

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kriswahyu (2017) memaknai pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan publik.¹

Ombudsman Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga yang lahir sebagai wujud demokratisasi di Indonesia terhadap pengawasan penyelenggaraan negara menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tjokromidjo (dalam Sinambela, 2006) menyatakan bahwa salah satu bagian agenda reformasi yakni pemerintahan yang baik melalui implementasi prinsip-prinsip *good governance* melalui pelayanan publik yang akuntabel.² Lebih lanjut, penerapan *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Oleh karenanya, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga

¹ Kriswahyu. (2017). Standar Pelayanan Publik Sesuai UU 25 Tahun 2009 Survei Ombudsman RI. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.

² Sinambela, Lijan Poltak. (2006). Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.

penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.³ *United Nation Development Project (UNDP)* mengajukan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* antara lain: 1) *Participation*; 2) *Rule of Law*; 3) *Transparancy*; 4) *Responsiveness*; 5) *Concensus Orientation*; 6) *Equity*; 7) *Effectiveness and Efficiency*; 8) *Accountability*; 9) *Strategy Vision*.⁴ Dari sembilan karakteristik *good governance* tersebut, karakteristik yang secara signifikan dibutuhkan dalam konsep pengawasan pelayanan publik yakni efektivitas.

Pelayanan publik merupakan unsur mendasar yang menjadi hak setiap warga negara yang sangat rentan terhadap praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pendidikan adalah salah satu wujud hak dasar warga negara mendapatkan pelayanan publik pada permulaan kehidupan mereka. Lebih dari satu tahun pandemi *Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)* melanda dunia yang berdampak besar terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, salah satunya adalah sektor pendidikan. Sektor pendidikan mengalami perubahan yang cukup signifikan sebagai dampak adanya pandemi COVID-19, salah satunya adalah pengalihan dari Pembelajaran Tatap Muka (PTM) menjadi Pembelajaran Jarak Jauh (PJJ) yang memberikan tantangan tersendiri baik bagi para tenaga pendidik, peserta, dan wali peserta didik. Selain Pembelajaran Jarak Jauh (PJJ), pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik

³ Sedarmayanti. (2003). *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Penerbit Ilham Jaya.

⁴ Wasistiono, Sadu. (2002). *Manajemen Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah*. Bandung: Fokusmedia.

Baru (PPDB) juga menjadi perhatian utama. Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) merupakan kegiatan tahunan yang menjadi penentu setiap anak di Indonesia memperoleh kesempatan belajar di sekolah. Kegiatan PPDB perlu dirumuskan dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, kehati-hatian, objektif, transparan, dan akuntabel. Efektivitas pengawasan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal yang diberikan wewenang oleh pemerintah untuk mengawasi pelayanan publik diharapkan dapat memberikan saran kepada pemerintah guna melindungi, menjamin kepastian semua proses pelayanan yang diberikan oleh petugas terkait bagi rakyat atau warga dari perilaku maladministrasi di dalam penyelenggaraan PPDB.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dilaksanakan sesuai tahapan-tahapan yang telah di atur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan, yang meliputi pengumuman pendaftaran; pendaftaran; seleksi sesuai dengan jalur pendaftaran, pengumuman penetapan peserta didik baru; dan daftar ulang.⁵ Adapun jalur pendaftaran Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) meliputi jalur zonasi; jalur afirmasi; jalur perpindahan tugas orang tua/ wali; dan/ atau

⁵ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan p. 1. 6. p. 2. Diambil dari <https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/PERMENDIKBUD%20NOMOR%201%20TAHUN%202021.pdf>.

jalur prestasi.⁶ Dalam tahapan pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), sekolah yang diselenggarakan oleh masyarakat yang telah menerima bantuan operasional sekolah dilarang memungut biaya. Adapun sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan dan/ atau sumbangan yang terkait dengan pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) maupun perpindahan peserta didik, serta melakukan pungutan untuk membeli seragam atau buku tertentu yang dikaitkan dengan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).⁷

Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah (2020) mendata bahwa jumlah penduduk usia sekolah di Provinsi Jawa Tengah mencapai lebih dari 8 (delapan) juta anak.⁸ Secara kongruen, kebutuhan untuk pembangunan gedung-gedung sekolah menjadi penting sebagai upaya penjaminan bahwa setiap anak belajar mencapai usia pendidikan minimal 12 (dua belas) tahun. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah memiliki 13 (tiga belas) Kantor Cabang Dinas Pendidikan (KCD) sebagai representasi dari 35 (tiga puluh lima) Kabupaten/ Kota yang berfungsi sebagai penghubung dengan Satuan Pendidikan pada tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Sekolah Luar Biasa (SLB). Sementara di tingkat Kabupaten/ Kota, Satuan Pendidikan pada tingkat

⁶ *Ibid*, p. 12. p.13.

⁷ *Ibid*, p. 27.

⁸ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah. (2020). Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Provinsi Jawa Tengah 2019. Diambil dari <https://jateng.bps.go.id/statictable/2020/07/17/1861/jumlah-penduduk-menurut-kelompok-umur-dan-jenis-kelamin-di-provinsi-jawa-tengah-2019.html>.

Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Dasar (SD), serta Taman Kanak-Kanak (TK) di bawah kewenangan Dinas Pendidikan setempat.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dilaksanakan dengan kategorisasi jalur pendaftaran yang beragam, yakni zonasi, afirmasi, perpindahan orang tua/ wali, dan prestasi.⁹ Pelaksanaan proses verifikasi dan validasi atas jalur-jalur tersebut harus tetap mengacu pada azas-azas penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, azas dalam pelayanan publik yaitu penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangauan.¹⁰ Pada masa pandemi COVID-19 ini, pelaksanaan seleksi Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) tingkat SD/ MI, SMP/ MTs, hingga SMA/ SMK/ MA tidak boleh berhenti dan harus tetap diawasi.

Pengawasan dalam penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) diperlukan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan sesuai dengan

⁹ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan p. 12. 2. Diambil dari <https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/PERMENDIKBUD%20NOMOR%201%20TAHUN%202021.pdf>.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik p. 4. Diambil dari <https://ombudsman.go.id/regulasi?c=1&s=UU>.

apa yang telah direncanakan, sehingga dapat dilakukan perbaikan secara terus menerus. Robbins dan Coulter (dalam Ismail Solihin, 2009) menyatakan bahwa pengendalian, pengawasan atau *controlling* merupakan proses monitoring terhadap berbagai aktivitas yang dilakukan oleh sumber daya organisasi untuk memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan tersebut akan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan tindakan koreksi dapat dilakukan untuk memperbaiki penyimpangan yang terjadi.¹¹ Sejalan dengan pendapat tersebut, Mondy (dalam Abdul Jalaludin Sayuti, 2013) menyatakan bahwa pengawasan diperlukan agar tindakan perbaikan yang diperlukan dapat dilakukan melalui proses membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan.¹² Sederhananya, sasaran pengawasan adalah pada perilaku individu sebagai orang-orang yang memproses lancarnya kegiatan pembelajaran agar tidak terjadi penyimpangan.

