuk menutup kekurangan biaya operasional yang belum terbayarkan oleh dana BOS dan APBD.

Kekurangan dari dana BOS ataupun APBD dapat ditutup menggunakan sumbangan atau apabila tidak ada yang menyumbang maka sekolah dapat mempertimbangkan untuk mengurangi program kegiatan. Karena konteksnya sumbangan tidak boleh ditentukan besarnya, mau berapa dari masing-masing, waktunya tidak boleh ditentukan, jika memang dari dana yang ada dari BOS dan APBD kurang atau sekolah tidak mendapatkan bantuan sumbangan, salah satu upayanya adalah programnya dapat dikurangi, tetapi

harus dibuat skala prioritas yang kemudian dilakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS).

Pungutan dan sumbangan biaya pendidikan pada satuan pendidikan dasar sudah diatur dalam Permendikbud Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar. Dalam Permendikbud tersebut dijelaskan bahwa pungutan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa pada satuan pendidikan dasar yang berasal dari peserta didik atau orangtua/wali secara langsung yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan oleh satuan pendidikan dasar.<sup>7</sup>

Biaya yang dipungut oleh satuan pendidikan untuk memenuhi tanggung jawabnya kepada peserta didik, orang tua, dan/atau wali harus mematuhi peraturan, termasuk didasarkan pada perencanaan investasi dan/atau operasional yang jelas serta standar yang dituangkan dalam rencana strategis, rencana kerja tahunan, dan anggaran tahunan mengenai pendidikan nasional. Dana yang diperoleh disetorkan ke dalam rekening atas nama satuan pendidikan, dan dana yang diperoleh dicatat secara khusus oleh satuan pendidikan dan dipisahkan dari dana yang diterima oleh pimpinan satuan pendidikan Siswa atau orang tua/walinya yang tidak mampu secara finansial tidak akan dikenakan biaya.<sup>8</sup> Pungutan biaya yang dilakukan oleh satuan

---

<sup>7</sup> Permendikbud Nomor 44 Tahun 2012 Tentang Pungutan Dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar.

<sup>8</sup> Upi Fitriyanti, 2019, *Pungutan Dan Sumbangan Biaya Pendidikan, Bolehkah?*, <https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel--pungutan-dan-sumbangan-biaya-pendidikan-bolehkah> *Ombudsman Republik Indonesia*, (diakses pada 26 September 2023).

pendidikan merupakan bagian dari pelaksanaan pelayanan publik. Namun di dalam melaksanakan layanan terkadang masih ada oknum yang melakukan tindakan sewenang-wenang.

Pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan yang ditetapkan secara hukum oleh setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyedia layanan publik, yaitu setiap institusi penyelenggara negara, perusahaan, badan independen atau serangkaian badan hukum, organisasi yang didirikan menurut undang-undang untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik, serta organisasi berbadan hukum lainnya yang didirikan murni untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik. Kegiatan tersebut dilaksanakan oleh pejabat, pegawai, dan setiap orang dalam suatu organisasi yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan suatu tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Pemberian pelayanan publik yang baik akan mendorong tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan transparan merupakan wujud nyata dari keinginan warga negara dimanapun. Hal tersebut sudah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini merasa haknya sebagai warga sipil kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah setempat. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan

pemerintahan yang demokratis dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum, kesamaan hak, dan kedamaian.<sup>9</sup>

Keluhan terhadap pelayanan publik terus terjadi. Mulai dari birokrasi yang rumit, pelayanan yang kurang optimal, hingga praktik pungutan ilegal. Akar permasalahan pelayanan publik yang paling banyak dikeluhkan adalah pungutan liar. Pungutan liar masih menjadi ancaman yang mengerikan. Hampir di semua tempat, mulai dari biaya pendidikan, pengurusan KTP, surat keterangan tanah, IMB, dan izin usaha. Persoalan pungutan liar masih kerap menjadi keluhan masyarakat. Meskipun pemerintah memiliki program untuk memberikan beberapa layanan publik secara gratis, seperti pendidikan, namun masih terdapat keluhan adanya praktik pungutan liar di lapangan.

Munculnya praktik-praktik maladministrasi di bidang pendidikan menyebabkan tujuan penyelenggaraan pendidikan menjadi kurang maksimal sehingga menyebabkan ketidakpuasan bahkan kerugian bagi masyarakat. Masyarakat sebagai pihak penerima pelayanan berhak menyampaikan pengaduan dalam hal penyelenggara tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya, melanggar larangan, serta memberikan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Bentuk-bentuk maladministrasi yang sering kita jumpai antara lain penyalahgunaan kekuasaan, penundaan yang lama, pengabaian kewajiban hukum, penyimpangan prosedur, ketidakjelasan, kelalaian, diskriminasi,

---

<sup>9</sup> Sumaryati Hartono, dkk, 2003, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, hlm. 55.

pemerasan, tidak profesional, informasi yang tidak jelas, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum dan salah urus. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah masih sangat buruk, dan masyarakat belum mendapatkan pelayanan yang mudah, cepat, nyaman, murah, kepastian biaya, dan terbuka.

