

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap negara memiliki tujuan fundamental untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, tujuan negara memegang peranan penting dalam menentukan arah kebijakan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan nasional. Tujuan Negara Indonesia secara eksplisit tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi:

“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, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, negara memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas sebagai bentuk pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa 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.

Salah satu bentuk pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah pemenuhan kebutuhan di bidang pendidikan yang merupakan bagian dari upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.¹ Melalui pendidikan, suatu bangsa dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia, membangun peradaban yang berkemajuan, serta menciptakan generasi yang mampu bersaing di tingkat global. Sebagai negara hukum, Indonesia menjamin hak warga negara untuk memperoleh pendidikan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 31 UUD 1945 sebagai berikut:

- 1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- 2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai.
- 3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.
- 4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- 5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Berdasarkan pasal di atas, negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM). Kewajiban ini menegaskan bahwa pendidikan bukan hanya kebutuhan individu, melainkan juga tanggung jawab negara dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam

¹ Brian P. Polla, Gustaaf B. Tamp, dan Very Y. Londa, 2020, “*Pelayanan Pendidikan di Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Amurang Kabupaten Minahasa Selatan*”, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 6, No. 98, hlm. 62.

pelaksanaannya, pendidikan menjadi pondasi untuk mempersiapkan generasi penerus bangsa yang tidak hanya kaya akan pengetahuan dan wawasan, tetapi juga berakhlak mulia. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendidikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Angka 1 bahwa:

“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.”

Adapun tujuan dari pendidikan diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan:

“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.”

Tujuan pendidikan nasional ini harus diupayakan melalui seluruh bentuk penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.² Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia memiliki dasar hukum dan kebijakan yang jelas serta selaras dengan kebijakan nasional guna meningkatkan sumber daya manusia yang unggul dan berdaya saing.³ Dalam Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, atau masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur pendidikan formal.

² Rahmat Hidayat dan Abdillah, 2019, *Ilmu Pendidikan Konsep, Teori, dan Aplikasinya*, Lembaga Peduli Pengembangan Pendidikan Indonesia (LPPPI), Medan, hlm. 25.

³ Abdul Ghoni dan Tuti Andriani, 2024, “*Mekanisme Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan*”, Jurnal Literasiologi, Vol. 12, No. 5, hlm. 61.

Penyelenggaraan sistem pendidikan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibagi berdasarkan jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Pasal 13 Ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Adapun jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Sedangkan jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa salah satu jenis pendidikan adalah pendidikan keagamaan. Pendidikan keagamaan diselenggarakan melalui berbagai satuan pendidikan, salah satunya adalah madrasah. Madrasah di Indonesia berbeda dengan sekolah umum karena pengelolaannya berada di bawah pembinaan Kementerian Agama. Meskipun demikian, kedudukan madrasah tetap diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 17 dan 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut, disebutkan bahwa madrasah adalah satuan pendidikan formal dengan kekhasan pendidikan agama Islam.⁴ Oleh karena itu, madrasah memiliki kedudukan yang sama dengan sekolah umum lainnya.

Kementerian Agama selaku atasan madrasah memiliki kewenangan dalam pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan madrasah. Pembinaan yang dilakukan oleh Kementerian Agama mencakup penetapan dan penguatan

⁴ Asdlori dan M. A. Hermawan, 2021, *Madrasah Sebagai Lembaga Pendidikan Islam*, CV Rizquna, Jawa Tengah, hlm. 27.

karakteristik keagamaan dalam kurikulum, peningkatan kompetensi tenaga pendidik di bidang keagamaan, serta fasilitasi kelembagaan madrasah.⁵

Kedudukan, tugas, dan fungsi Kementerian Agama diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kementerian Agama. Urusan penyelenggaraan pendidikan Islam pada Kementerian Agama dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Islam yang memiliki kewenangan teknis dan administratif di bidang pendidikan, termasuk madrasah. Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kementerian Agama menyebutkan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- b. pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan madrasah, diniyah, pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- c. pembinaan penyelenggaraan pendidikan madrasah, diniyah, pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- d. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang madrasah, diniyah, pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam;
- e. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang madrasah, diniyah, pesantren, pendidikan agama Islam, dan pendidikan tinggi keagamaan Islam.
- f. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam;
- g. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.”