Dalam konteks penyelenggaraan pendidikan, pengawasan dilakukan untuk mengetahui apakah institusi pendidikan tersebut berjalan secara efektif atau mencapai taraf yang lebih unggul atau berada pada tingkatan yang berhasil (Syaiful Sagala, 2011).¹³ N.A. Ametembun (2007) merumuskan bahwa pengawasan pendidikan merupakan pembinaan ke arah perbaikan situasi pendidikan, pendidikan yang dimaksud berupa bimbingan atau tuntunan ke arah perbaikan situasi pendidikan pada umumnya, serta

¹¹ Solihin, Ismail. (2009). Pengantar Manajemen. Jakarta: Erlangga.

¹² Sayuti, Abdul Jalaludin. (2013). Manajemen Kantor Praktis. Bandung: Alfabeta.

¹³ Sagala, Syaiful. (2011). Kemampuan Profesional Guru dan Tenaga Kependidikan. Bandung: Alfabeta.

peningkatan mutu belajar dan mengajar pada khususnya.¹⁴ Kebijakan pendidikan harus diawasi karena mengatur mengenai pelaksanaan sistem pendidikan yang mencakup tujuan pendidikan dan bagaimana tujuan tersebut dicapai. Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik yang dipahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan untuk mencapai tujuan pembangunan bidang pendidikan, serta sebagai salah satu tujuan bangsa secara keseluruhan. Mark Olsen (dalam H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2008) mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara-negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi.¹⁵

Sule dan Saefullah (2005) mengemukakan bahwa pada dasarnya pengawasan berfungsi untuk memastikan apakah proses yang dilakukan telah sesuai dengan yang direncanakan dan berjalan sebagaimana mestinya.¹⁶ Pengawasan memiliki beberapa fungsi pokok sebagaimana disampaikan oleh Rusdiana dan Ghazin (2014), antara lain:¹⁷

- a. Mencegah terjadinya penyimpangan atau kesalahan. Pengawasan dapat mencegah kemungkinan terjadinya berbagai penyimpangan kesalahan serta penyelewengan;

¹⁴ Ametembun, N.A. (2007). *Supervisi Pendidikan*. Bandung: Penerbit Suri.

¹⁵ Tilaar, H.A.R. dan Riant Nugroho. (2008). *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

¹⁶ Sule, Saefullah dan Erni Tris Kurniawan. (2005). *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Prenada Media Jakarta.

¹⁷ Rusdiana, H.A. dan Ghazin A. (2014). *Asas-Asas Manajemen Berwawasan Global*. Bandung: Pustaka Setia.

- b. Memperbaiki berbagai penyimpangan dan kesalahan yang terjadi. Dengan adanya pengawasan, tindakan perbaikan terhadap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi dapat dilakukan, agar tidak berlarut-larut dan pada akhirnya dapat mengakibatkan kerugian;
- c. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap tugas dan kewajiban; serta
- d. Mendinamisasikan organisasi. Pengawasan diharapkan dapat mencegah terjadinya penyimpangan sedini mungkin.

Efektivitas pengawasan dalam kebijakan pendidikan dapat diketahui melalui penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Pengawasan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dilaksanakan untuk menghindari adanya kemungkinan Maladministrasi atau penyimpangan lainnya atas tujuan PPDB yang akan dicapai secara efektif dan efisien. Melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) telah dilaksanakan. Pengawasan juga diharapkan dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan dijalankan dan sejauhmana penyimpangan terjadi dalam penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Dalam pelaksanaan pengawasan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), diperlukan prinsip-prinsip sebagai pedoman dalam menjalankan kegiatan tersebut. Simbolon (2004) menguraikan prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:¹⁸

¹⁸ Simbolon, Maringan Masry. (2004). Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- a. Pengawasan berorientasi pada tujuan;
- b. Pengawasan harus objektif, jujur, dan mendahulukan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi;
- c. Pengawasan harus berorientasi kepada kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan, serta berorientasi terhadap tujuan atau manfaat dalam pelaksanaannya;
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerja;
- e. Pengawasan harus berdasarkan atas standar objektif, teliti, dan tepat;
- f. Pengawasan harus bersifat terus menerus; serta
- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan serta kebijaksanaan diwaktu yang akan datang.

Handoko (2009) menyampaikan hal-hal yang dapat digunakan sebagai indikator pengawasan, antara lain penetapan standar pelaksanaan atau perencanaan sebagai alat ukur untuk penilaian hasil. Indikator selanjutnya yakni pengukuran kerja yang dapat dilakukan melalui pengamatan, memeriksa laporan-laporan hasil baik secara lisan maupun tertulis, penggunaan metode-metode otomatis, serta melakukan pengujian dengan pengambilan sampel. Setelah dilakukan pengukuran kerja, indikator pengawasan berikutnya yakni penilaian kinerja yang tidak terlepas dari pelaksanaan kerja yang telah dilakukan. Indikator terakhir yakni tindakan

koreksi yang diperlukan apabila dalam pengawasan ditemukan pelaksanaan yang menyimpang dari standar.¹⁹

Sejalan dengan hal tersebut, Arifin Abdul Rachman (2001) menyatakan bahwa salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya banyak ditentukan oleh keberhasilan dalam pengawasan. Pengawasan merupakan unsur paling pokok dalam menentukan keberhasilan suatu program apabila dijalankan dengan baik. Lebih lanjut, Arifin Abdul Rachman (2001) menyampaikan indikator keberhasilan suatu pengawasan, sebagai berikut:²⁰

- a. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi, dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran. Selanjutnya, tugas dapat diselesaikan dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya;
- b. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yang dapat dilihat dari berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah; serta
- c. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan, dan pungutan liar antara lain dapat dilihat melalui kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, serta pemborosan yang berkurang sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan

¹⁹ Handoko, T. Hani. (2009). Manajemen. Yogyakarta: BPFPE.

²⁰ Abdul Rachman, Arifin. (2001). Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan. Jakarta: CV. Haji Mas Agung.

pengawasan lainnya. Selain hal tersebut, dapat dilihat pula melalui berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mengamanatkan kepada Ombudsman Republik Indonesia untuk berperan sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).²¹ Secara hierarkis, Ombudsman Republik Indonesia dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi atau Kabupaten/ Kota. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman.²²

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, tugas Ombudsman antara lain:²³

- a. menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;

²¹ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia p. 1. 1. Diambil dari <https://ombudsman.go.id/regulasi?c=1&s=UU>.

²² *Ibid*, p. 43.

²³ *Ibid*, p. 7

- 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 rangka menjalankan fungsi dan tugasnya, Ombudsman Republik Indonesia berwenang:²⁴

- 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;

²⁴ *Ibid*, p. 8

- 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.