Pada tahun 2000, pemerintah membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Komisi Ombudsman Nasional pada awalnya dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan layanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat. Guna lebih memaksimalkan fungsi, tanggung jawab dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu disusun Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini diamanatkan dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disahkan pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 9 September 2008.<sup>10</sup> Ombudsman sebagai badan pengawas harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, standar pengukurannya mengacu pada konsep *good governance*, yaitu apakah penyelenggaraan pemerintahan dapat terselenggara secara efektif, apakah

---

<sup>10</sup> N.Sheila, "Peran Perwakilan Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Wilayah Provinsi Kaltim Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik," *eJournal Administrasi Negara*, Vol. 3, No. 3 (September 2014), hlm. 19.



dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan undang-undang, bermanfaat bagi rakyat, dan bergerak menuju masyarakat sejahtera (*welfare society*).<sup>11</sup>

Ketentuan mengenai Lembaga Ombudsman yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 terkesan terlalu singkat. Banyak hal yang tidak diatur secara spesifik dan ketat. Misalnya mengenai objek pengawasan, Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 hanya mengatur bahwa Ombudsman mempunyai kewenangan untuk melakukan klarifikasi atau pengawasan terhadap pejabat pemerintah dan lembaga peradilan berdasarkan laporan dan informasi mengenai dugaan penyimpangan dalam kinerja pelayanan publik, tingkah laku, dan tindakan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.<sup>12</sup> Di sini tidak jelas apa saja bentuk-bentuk penyimpangan yang terjadi dalam kinerja pelayanan publik dan perilaku apa saja yang menyimpang dari kewajiban hukum. Hal ini berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mempunyai ketentuan yang sangat jelas dan rinci mengenai objek pengawasan lembaga ombudsman, yaitu: perbuatan melawan hukum, perbuatan melampaui batas kewenangan, penyalahgunaan wewenang, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukumnya dan perbuatan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau non materiil terhadap masyarakat dan perseorangan disebut dengan maladministrasi.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Regina Angelita, "Peran Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Di Indonesia," *Mandopo Journal of Administration Law*, Vol. 1, No. 2 (Maret 2021), hlm. 8.

<sup>12</sup> Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 1 butir 3.

Dalam perkembangannya, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mempunyai perwakilan di setiap provinsi Republik Indonesia. Pendirian kantor perwakilan ini tentu saja dimaksudkan untuk mendekatkan fungsi Ombudsman sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik kepada masyarakat daerah. ORI tanpa terkecuali dan memiliki perwakilan di wilayah DIY. Ombudsman berharap melalui perwakilannya mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas meski di daerah yang sulit dijangkau. Sejalan dengan dibentuknya Lembaga ORI diharapkan mampu melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sehingga dapat mewujudkan suatu penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, serta menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 yang pada Pasal 2 menegaskan bahwa Ombudsman adalah se buah lembaga negara yang sifatnya mandiri/independen dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara lainnya, serta dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Dari sudut pandang ini, perlu diperjelas kedudukan Ombudsman dalam Penyelenggaraan Negara Republik Indonesia. Amandemen UUD 1945 memposisikan semua lembaga Negara berada dalam posisi yang saling mengontrol dan mengimbangi (*check's*

*and balances*) tidak ada lembaga negara yang lebih dominan dari pada lembaga negara lainnya.<sup>14</sup>

Ombudsman bertugas memeriksa laporan dugaan kesalahan pengelolaan penyelenggaraan pelayanan publik dan memberikan rekomendasi kepada pihak yang menerima laporan (terlapor).<sup>15</sup> Namun masih banyak masyarakat yang belum mengetahui fungsi Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik di Indonesia. Padahal, pengawasan pelayanan publik sangat diperlukan untuk menciptakan cara penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan efisien serta menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya, Ombudsman bekerja dengan cara bagaimana dan cara seperti menyelesaikan aduan dugaan adanya maladministrasi yang dilaporkan oleh masyarakat.<sup>16</sup>

Tampak begitu besar partisipasi dan antusias masyarakat pada ORI dalam jumlah pengaduan ORI perwakilan DIY. Berdasarkan data aduan pada ORI perwakilan DIY, terdapat sejumlah 55 (lima puluh lima) laporan terkait layanan pendidikan terhitung sejak 2021 hingga saat ini, dan dalam laporan tersebut Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, dan Madrasah Aliyah sebagai substansi terlapor. Beberapa laporan atau aduan yang diterima oleh ORI perwakilan DIY tersebut terkait pungutan biaya pendidikan dan penerimaan peserta didik baru.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ayu Desiana, "Analisis Konsep Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik," *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2 (September 2013), hlm. 17.

<sup>15</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

<sup>16</sup> Budhi Masthuri, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta, PT. Pradya Paramita, hlm. 5.

<sup>17</sup> Bagian Data Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY, 2023.

Mengingat begitu banyaknya jumlah sekolah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan banyaknya siswa/i yang menempuh pendidikan dari berbagai jenjang, maka pelayanan di dalam pendidikan terus mereka dapatkan dari berbagai aspek. Berdasarkan hal tersebut, penulis memutuskan untuk membuat penelitian yang berjudul **“PERANAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA PERWAKILAN DIY DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN TERHADAP PUNGUTAN PENDIDIKAN SEKOLAH NEGERI DI YOGYAKARTA”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah ditulis seperti diatas maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY dalam melakukan pengawasan terhadap pungutan biaya pendidikan di Yogyakarta?
2. Apa hambatan yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia perwakilan DIY dalam melakukan pengawasan terhadap pungutan biaya pendidikan di Yogyakarta?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran Ombudsman Republik Indonesia perwakilan DIY dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pungutan biaya pendidikan di Yogyakarta.

2. Untuk Mengetahui hambatan yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia perwakilan DIY dalam mengawal pelaksanaan pungutan biaya pendidikan di Yogyakarta.

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

1. Manfaat Teoritis

Adanya penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang pengawasan pelayanan publik di sektor pendidikan yang dilakukan Oleh ORI perwakilan DIY mengenai fungsi, tugas, dan wewenang ORI dalam melaksanakan pengawasan terkhusus di sektor pendidikan

2. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan serta fungsi pemngawasan di bidang pendidikan yang dilakukan oleh ORI perwakilan DIY agar dapat menciptakan suatu sistem pemerintahan yang bersih, jujur, adil, dan demokratis serta bebas dari tindakan KKN.