Ketentuan mengenai madrasah diatur lebih lanjut dalam peraturan turunan, yaitu Peraturan Menteri Agama Nomor 66 Tahun 2016 tentang

⁵ Balqis Sabilla, Linda Rahma Wati, dan Sonia Ivana Barus, 2025, “Kewenangan Kementerian Agama Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Dasar dan Menengah Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003: Tinjauan Terhadap Kepastian Hukum”, Jurnal Kompilasi Hukum, Vol. 10, No. 2, hlm. 333.

Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 90 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah. Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 90 Tahun 2013 menyebutkan bahwa madrasah adalah satuan pendidikan formal dalam binaan Menteri Agama yang menyelenggarakan pendidikan umum dan kejuruan dengan kekhasan Agama Islam yang mencakup Raudhatul Athfal, Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Aliyah, dan Madrasah Aliyah Kejuruan.

Adapun penyelenggaraan madrasah di tingkat daerah tidak terlepas dari konsep pembagian urusan pemerintahan. Pendidikan sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur penyelenggaraan madrasah di tingkat daerah melalui Peraturan Daerah yang pelaksanaannya tetap berada dalam koordinasi Kementerian Agama pusat sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Salah satu Peraturan Daerah yang mengatur mengenai madrasah adalah Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang telah diubah melalui Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2015. Qanun tersebut secara komprehensif mengatur penyelenggaraan pendidikan di Aceh yang berbasis nilai-nilai Islam, termasuk aturan mengenai madrasah sebagai satuan pendidikan formal yang khas dengan pendidikan agama Islam.

Dalam menjalankan perannya sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, madrasah perlu menyelenggarakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). PPDB merupakan kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap tahun sebagai tahap seleksi bagi calon peserta didik. Kegiatan ini diselenggarakan oleh panitia di tingkat sekolah dengan tetap berada di bawah pengawasan dan

koordinasi dinas pendidikan.⁶ Proses PPDB ini meliputi beberapa aspek penilaian seperti prestasi akademik maupun non-akademik, bakat, dan kebutuhan khusus.⁷ Adapun mekanisme pelaksanaan PPDB Madrasah diatur melalui Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama yang diterbitkan setiap tahun sebagai Petunjuk Teknis PPDB Madrasah.

Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah merupakan bagian dari pelayanan publik di bidang pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah. PPDBM bukan sekadar proses administratif, tetapi bagian dari pelaksanaan hak konstitusional warga negara. Pelaksanaannya harus menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, keterbukaan, dan non diskriminasi sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Dengan begitu madrasah menjadi sarana untuk mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu, merata, dan berkeadilan. Namun, dalam praktiknya masih banyak ditemukan berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan PPDBM, salah satunya adalah tindakan maladministrasi. Dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa:

“Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.”

⁶ Dian Purwanti, Ira Irawati, dan Josy Adiwisara, 2018, “Efektivitas Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru Sistem Zonasi Bagi Siswa Rawan Melanjutkan Pendidikan”, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara, Vol. 5, No. 4, hlm. 1.

⁷ Nailis Saadah, Linda Wastri, dan Ridwal Trisoni, 2023, “Analisis Kebijakan Sistem Penerimaan Peserta Didik Baru Serta Implikasinya Terhadap Kualitas Pendidikan”, Jurnal Kajian Islam & Pendidikan, Vol. 15, No. 2, hlm. 229.