Selain wewenang sebagaimana tersebut, Ombudsman Republik Indonesia juga berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/ atau prosedur pelayanan publik, serta menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/ atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/ atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.²⁵ Berdasarkan wewenang, tugas, fungsi, dan peran Ombudsman Republik Indonesia, maka Ombudsman Republik Indonesia beserta 34 (tiga puluh empat) perwakilan Ombudsman di setiap Provinsi berkomitmen untuk bekerja secara maksimal untuk melakukan pengawasan terhadap aksesibilitas dan kualitas pelayanan

²⁵ Atmosudirdjo, Prajudi. (1981). Hukum Administrasi Negara, Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

publik yang diberikan sebagai hak dasar yang harus dipenuhi kepada masyarakat, termasuk pelayanan pada sektor pendidikan pada saat Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, tugas dari Ombudsman antara lain menerima, menindaklanjuti, dan melakukan pemeriksaan substansi laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman. Selain itu, Ombudsman bertugas melakukan koordinasi dan kerja sama dengan Lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan hingga melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁶ Berkenaan dengan hal tersebut, Ketua Ombudsman Republik Indonesia menerbitkan Surat Edaran Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengawasan Pelayanan Publik Sektor Pendidikan di Masa Pandemi COVID-19 terkait Pelaksanaan Pembelajaran Tatap Muka dan Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun 2021. Guna menindaklanjuti Surat Edaran tersebut, Kepala Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah membentuk Tim Pengawasan Pembelajaran Tatap Muka (PTM) dan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2021/2022 melalui Surat Tugas Kepala Perwakilan Nomor: 113/PC.01-14/IV/2021 tanggal 27 April 2021. Dalam menjalankan tugasnya, Tim Pengawasan Ombudsman melakukan koordinasi, sosialisasi

²⁶ *Ibid*, p. 7.

pembukaan posko pengaduan PTM dan PPDB Tahun Ajaran 2021/2022, konsultasi dan penerimaan pengaduan masyarakat, pemantauan langsung, supervisi, penanganan dan pemeriksaan laporan masyarakat, hingga melakukan rilis media.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di sektor pendidikan dalam rangka Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2021/2022 dilakukan Ombudsman Republik Indonesia guna pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi merupakan suatu hal yang sangat lekat dengan tugas dan fungsi Ombudsman. Maladministrasi bukan hanya berbentuk perilaku atau tindakan, tetapi juga meliputi keputusan dan peristiwa yang 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, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immateriil bagi masyarakat dan perseorangan (Hendra Nurtjahjo, dkk. 2013).²⁷ Hendra Nurtjahjo, dkk (2013) menyebutkan bahwa bentuk-bentuk Maladministrasi yang paling umum yakni penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional,

²⁷ Hendra Nurtjahjo, Yustus Masturbongs, & Diani Indah Rachmitasari. (2013). Memahami Maladministrasi. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.

ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, dan salah pengelolaan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik secara tegas dan eksplisit mengatur konsekuensi apabila penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik melakukan Maladministrasi atau tidak melaksanakan kewajibannya. Konsekuensi tersebut berupa pengenaan sanksi teguran tertulis, sanksi pembebasan dari jabatan, sanksi penurunan kenaikan gaji berkala, sanksi penurunan pangkat yang lebih rendah, sanksi pemberhentian dengan hormat maupun tidak dengan hormat, denda, dan/ atau sanksi pidana.²⁸ Meskipun secara tegas telah diatur konsekuensi bagi penyelenggara atau pelaksana yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta telah terdapat petunjuk yang jelas mengenai pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan, dalam prakteknya masih terdapat temuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di sektor pendidikan khususnya Maladministrasi pada penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2021/2022.

²⁸ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik p. 54, p. 55, p. 56. Diambil dari <https://ombudsman.go.id/regulasi?c=1&s=UU>.

Dalam kurun waktu tanggal 27 April 2021 sampai dengan tanggal 31 Juli 2021, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah telah menerima 62 (enam puluh dua) konsultasi dan pengaduan masyarakat terkait pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2021/2022, dimana 54 (lima puluh empat) konsultasi dan pengaduan telah diteruskan, ditindaklanjuti, dan diselesaikan oleh Dinas Pendidikan setempat, sedangkan 8 (delapan) konsultasi dan pengaduan lainnya menjadi laporan yang dilanjutkan penanganannya melalui tahap pemeriksaan laporan masyarakat. Selanjutnya, dalam kurun waktu tanggal 1 Agustus 2021 sampai dengan 31 Oktober 2021, bertambah 4 (empat) pengaduan masyarakat dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Ajaran 2021/2022 yang ditangani oleh Keasistenan Pemeriksaan Laporan. Apabila dilihat dari segi aspek asal Pelapor, Kota Semarang menjadi asal Kota Pelapor terbanyak yakni 21 (dua puluh satu) laporan, kemudian Kabupaten Sukoharjo sebanyak 5 (lima) laporan, dan disusul Kota Surakarta sebanyak 4 (empat) laporan. Sedangkan wilayah sebaran asal Pelapor lainnya yakni Kabupaten Sragen, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Kebumen, Kota Salatiga, Kabupaten Batang, Kabupaten Brebes, Kabupaten Blora, Kabupaten Semarang, Kabupaten Demak, Kabupaten Jepara, dan Kabupaten Kudus.

Berdasarkan data pengaduan yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah tersebut, permasalahan terkait Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) didominasi oleh permasalahan jalur zonasi, dimana keakuratan titik koordinat menjadi penentu nilai zonasi jarak

tempat tinggal calon peserta didik ke sekolah. Selain permasalahan jalur zonasi, temuan lain dalam pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yakni mengenai masalah teknis aplikasi PPDB, ketidaksesuaian antara regulasi Pemerintah Daerah dengan regulasi Pemerintah Pusat, sulitnya masyarakat mengakses pengaduan, dan tidak ditemukannya serta kekeliruan dalam data Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Nomor Induk Siswa Nasional (NISN), serta permasalahan permintaan pungutan dan pengadaan seragam oleh satuan pendidikan dan Komite Sekolah. Selain menerima konsultasi dan pengaduan masyarakat, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah juga melaksanakan pemantauan langsung dan supervisi pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di tingkat SD/ sederajat, SMP/ sederajat, dan SMA/ sederajat. Supervisi juga dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah ke PT. Telkom Indonesia (Persero) Witel Jateng DIY selaku vendor penyedia aplikasi PPDB terkait titik koordinat dan permasalahan teknis lainnya. Ketidakakuratan titik koordinat tempat tinggal calon peserta didik ditemukan secara merata pada seluruh satuan pendidikan di Jawa Tengah, sehingga menyebabkan jarak tempat tinggal calon peserta didik dengan sekolah tujuan menjadi tidak valid.

Peran Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga lembaga pengawas eksternal yang dapat memberikan saran kepada pemerintah guna menjamin dan melindungi warga negara dari perilaku Maladministrasi dalam penyelenggaraan PPDB menjadi latar belakang peneliti melakukan penelitian mengenai efektivitas pengawasan penyelenggaraan penerimaan siswa baru

atau PPDB tahun 2021 yang diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, serta praktik maladministrasi yang ditemukan guna perbaikan penyelenggaraan PPDB selanjutnya.

1.2 Penelitian Terdahulu

Pendidikan pada dasarnya adalah proses kualitas hidup, melalui proses tersebut diharapkan manusia dapat memahami apa arti dan hakikat hidup, serta untuk apa dan bagaimana menjalankan tugas hidup dan kehidupan secara benar (Agustinus Hermino, 2014).²⁹ Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa pendidikan merupakan tolok ukur keberhasilan suatu negara. Semakin banyak individu yang memiliki pendidikan tinggi dalam suatu negara, maka akan berbanding lurus dengan pengendalian tingkah laku, ekonomi, hingga kesejahteraan warga di negara tersebut.³⁰

Lestari dan Rosdiana (2018) mendefinisikan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) sebagai salah satu mekanisme dari penyelenggaraan pendidikan menjelang tahun ajaran baru dimana terjadinya penyeleksian terhadap calon peserta didik yang dilakukan oleh satuan pendidikan guna diterima sebagai peserta didik dalam satuan pendidikan.³¹ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan

²⁹ Hermino, Agustinus. (2014). *Kepemimpinan Pendidikan di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

³⁰ Khaerunnisa, Luginia Fitriani dan Arnia Fajarwati. (2019). Pengawasan Penerimaan Peserta Didik Baru Jalur Keluarga Ekonomi Tidak Mampu (Studi Pada Cabang Dinas Pendidikan Wilayah IX Kabupaten Majalengka). *Jurnal Aksi Reformasi Government Dalam Demokrasi* Vol. 7 Nomor 2 Tahun 2019, Hlm. 163-176.

³¹ Lestari, H.A. dan Rosdiana, W. (2018). Implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) di SMA Negeri 4 Kota Madiun Tahun 2017. *Jurnal Universitas Negeri Surabaya* Vol. 6 Nomor 5 Tahun 2018, Hlm. 1-7.

Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan menyebutkan bahwa Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel tanpa diskriminasi kecuali bagi sekolah yang secara khusus dirancang untuk melayani peserta didik dari kelompok gender atau agama tertentu.³² Dengan adanya peraturan tersebut, maka setiap Pemerintah daerah wajib membuat kebijakan daerah sebagai tindak lanjut atas peraturan menteri tersebut.

Agar pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku, dibutuhkan pengawasan dalam setiap tahapan pelaksanaannya. Pengawasan tersebut dilakukan guna mencegah penyalahgunaan wewenang dan praktik Maladministrasi lainnya. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawas eksternal yang berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik termasuk pendidikan. Pengawasan dapat dilakukan secara pro aktif dengan tidak hanya menunggu laporan dari masyarakat, melainkan juga melakukan pengawasan secara langsung guna dapat memastikan apakah pelaksanaan pelayanan publik telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan langsung yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dapat dilakukan melalui inspeksi, sedangkan pengawasan tidak langsung dapat

³² Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan p. 2. Diambil dari <https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/PERMENDIKBUD%20NOMOR%201%20TAHUN%202021.pdf>.

dilakukan melalui penanganan laporan masyarakat atas dugaan Maladministrasi. Kedua pengawasan tersebut sama-sama efektif, namun demikian pengawasan langsung dalam bentuk jemput bola melalui inspeksi dinilai lebih responsif (Nur Ina Sholeha, Dian Kagungan, dan Eko Budi Sulistio, 2020).³³ Meskipun dalam penelitian tersebut telah membahas mengenai model pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) tingkat SMA di Provinsi Lampung Tahun 2019, namun mekanisme Respon Cepat Ombudsman (RCO) dalam proses penanganan laporan masyarakat belum dibahas secara rinci, sehingga diperoleh temuan yang umum dan belum menghasilkan saran perbaikan yang dapat disampaikan kepada penyelenggara terkait.

Pelaksanaan pelayanan publik bidang pendidikan masih menimbulkan permasalahan yang kerap terjadi secara berulang disetiap tahunnya, yakni mengenai pelaksanaan Ujian Nasional (UN) yang masih ditemukan banyaknya kasus kecurangan, serta pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dimana masih sering terjadi penyalahgunaan wewenang oleh petinggi pemerintahan guna kepentingan pribadi. Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) secara *online* mempermudah masyarakat untuk mengetahui adanya tindakan penyimpangan, seperti perbedaan kuota siswa yang ditentukan dalam

³³ Nur Ina Sholeha, Dian Kagungan, dan Eko Budi Sulistio. (2020). Model Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Lampung (Studi tentang PPDB Tingkat SMA di Provinsi Lampung Tahun 2019). Jurnal Administrativa, Vol. 2 Nomor 2 Tahun 2020, Hlm. 215-230.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) *online* dengan kuota siswa yang diterima setelah pengumuman sekolah. Peran pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia diperlukan untuk mencegah adanya Maladministrasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Meskipun peran pengawasan Ombudsman Republik Indonesia telah diakui oleh para pihak terkait karena memberikan dampak yang baik, namun demikian masih perlu untuk meningkatkan ketegasan dalam kinerja (Ni Putu Prabawati, Ni Nyoman Dewi Pascarani, dan Ni Wayan Supriyanti, 2015).³⁴ Penelitian tersebut berfokus pada peran pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan secara umum dengan pembahasan yang dihasilkan masih bercabang pada 2 (dua) bahasan yakni penyelenggaraan Ujian Nasional (UN) dan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), sehingga masih diperlukan kajian mendalam untuk menemukan solusi dari temuan penyimpangan yang terjadi.

Pada tahap Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), selama ini masyarakat telah terbiasa menggunakan nilai Ujian Nasional (UN) atau melalui tes yang diselenggarakan pihak sekolah sebagai bahan pertimbangan penerimaan. Hal tersebut membentuk opini publik tentang sekolah favorit dan non favorit. Peserta didik yang memiliki kualitas mumpuni baik secara kognitif maupun secara finansial lebih memilih bersekolah di sekolah yang dianggap favorit, meskipun jaraknya jauh dari tempat tinggal. Dampaknya,

³⁴ Ni Putu Prabawati, Ni Nyoman Dewi Pascarani, dan Ni Wayan Supriyanti. (2015). Peran Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Bali dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus: Pelayanan Publik Bidang Pendidikan di Kota Denpasar). Jurnal Citizen Charter, Vol. 1 Nomor 2 Tahun 2015.

kualitas peserta didik yang terdapat di sekolah favorit dan sekolah non favorit berbeda baik secara kognitif maupun secara finansial. Selain itu, persebaran jumlah peserta didik juga tidak merata, sekolah non favorit cenderung kekurangan peserta didik. Oleh karena itu, pemerintah mengatur jalur penerimaan siswa berdasarkan zona domisili siswa dengan tujuan agar seluruh masyarakat mendapatkan pendidikan yang setara dan terjangkau. Adanya pandemi COVID-19 mendorong pemerintah melaksanakan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) secara *online*. Namun demikian, masih terdapat kesulitan calon peserta didik baru untuk mendaftar sekolah melalui Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) secara *online*, sehingga memerlukan evaluasi pengelolaan lebih lanjut.³⁵ Meskipun dalam penelitian telah dibahas setiap tahapan perencanaan kegiatan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) sesuai petunjuk teknis dari pemerintah, namun pembahasan mengenai jalur penerimaan siswa hanya terbatas pada sistem zonasi. Selain itu, pengawasan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang dibahas terbatas pada pengawasan internal. Pembahasan penelitian yang mencakup pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) melalui jalur zonasi, afirmasi, perpindahan orang tua/ wali, dan prestasi diperlukan untuk memperoleh temuan secara lengkap untuk kemudian disandingkan dengan temuan dari pengawas eksternal, sehingga memperoleh hasil evaluasi yang lebih proporsional.