Maladministrasi ini menjadi salah satu masalah krusial yang sering terjadi dalam proses PPDB. Berdasarkan laporan terbaru, Ombudsman Republik Indonesia telah menerima sebanyak 227 laporan dari masyarakat terkait dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan PPDB tahun 2025. Dari total laporan tersebut, 115 laporan berkaitan dengan penyimpangan prosedur, 58 laporan mengenai tidak diberikannya layanan, 19 laporan terkait penundaan yang berlarut, dan sisanya terkait permasalahan lain.⁸

Kondisi tersebut sejalan dengan temuan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh yang mengungkap terjadinya maladministrasi pada penyelenggaraan PPDBM tahun 2025 di Kota Banda Aceh. Temuan tersebut didasarkan karena adanya laporan dari masyarakat. Berdasarkan hasil pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, ditemukan adanya pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan, penjualan seragam dan buku, ketidaksesuaian pelaksanaan PPDBM dengan prosedur serta petunjuk teknis (juknis) yang berlaku, dan tindakan melampaui kewenangan, seperti keterlibatan kepala madrasah dalam memimpin rapat komite madrasah yang seharusnya menjadi forum musyawarah bagi orang tua peserta didik tanpa campur tangan pihak madrasah.⁹

Pungutan yang ditemukan mencakup biaya daftar ulang yang diwajibkan oleh pihak madrasah/komite, berupa dana untuk sarana dan

⁸ Kabar Ombudsman, "Dorong Peningkatan Pengawasan SPMB/PPDB, Ombudsman RI Terbitkan Surat Edaran", <https://ombudsman.go.id/news/r/dorong-peningkatan-pengawasan-spmppdb-ombudsman-ri-terbitkan-surat-edaran>, dikunjungi pada tanggal 25 September 2025 pukul 15.15.

⁹ Elza Putri Lestari, "Ombudsman Aceh Temukan Maladministrasi Pada Penerimaan Siswa Baru di 12 Sekolah", <https://theacehpost.com/news/ombudsman-aceh-temukan-maladministrasi-pada-penerimaan-siswa-baru-di-12-sekolah/index.html>, dikunjungi pada tanggal 25 September 2025 pukul 18.20.

prasarana seperti pembangunan mushola, pagar, kamar mandi, parkir, penimbunan, plang nama madrasah, renovasi ruang kepala sekolah, renovasi laboratorium komputer, serta pengadaan komputer. Selain itu, juga terdapat pungutan untuk kegiatan perpindahan dan pembelian seragam serta atribut yang dipaksakan. Total pungutan yang ditemukan mencapai lebih dari 11 Miliar dengan besaran pungutan mulai dari Rp.2.650.000 hingga Rp. 10.397.500 persiswa/murid. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh juga menemukan bahwa pengadaan seragam tidak melalui koperasi, melainkan melalui pihak ketiga yang menjadi rekanan madrasah/komite, sedangkan harga di pasaran diketahui lebih murah.¹⁰

Tindakan tersebut melanggar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 64 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah. Ketentuan mengenai larangan pungutan di luar ketentuan diatur dalam Pasal 181 dan Pasal 198 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam Pasal 181 Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa:

“Pendidik dan tenaga kependidikan, baik perseorangan maupun kolektif, dilarang:

- a. menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam di satuan pendidikan;
- b. memungut biaya dalam memberikan bimbingan belajar atau les kepada peserta didik di satuan pendidikan;

¹⁰ Kabar Perwakilan, “Ombudsman Aceh Sampaikan Temuan Pada Proses Daftar Ulang PPDBM”, <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwksiaran--ombudsman-aceh-sampaikan-temuan-pada-proses-daftar-ulang-ppdbm>, dikunjungi pada tanggal 25 September 2025 pukul 18.31.

- c. melakukan segala sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung yang menciderai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik; dan/atau
- d. melakukan pungutan kepada peserta didik baik secara langsung maupun tidak langsung yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Larangan pungutan di luar ketentuan dalam proses PPDB ditegaskan kembali dalam Pasal 198 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan yang menyebutkan bahwa:

“Dewan pendidikan dan/atau komite sekolah/madrasah, baik perseorangan maupun kolektif, dilarang:

- a. menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam di satuan pendidikan;
- b. memungut biaya bimbingan belajar atau les dari peserta didik atau orang tua/walinya di satuan pendidikan;
- c. menciderai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik secara langsung atau tidak langsung;
- d. menciderai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung; dan/atau
- e. melaksanakan kegiatan yang menciderai integritas satuan pendidikan secara langsung atau tidak langsung.”