³⁵ Sheila Rohmah, Wahyudi, dan Fanzal Pamungkas. (2020). Pengelolaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Berdasarkan Sistem Zonasi di SMP Negeri 1 Mlonggo Jepara. *Journal of Islamic Education Management* Vol. 1 Nomor 1 Tahun 2020, Hlm. 25-34.

Penelitian Tesis ini berangkat dari fenomena adanya temuan maladministrasi oleh Ombudsman Republik Indonesia atas penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang beragam setiap tahunnya, seperti ketidaksesuaian titik koordinat, kesalahan data kependudukan, permasalahan domisili, perubahan daya tampung, masalah teknis aplikasi, pungutan, dan lain sebagainya. Kelebihan penelitian ini dari penelitian yang pernah ada sebelumnya yakni Penulis mengkaji efektivitas kinerja Ombudsman Republik Indonesia dalam pengawasan PPDB dari segi kebijakan publik, sedangkan penelitian yang telah ada sebelumnya mengkaji dari segi ilmu hukum dan administrasi publik. Selain itu, penelitian terdahulu mengenai Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dibahas dalam kerangka ilmu pendidikan, masih sedikit penelitian mengenai PPDB yang diangkat melalui kerangka kebijakan publik.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas pengawasan penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun 2021 yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah, serta praktik Maladministrasi yang ditemukan?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Menggambarkan dan menganalisis efektivitas pengawasan penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun 2021 yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia sistPerwakilan Jawa Tengah, serta praktik Maladministrasi yang ditemukan.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian mengenai efektivitas pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah terhadap pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) diharapkan dapat menjadi kajian alternatif maupun dijadikan bahan referensi mengenai pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan bagi kalangan akademisi maupun kalangan ilmiah lainnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam meningkatkan fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan terkait Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), serta dijadikan bahan referensi, evaluasi, dan perbaikan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berikutnya.

1.6 Kerangka Pemikiran

1.6.1. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan 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. Widodo (2001) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan keperluan masyarakat yang mempunyai kepentingan pada orang itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.³⁶ Pelayanan publik menurut Mahmudi (2007) adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya, pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁷ Agung Kurniawan (dalam Harbani Pasolong, 2010) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan atas keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.³⁸

Berkaitan dengan konsep pelayanan publik, terdapat dua jenis pelaku pelayanan publik, yaitu unsur penyedia layanan dan unsur penerima layanan. Penyedia layanan merupakan pihak yang dapat memberikan suatu layanan publik tertentu, sedangkan penerima layanan adalah unsur pelanggan atau unsur konsumen yang menerima layanan dari penyedia

³⁶ Widodo, Joko. (2001). *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Malang: CV. Citra Malang.

³⁷ Mahmudi. (2007). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.

³⁸ Pasolong, Harbani. (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

layanan publik (Barata, 2004).³⁹ Fitzsimons (dalam Sinambela, 2006) menjelaskan bahwa terdapat lima indikator pelayanan publik yaitu:

- a. *Reliability* yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar;
- b. *Tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;
- c. *Responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
- d. *Assurance* yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan; dan
- e. *Empaty* yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.⁴⁰

Ratminto (2005) menyebutkan terdapat beberapa asas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik yang harus diperhatikan oleh unsur pemberi pelayanan, yakni:

- a. Pembatasan prosedur atau menyederhanakan prosedur, prosedur yang dirancang hendaknya sependek mungkin dan tidak berbelit-belit;
- b. Kejelasan unsur pemberi pelayanan serta kejelasan sistem administrasi yang digunakan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik;

³⁹ Barata, Atep Adya. (2004). Dasar-dasar Pelayanan Prima. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

⁴⁰ Sinambela, Lijan Poltak. (2006). Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.

- c. Kepastian terhadap jadwal dan durasi waktu pelaksanaan pelayanan. Jadwal dan durasi waktu tersebut harus bersifat pasti dan tepat waktu, sehingga unsur masyarakat memiliki gambaran yang jelas terhadap prosedur dan mekanisme pelayanan yang akan dilaluinya, dan juga tidak terjadi keraguan terhadap unsur masyarakat yang dilayani;
- d. Akurasi pelayanan yang diberikan dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat harus terpercaya, sehingga dapat dipertanggung jawabkan oleh penyelenggara layanan;
- e. Adanya rasa aman, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus dapat memberikan adanya suatu kepastian yang jelas bagi pengguna jasa pelayanan publik;
- f. Bertanggung jawab apabila muncul keluhan-keluhan yang harus ditangani secara efektif oleh institusi pemerintah, sehingga berbagai bentuk permasalahan yang terjadi akan dapat segera terselesaikan dengan baik oleh unsur institusi pemerintah selaku penyelenggara pelayanan;
- g. Fasilitas pelayanan yang memadai, sehingga dapat mendukung terciptanya suatu kualitas pelayanan yang baik dan memenuhi segala kebutuhan dari unsur masyarakat yang dilayani;
- h. Kemudahan akses bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga proses penyelenggaraan layanan akan mudah dijangkau oleh masyarakat;

- i. Empati terhadap penerima layanan, sikap simpati dari penyelenggara layanan diperlukan untuk memberikan kenyamanan bagi masyarakat yang mengakses pelayanan;
- j. Kenyamanan, proses penyelenggaraan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus mampu menciptakan dan memberikan rasa nyaman dan aman.⁴¹

Penyelenggaraan pelayanan publik harus mempertimbangkan kepentingan orang banyak, bukan kepentingan sekelompok orang dengan didasarkan pada persamaan perlakuan dan keterbukaan, sehingga dapat dipertanggung jawabkan. Oleh karenanya, pelayanan publik harus memiliki standar tertentu sebagai suatu patokan dalam penyelenggaraan layanan. Ruhana (dalam Sri Maulidiah, 2014) berpendapat bahwa standar pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan publik yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan berbagai pelayanan publik. Unsur pemberi pelayanan harus mentaati standar pelayanan tersebut dalam setiap proses pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat merasakan kepuasan dalam menerima pelayanan dari penyelenggara layanan.⁴² Sinambela (2006) menyatakan bahwa pelayanan publik memiliki tujuan untuk memuaskan masyarakat, sehingga harus mempunyai kualitas yang baik. Baik atau tidaknya kualitas pelayanan publik tersebut dapat dilihat

⁴¹ Ratminto dan Atik Winarsih. (2005). Manajemen Pelayanan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁴² Maulidiah, Sri. (2014). Pelayanan Publik – Pelayanan Terpadu Administrasi Kecamatan. Bandung: CV. Indra Prahasta.

dari transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dalam pelayanan, serta keseimbangan hak dan kewajiban dalam pelayanan.⁴³

1.6.2. Efektivitas

Harbani Pasolong (2010) menyatakan bahwa efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah tersebut sebagai hubungan sebab akibat dari suatu variabel lain.⁴⁴ Suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki itulah yang disebut efektivitas (The Liang Gie, 1998).⁴⁵ Singkatnya, efektivitas adalah pengukuran berhasil atau tidaknya penyelesaian suatu pekerjaan tertentu pada sebuah organisasi dalam mencapai tujuannya (Kumorotomo, 2005).⁴⁶ Sejalan dengan pendapat tersebut, H. Emerson (dalam Handyaningrat S., 1994) menyatakan bahwa efektivitas merupakan pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁷ Keban (dalam Harbani Pasolong, 2010) menyatakan bahwa suatu organisasi dikatakan efektif apabila tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visi tercapai.⁴⁸ Ketika semakin besar persentase tercapainya target baik secara kuantitas,

⁴³ Sinambela, Lijan Poltak. (2006). Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.

⁴⁴ Pasolong, Harbani. (2010). Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.

⁴⁵ Gie, The Liang. (1998). Ensiklopedia Administrasi. Jakarta: Gunung Agung.

⁴⁶ Kumorotomo, Wahyudi. (2005). Etika Administrasi Negara. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

⁴⁷ Handyaningrat, Soewarno. (1994). Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta: CV. Haji Masagung.

⁴⁸ Pasolong, Harbani. (2010). Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.

kualitas, dan waktu, maka dapat dikatakan bahwa efektivitasnya tinggi (Hidayat, 1986).⁴⁹

Mahmudi (2007), mendefinisikan efektivitas sebagai hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, dan kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome*, program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dapat dikatakan *spending wisely*.⁵⁰ Ali Muhidin (2009) menjelaskan bahwa efektivitas juga berhubungan dengan masalah bagaimana pencapaian tujuan atau hasil yang diperoleh, kegunaan atau manfaat dari hasil yang diperoleh, tingkat daya fungsi unsur atau komponen, serta masalah tingkat kepuasan pengguna (*client*).⁵¹ Maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran dimana ketepatan proses yang dijalankan dapat menunjang tercapainya tujuan yang telah ditentukan dan hasilnya memberikan kepuasan kepada pengguna.

Gibson (1985) mengemukakan bahwa efektivitas suatu organisasi merupakan hasil dari efektivitas individu dan kelompok. Organisasi dapat memperoleh tingkat prestasi yang lebih tinggi karena kontribusi dari prestasi individu dan prestasi kelompok.⁵² Efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan

⁴⁹ Hidayat. (1986). Teori Efektivitas dalam Kinerja Karyawan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

⁵⁰ Mahmudi. (2007). Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.

⁵¹ Sambas, Ali Muhidin. (2009). Konsep Efektivitas Pembelajaran. Bandung: Pustaka Setia.

⁵² Gibson, Ivancevich, Donnelly. (1985). Organisasi, Jilid I. Jakarta: Erlangga.

dan sasarannya (Daft, 2010).⁵³ Duncan (dalam Steers, 1985) menyebutkan bahwa efektivitas dapat diukur melalui:

- a. Pencapaian tujuan, keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan tahapan-tahapan dalam pencapaian bagian maupun dalam periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu kurun waktu dan sasaran yang menjadi target konkret;
- b. Integrasi, merupakan pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk bersosialisasi, mengembangkan konsensus, dan berkomunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya, sehingga dapat dikatakan bahwa integrasi menyangkut seluruh proses sosialisasi; dan
- c. Adaptasi, merupakan kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Oleh karenanya, dalam proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja digunakan tolok ukur tertentu.⁵⁴

Selanjutnya Richard M. Steers (1985) mengemukakan alat ukur yang dapat digunakan untuk mengetahui efektivitas kinerja, antara lain:

- a. Kemampuan menyesuaikan diri, setiap orang yang masuk dalam organisasi harus dapat menyesuaikan diri dengan orang yang bekerja di dalam organisasi tersebut maupun dengan pekerjaan organisasi

⁵³ Daft, L. Richard. (2010). Era Baru Manajemen. Jakarta: Salemba Empat.

⁵⁴ Steers, M. Richard. (1985). Efektivitas Organisasi. Jakarta: Erlangga.

tersebut, karena kunci keberhasilan organisasi adalah kerja sama dalam pencapaian tujuan;

- b. Prestasi kerja, dengan kecakapan, pengalaman, kesungguhan, dan waktu yang dimiliki oleh seorang pegawai, maka tugas yang diberikan dapat dilaksanakan sesuai dengan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya;
- c. Kepuasan kerja, rasa puas seorang individu atas peranan atau pekerjaannya dari bermacam-macam aspek situasi pekerjaan dalam organisasi dengan mendapatkan imbalan yang setimpal;
- d. Kualitas, efektivitas kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari kualitas jasa atau produk yang dihasilkan oleh organisasi tersebut;
- e. Penilaian oleh pihak luar, kesetiaan serta kepercayaan dan dukungan dari pihak luar yang diberikan kepada organisasi menggambarkan efektivitas kinerja organisasi tersebut.⁵⁵

Richard M. Steers (1985) menyebutkan terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu organisasi, antara lain:

- a. Karakteristik organisasi, terdiri dari struktur dan teknologi organisasi yang dapat mempengaruhi segi-segi tertentu dari efektivitas dengan berbagai cara. Struktur meliputi bagaimana cara organisasi mengatur uraian pekerjaan yang harus diselesaikan oleh para pekerja, sedangkan teknologi merupakan mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan menjadi keluaran (*output*);

⁵⁵ Steers, M. Richard. (1985). Efektivitas Organisasi. Jakarta: Erlangga.