Selain itu, dalam Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 64 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah disebutkan bahwa madrasah negeri tidak boleh memungut biaya untuk pembiayaan PPDBM dan daftar ulang. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya praktik-praktik maladministrasi dalam proses PPDBM maka perlu adanya pengawasan. Dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Dalam proses PPDBM pengawasan internal dilakukan oleh Kementerian Agama selaku atasan madrasah, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal sangat diperlukan dalam proses PPDBM. Hal tersebut karena Ombudsman adalah lembaga yang bersifat independen dan bebas dari campur tangan pihak lain. Selain itu, pengawasan secara internal yang dilakukan oleh Kementerian Agama pada dasarnya belum dapat menjamin penyelenggaraan PPDBM secara adil, objektif, transparan, akuntabel, dan non-diskriminasi, karena pengawasan tersebut dilaksanakan dalam satu struktur birokrasi yang sama sehingga berpotensi membatasi independensi dan konflik kepentingan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketentuan lebih lanjut mengenai Ombudsman Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pasal 1 Angka 1 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa:

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Tugas Ombudsman Republik Indonesia selanjutnya diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

“Ombudsman bertugas:

- 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;
- g. melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.”

Dalam menjalankan tugas tersebut, Ombudsman Republik Indonesia memiliki wewenang yang diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan:

“Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- 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 manapun 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.”

Sehubungan dengan banyaknya pengaduan dari masyarakat terkait dugaan maladministrasi yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka dibentuklah perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah untuk memperluas jangkauan pengawasan pelayanan publik di seluruh wilayah Indonesia. Dasar hukum pembentukan perwakilan Ombudsman Republik

Indonesia ini tertuang dalam Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yaitu: “Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.”

Pembentukan perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di daerah bertujuan untuk mempermudah akses penyampaian laporan dari masyarakat kepada Ombudsman serta mempercepat penanganan laporan terkait dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik. Salah satu perwakilan Ombudsman Republik Indonesia yang memiliki peran untuk mengawasi pelayanan publik pada tingkat daerah adalah Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh memiliki fungsi, tugas dan wewenang yang sama dengan Ombudsman pusat yaitu melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, menerima laporan dari masyarakat terkait dugaan maladministrasi, serta menindaklanjuti laporan maladministrasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh juga memiliki peran penting dalam mencegah terjadinya tindakan maladministrasi pada proses PPDBM yang berada di bawah naungan Kementerian Agama.

Secara umum, penelitian mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan PPDB telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya, namun penelitian-penelitian terdahulu menitikberatkan pembahasan pada kasus maladministrasi yang terjadi di sekolah umum seperti SD, SMP, dan SMA. Namun, belum ada penelitian yang secara spesifik membahas pengawasan PPDB Madrasah sehingga penelitian ini memiliki kebaruan pada objek penelitian. Hal ini karena adanya dualisme kewenangan dalam penyelenggaraan madrasah, yakni antara

Kementerian Agama dan sistem pendidikan nasional. Selain itu, madrasah memiliki karakteristik yang berbeda dengan sekolah umum, baik dari segi kurikulum maupun tata kelola.

Pemilihan kota Banda Aceh sebagai lokasi penelitian karena Aceh merupakan salah satu daerah istimewa yang memiliki kekhasan tersendiri. Provinsi Aceh melekat dengan ciri khas syariat Islam, di mana penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan sosial dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan khusus yang disebut Qanun. Qanun adalah peraturan daerah yang khusus berlaku di Provinsi Aceh, mengatur tata kelola pemerintahan serta pelaksanaan syariat Islam, termasuk juga aturan mengenai pendidikan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan judul **“PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK PADA PENERIMAAN PESERTA DIDIK BARU MADRASAH DI KOTA BANDA ACEH TAHUN 2025”**. Berdasarkan kasus di atas, penelitian ini berupaya merumuskan urgensi pengawasan dalam Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah tahun 2025 di Kota Banda Aceh yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh selaku lembaga pengawas eksternal pelayanan publik.

Kasus maladministrasi yang terjadi pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah tahun 2025 di Kota Banda Aceh telah menghambat akses pendidikan yang menjadi hak bagi setiap warga negara sesuai amanat Pasal 31 UUD 1945. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi penguatan pengawasan dalam sektor pendidikan khususnya dalam proses PPDBM, serta memberikan

rekomendasi kebijakan yang lebih tepat untuk meminimalisasi praktik-praktik maladministrasi pada pelaksanaan PPDBM di tahun ajaran mendatang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan di atas, maka terdapat masalah yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh tahun 2025?
2. Bagaimana tindak lanjut terhadap hasil temuan pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh tahun 2025?

C. Tujuan Penelitian

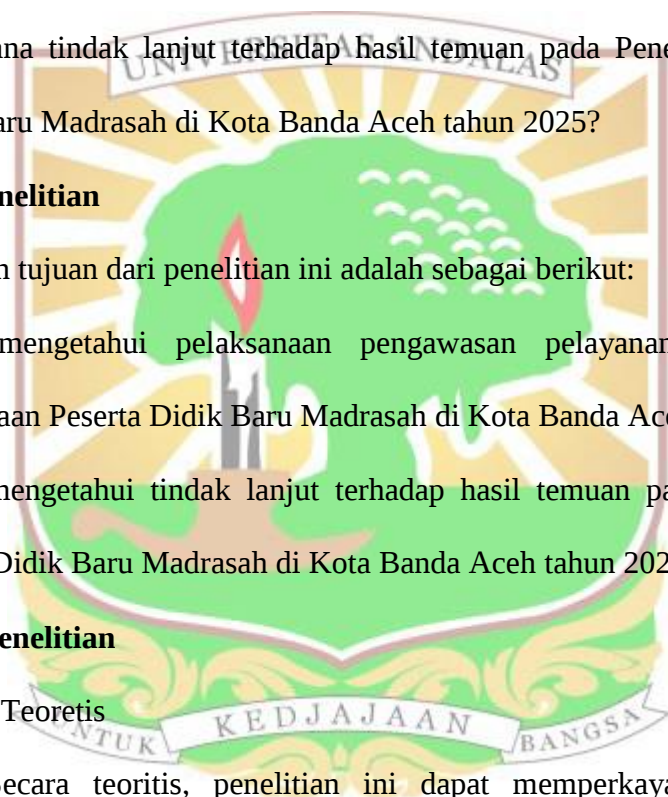
Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh tahun 2025
2. Untuk mengetahui tindak lanjut terhadap hasil temuan pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh tahun 2025

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Secara teoritis, penelitian ini dapat memperkaya literatur dan wawasan akademik di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya mengenai pengawasan terhadap pelayanan publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi sumber rujukan ilmiah bagi mahasiswa, akademisi, serta peneliti lain yang tertarik membahas tentang pengawasan terhadap pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah.



2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, penelitian ini menjadi wadah untuk menyumbangkan ide dan pikiran penulis dalam bentuk tulisan serta untuk meningkatkan kemampuan penulis dalam menganalisis masalah hukum yang terjadi di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai pengawasan terhadap pelayanan publik.
- b. Bagi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, penelitian ini dapat menjadi evaluasi dan masukan untuk memperkuat fungsi pengawasan dalam sektor pendidikan guna mencegah terjadinya praktik-praktik maladministrasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di tahun ajaran mendatang.
- c. Bagi masyarakat dan calon peserta didik, penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman mereka terkait hak-hak untuk memperoleh pelayanan dalam bidang pendidikan secara adil, transparan dan non-diskriminasi. Dengan pemahaman tersebut, diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi aktif untuk mengawasi dan melaporkan dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik.