- b. Karakteristik lingkungan, kondisi lingkungan luar dan lingkungan dalam yang saling berhubungan berpengaruh terhadap efektivitas kerja. Kondisi lingkungan luar yang mempengaruhi keputusan serta tindakan dalam dinamika organisasi pada umumnya mencakup derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan, dan derajat ketidak pastian lingkungan. Sedangkan lingkungan dalam atau yang biasanya disebut sebagai iklim organisasi meliputi berbagai macam atribut lingkungan kerja yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, khususnya atribut yang diukur pada tingkat individual. Tingkat keterdugaan keadaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan, dan tingkat rasionalisme organisasi mempengaruhi ketepatan tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan;
- c. Karakteristik pekerja, perilaku para anggota organisasi secara jangka panjang akan berpengaruh dalam memperlancar atau merintangi tercapainya tujuan organisasi. Meskipun teknologi yang digunakan merupakan teknologi canggih dan didukung dengan adanya struktur yang baik, namun tanpa adanya pekerja suatu organisasi tidak dapat berjalan. Oleh karenanya, pekerja merupakan modal utama dalam organisasi yang akan berpengaruh besar terhadap efektivitas; serta
- d. Kebijakan dan praktik manajemen, para pemimpin bermain dalam peranan sentral pada keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi, dan memperlancar kegiatan yang ditujukan

kearah sasaran. Pemimpin berkewajiban menjamin bahwa struktur organisasi konsisten dengan teknologi dan lingkungan yang ada. Penetapan suatu imbalan yang pantas menjadi tanggung jawab pemimpin agar para pekerja dapat memenuhi kebutuhan dan tujuan pribadinya sambil mengejar tujuan dan sasaran organisasi. Peran pemimpin memegang fungsi paling penting, karena rumitnya proses teknologi dan makin kompleksnya keadaan lingkungan membutuhkan peranan manajemen dalam mengkoordinasi orang dan proses demi keberhasilan organisasi.⁵⁶

Berkaitan dengan pendapat Richard M. Steers (1985) mengenai alat ukur yang dapat digunakan untuk mengetahui efektivitas kinerja serta faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu organisasi, dalam melihat suatu efektivitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara layanan perlu memperhatikan dan mengkaji dua aspek pokok dalam organisasi, yakni aspek proses internal organisasi itu sendiri (pemberi layanan) dan aspek eksternal organisasi berupa kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat (pelanggan). Beberapa prinsip yang harus dipahami penyelenggara layanan dalam aspek internal organisasi antara lain:

- a. *Aksesibilitas*, setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau dengan mudah oleh pengguna layanan, baik terkait jarak hingga prosedur layanan;

⁵⁶ Steers, M. Richard. (1985). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.

- b. *Kontinuitas*, setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan prosedur yang berlaku bagi proses layanan tersebut;
- c. *Teknikalitas*, setiap proses pelayanan yang disediakan harus ditangani oleh pemberi layanan yang berkompeten, sehingga benar-benar memahami teknis pelayanan berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, serta prosedur dan instrumen pelayanan;
- d. *Profitabilitas*, setiap proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan baik secara ekonomis dan sosial bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas; dan
- e. *Akuntabilitas*, setiap proses, produk, dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena penyelenggara layanan (dalam hal ini pemerintah) pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.⁵⁷

Seiring dengan prinsip yang harus dipahami penyelenggara layanan dalam aspek internal organisasi tersebut, efektivitas pelayanan publik dapat dilihat melalui aspek eksternal organisasi berupa kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat. Penyelenggara layanan harus melibatkan masyarakat dalam setiap perumusan kebijakan, baik pada proses pelaksanaan layanan maupun

⁵⁷ Islamy, M. Irfan. (1999). Reformasi Pelayanan Publik. Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek.

dalam evaluasi dan pengawasan pelaksanaan layanan. Setiap keluhan yang disampaikan masyarakat terkait penyelenggaraan pelayanan hendaknya dapat diselesaikan oleh penyelenggara layanan, bukan diabaikan. Pelibatan masyarakat untuk mencari solusi dalam menyelesaikan suatu pengaduan merupakan bagian dari pengakuan dan penghormatan terhadap hak publik. Perubahan pola berpikir dan budaya melayani diperlukan agar budaya ingin dilayani dihilangkan dan dihadirkan wajah pelayanan yang berjiwa melayani, karena birokrasi yang terlalu kaku cenderung tidak memberikan pelayanan yang berkeadilan, dampaknya efektivitas pelayanan publik yang diselenggarakan menjadi rendah (Sabarudin Hulu, 2021).⁵⁸

1.6.3. Pelanggaran Pelayanan Publik/ Maladministrasi

Perkembangan masyarakat yang dinamis mendorong penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang lebih profesional, efektif, efisien, transparan, responsif, dan adaptif serta dapat membangun peningkatan kapasitas pengguna layanan untuk secara aktif menentukan arah efektivitas pelayanan. Namun demikian, penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena ketidak siapan penyelenggara menanggapi transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Keadaan tersebut diperburuk dengan kurangnya kesadaran

⁵⁸ Hulu, Sabarudin. (2021). Mengikis Penyakit Birokrasi Ingin Dilayani. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.

masyarakat, banyaknya pungutan liar, panjang dan rumitnya birokrasi, serta kebiasaan pejabat publik yang minta dilayani, bukan melayani dalam pengurusan administrasi di kantor pemerintahan. Situasi demikian mengakibatkan masyarakat memilih jalan pintas yang dimanfaatkan oleh penyelenggara pelayanan publik untuk keuntungan dan kepentingan pribadi, akibatnya terjadi pelanggaran dalam pelayanan publik berupa Maladministrasi (Hendra Nurtjahjo dkk., 2013).⁵⁹

Maladministrasi merupakan salah satu unsur utama penghambat reformasi birokrasi. Hendra Nurtjahjo dkk. (2013) mendefinisikan Maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik yang meliputi penyalahgunaan wewenang/ jabatan, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain sebagainya yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut. Pada umumnya, masyarakat memahami Maladministrasi sebagai kesalahan administratif sepele yang tidak terlalu penting (*trivial matters*), padahal pengertian Maladministrasi sangat luas dan mencakup banyak hal yang dapat menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil serta situasi keadilan yang merugikan hak-hak warga negara.⁶⁰

⁵⁹ Hendra Nurtjahjo, Yustus Masturbongs, & Diani Indah Rachmitasari. (2013). Memahami Maladministrasi. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.

⁶⁰ *Ibid*

Menurut Hendra Nurtjahjo dkk. (2013), dalam hukum positif Indonesia terdapat 9 (sembilan) kriteria yang menjadi kategori Maladministrasi, antara lain: (1) Perilaku dan perbuatan melawan hukum; (2) Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang; (3) Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut; (4) Kelalaian; (5) Pengabaian kewajiban hukum; (6) Dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (7) Dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan; (8) Menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immateriil; (9) Bagi masyarakat dan orang perseorangan.⁶¹

Pada dasarnya setiap pelayanan publik yang tidak sesuai dengan prosedur, tidak sesuai dengan etika administrasi, tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku adalah Maladministrasi. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang paling umum dapat berupa penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, serta salah pengelolaan. Menurut Hendra Nurtjahjo dkk. (2013), tindakan Maladministrasi dilakukan oleh aparatur pemerintah dikarenakan adanya:

- a. *Miss Conduct*, melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor;