E. Metode Penelitian

Metode pada dasarnya berhubungan dengan cara kerja, yaitu cara yang digunakan untuk dapat memahami suatu objek yang menjadi fokus ilmu.¹¹ Metode penelitian adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menemukan kebenaran dari suatu studi penelitian, diawali dengan perumusan masalah yang

¹¹ Tamaulina Br. Sembiring, dkk., 2024, *Buku Ajar Metodologi Penelitian (Teori dan Praktik)*, CV Saba Jaya Publisher, Karawang, hlm. 1.

muncul dari suatu pemikiran sehingga menghasilkan hipotesis awal. Dengan berlandaskan pada pandangan dan hasil penelitian sebelumnya, penelitian tersebut diolah dan dianalisis sehingga menghasilkan sebuah kesimpulan.¹² Metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah keseluruhan cara atau kegiatan yang dilakukan dalam suatu penelitian, mulai dari merumuskan masalah hingga menyusun kesimpulan.¹³ Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-empiris. Penelitian yuridis-empiris adalah jenis penelitian yang berfokus untuk mengkaji dan menganalisis berfungsinya hukum dalam masyarakat.¹⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani menjelaskan bahwa penelitian yuridis-empiris adalah jenis penelitian hukum yang berfokus menganalisis dan mengkaji perilaku hukum individu maupun masyarakat dalam hubungannya dengan hukum, di mana data yang digunakan bersumber dari data primer. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, yang menyatakan bahwa penelitian yuridis-empiris (sosiologis) adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer.¹⁵

¹² Syafrida H. Sahir, 2021, *Metodologi Penelitian*, Penerbit KBM Indonesia, Yogyakarta, hlm. 1.

¹³ Tabrani, 2023, "Perbedaan Antara Penelitian Kualitatif (Naturalistik) dan Penelitian Kuantitatif (Ilmiah) dalam Berbagai Aspek", *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, Vol. 5, No. 2, hlm. 321.

¹⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 80.

¹⁵ Wiwik S. Widiarty, 2024, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Publika Global Media, Yogyakarta, hlm. 39.

Metode pendekatan yuridis-empiris yang digunakan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk membahas pengawasan terhadap pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh tahun 2025. Penelitian ini akan menelaah realitas di lapangan mengenai pengawasan terhadap pelayanan publik dalam rangka menjamin terlaksananya PPDBM secara adil, objektif, transparan, akuntabel, dan non-diskriminasi.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berisi pemaparan atau penggambaran suatu keadaan, dengan tujuan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai kondisi hukum yang berlaku di suatu wilayah tertentu, atau mengenai gejala hukum yang timbul, ataupun peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat.¹⁶ Dalam hal ini, penulis akan memberikan gambaran mengenai pengawasan terhadap pelayanan publik Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh Tahun 2025.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan yang bersumber dari responden dan informan. Responden dan informan ini

¹⁶ Muhaimin, *Ocpit*, hlm. 26.

meliputi masyarakat, subjek penelitian pada lembaga, kelompok masyarakat, serta pihak-pihak yang terlibat langsung yang dapat memberikan informasi kepada peneliti.¹⁷ Dalam penelitian ini, penulis memperoleh data primer melalui wawancara dengan Kepala Keasistenan Bidang Pemeriksaan Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kementerian Agama Kota Banda Aceh, kepala madrasah, dan orang tua/wali peserta didik.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kajian kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai sumber literatur dan bahan pustaka yang relevan dengan permasalahan maupun topik penelitian, yang biasanya disebut sebagai bahan hukum.¹⁸ Data sekunder dapat berupa:¹⁹

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau putusan pengadilan (terutama dalam penelitian yang bersifat studi kasus), serta perjanjian internasional (traktat). Bahan hukum primer ini memiliki sifat otoritatif, yakni mempunyai kekuatan mengikat karena berasal dari tindakan atau keputusan lembaga yang memiliki kewenangan resmi. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari:

¹⁷ Muhaimin, *Opcit*, hlm. 124.

¹⁸ Sigit S. Nugroho, Anik T. Haryani, dan Farkhani, 2020, *Metodologi Riset Hukum*, Oase Pustaka, Surakarta, hlm. 66.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 67-68.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- 3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
- 7) Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan; dan
- 8) Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 64 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan atau pemahaman terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa rancangan peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar (koran), pamflet, leaflet, brosur, maupun berita yang diperoleh dari internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, leksikon, dan sumber sejenis lainnya.

b. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai informasi dan data melalui sumber-sumber yang tersedia di perpustakaan, seperti buku-buku referensi, hasil penelitian terdahulu yang relevan, artikel, catatan, serta jurnal ilmiah yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dikaji.²⁰ Penelitian kepustakaan ini dilakukan di Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan sumber bacaan lainnya.

2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian untuk memperoleh data dan informasi melalui observasi, wawancara, atau teknik pengumpulan data lainnya yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini,

²⁰ Milya Sari dan Asmendri, 2020, "Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) dalam Penelitian Pendidikan IPA", Jurnal Penelitian Bidang IPA dan Pendidikan IPA, Vol. 6, No. 1, hlm. 44.

penulis melakukan penelitian di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data primer yang dilakukan melalui tanya jawab langsung antara peneliti dengan responden, narasumber, atau informan di lapangan (tempat) untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan.²¹ Dalam penelitian ini, penulis mewawancarai Kepala Keasistenan Bidang Pemeriksaan Laporan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh, Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kementerian Agama Kota Banda Aceh, kepala madrasah, dan orang tua/wali peserta didik untuk memperoleh informasi mengenai pengawasan terhadap pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh Tahun 2025.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan metode pengumpulan data dengan menelaah dokumen-dokumen tertulis seperti peraturan, arsip, atau laporan yang berkaitan dengan penelitian. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa dokumen hasil pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Aceh dan dokumen terkait lainnya seperti peraturan mengenai Ombudsman dan PPDBM.

²¹ Muhaimin, *Opcit*, hlm. 95.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan kegiatan mengelola dan mengelompokkan data serta bahan hukum secara teratur dan sistematis untuk memudahkan peneliti dalam melakukan analisis.²² Dalam penelitian ini, data diolah secara *editing*. Pemeriksaan data (*editing*) dilakukan untuk memastikan bahwa data yang diperoleh melalui studi pustaka, dokumen, wawancara, dan kuesioner telah relevan, jelas, tidak berlebihan, dan tanpa kesalahan, sehingga data yang digunakan dalam penelitian akurat dan valid.²³

b. Analisis Data

Analisis data merupakan tahapan dalam penelitian yang bertujuan untuk menelaah dan mengkaji hasil pengolahan data dengan memanfaatkan teori-teori yang telah diperoleh sebelumnya sebagai dasar acuan.²⁴ Dalam penelitian ini, data dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Analisis data kualitatif merupakan proses mengolah dan menginterpretasikan data kualitatif yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti wawancara, observasi, dan dokumen.²⁵ Analisis dilakukan penulis untuk memaparkan secara jelas dan lengkap mengenai pengawasan terhadap

²² *Ibid*, hlm. 103.

²³ Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, CV. Penerbit Qiara Media, Jawa Timur, hlm. 123.

²⁴ Gunardi, 2022, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Damera Press, Jakarta, hlm. 107.

²⁵ Diah Ayu Rahmani, Sri Muhayati, dan Idham Kholis, 2025, "*Analisis Data Kualitatif*", *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 9, No. 2, hlm. 13041.

pelayanan publik pada Penerimaan Peserta Didik Baru Madrasah di Kota Banda Aceh Tahun 2025.