⁶¹ *Ibid*

- b. *Deceitful Practice*, meliputi praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat diberikan informasi yang menjebak atau informasi yang tidak sebenarnya untuk kepentingan birokrat;
- c. Korupsi, timbul akibat adanya penyalahgunaan wewenang, termasuk mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan untuk memperkaya diri atau orang lain baik kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara;
- d. *Defective Policy Implementation*, kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindaklanjuti menjadi kenyataan;
- e. *Bureaupathologis*, penyakit-penyakit birokrasi yang dapat berupa:
 - 1) *Indecision* atau tidak adanya keputusan akhir yang jelas atas suatu kasus;
 - 2) *Red tape* atau penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama meski sebenarnya dapat diselesaikan secara singkat
 - 3) *Cicumloution* atau penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak namun tidak ditepati, terkadang banyak kata-kata kontroversional antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat;
 - 4) *Rigidity* atau penyakit birokrasi yang sifatnya kaku sebagai efek dari model pemisahan dan *impersonality* dari karakter birokrasi

itu sendiri. Penyakit ini nampak dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokoknya baku menurut aturan tanpa melihat kasus per kasus;

- 5) *Psycophancy* atau kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani, dapat juga dikatakan sebagai gejala loyalitas kepada individu, bukan loyalitas pada publik;
- 6) *Over staffing* atau gejala penyakit dalam birokrasi berbentuk pembengkakan staf, sehingga mengurangi efisiensi;
- 7) *Paperasserie* atau kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mesti fungsinya;
- 8) *Defective accounting* atau pemeriksaan keuangan yang cacat dalam artian pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, terdapat pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui. Biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah *mark up* proyek keuangan.⁶²

Lebih lanjut Hendra Nurtjahjo dkk. (2013) menjelaskan bahwa terdapat pendapat lain mengenai bentuk Maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat, antara lain:

⁶² *Ibid*

- a. Tidak jujur (*dishonesty*), berbagai tindakan tidak jujur seperti menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang, dsb;
- b. Perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), tindakan tidak etis yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator;
- c. Mengabaikan hukum (*disregard of law*), tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan diri sendiri atau kepentingan kelompok;
- d. Favoritisme dalam menafsirkan hukum, cenderung menafsirkan hukum yang menguntungkan kepentingan kelompok;
- e. Perlakuan tidak adil terhadap pegawai, tindakan yang cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahan berdasarkan faktor *like and dislike*. Orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus, sebaliknya orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas;
- f. *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*, kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara;
- g. Menutup-nutupi kesalahan, cenderung menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya, dan menolak diliput kesalahannya;

- h. Gagal menunjukkan inisiatif, cenderung tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atasan, meski secara peraturan memungkinkan untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.⁶³

1.6.4. Pengawasan Pelayanan Publik

Henry Fayol (1985) mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses yang terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan dengan tujuan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah kesalahan tersebut terulang kembali.⁶⁴ George R. Terry (dalam Sukarna, 2011), mengartikan pengawasan sebagai suatu proses penentuan apa standar yang harus dicapai dan apa yang sedang dilakukan dengan mengevaluasi serta melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana dan selaras dengan standar. Proses pengawasan menurut George R. Terry (dalam Sukarna, 2011) antara lain:

- a. *Determining the standard or basis for control;*
- b. *Measuring the performance;*
- c. *Comparing performance with the standard and ascertaining the difference;* dan
- d. *Correcting the deviation by means of remedial action.*⁶⁵

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Fayol, Henry. (1985). *Industri dan Manajemen Umum* (Terjemahan Winardi). London: Sir Issac and Son.

⁶⁵ Sukarna. (2011). *Dasar-Dasar Manajemen*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Sondang P. Siagian (2007) berpendapat bahwa pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan tersebut akan berjalan dengan baik apabila proses dasar pengawasan diketahui dan ditaati. Proses dasar tersebut antara lain penentuan standar hasil kerja, pengukuran hasil pekerjaan, serta koreksi terhadap penyimpangan yang mungkin terjadi.⁶⁶ Dari pengertian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu tindakan pengamatan yang bertujuan untuk mengevaluasi apakah pelaksanaan kegiatan telah sesuai dengan standar yang ditetapkan untuk memperbaiki penyimpangan yang ditemukan.

Paulus Efendi Lotulung (1986) berpendapat bahwa pengawasan terhadap tindakan pemerintah bertujuan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun tidak disengaja sebagai usaha preventif atau sebagai suatu usaha represif.⁶⁷ Lebih lanjut, Handayani (1994) menyampaikan bahwa maksud dan tujuan pengawasan adalah untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Selain itu, pengawasan juga bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan

⁶⁶ Siagian, P. Sondang. (2007). Fungsi-Fungsi Manajemen. Jakarta: Bumi Aksara.

⁶⁷ Lotulung, Paulus Efendi. (1986). Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintahan. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer.

berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁶⁸

Sistem pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah bertujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut (Muchsan, 2007).⁶⁹ Menurut Muchsan (2007), suatu tindakan pengawasan membutuhkan unsur-unsur antara lain:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang matang sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dalam kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Tindakan pengawasan akan ditindaklanjuti baik secara administratif maupun secara yuridis.

Prajudi Atmosudirjo (1981) membagi pengawasan dari aspek lembaga pengawasnya terbagi menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern.⁷⁰ Pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh

⁶⁸ Handayaniingrat, Soewarno. (1994). Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta: CV. Haji Masagung.

⁶⁹ Muchsan. (2007). Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Yogyakarta: Liberty.

⁷⁰ Atmosudirjo, Prajudi. (1981). Hukum Administrasi Negara, Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

lembaga atau organ penyelenggara itu sendiri, baik dilakukan oleh atasan langsung atau dilakukan oleh Inspektur/ Inspektorat Jenderal di tingkat pusat beserta aparaturnya yang berada di wilayah/ daerah (Inspektur/ Inspektorat Daerah). Sedangkan pengawasan ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan pihak di luar internal institusi itu sendiri seperti pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui sidang-sidang komisi DPR, konsultasi Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melalui pemeriksaan keuangan, dan Ombudsman melalui pengaduan masyarakat atau inisiatif Ombudsman.

Menurut Makmur (2011), serangkaian kegiatan pengawasan harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan. Pengawasan dapat dibagi dalam 9 (sembilan) bentuk, antara lain:

- a. Pengawasan fungsional, pengawasan yang telah melekat kewenangannya pada lembaga dimana secara fungsional memiliki tugas, pokok, dan fungsi di bidang pengawasan;
- b. Pengawasan masyarakat, pengawasan yang ditujukan kepada pemerintah sebagai Penyelenggara Negara agar tidak terjadi penyalahgunaan sumber daya yang dimiliki pemerintah atas nama negara;
- c. Pengawasan administrasi, pengawasan yang dilakukan agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan dan pekerjaan dilakukan berdasarkan keadilan sesuai dengan kemampuan masing-masing;

- d. Pengawasan teknis, pengawasan untuk memaksimalkan hasil pekerjaan teknis, sehingga dapat menciptakan hasil yang maksimal untuk memenuhi kesejahteraan anggota kelembagaan maupun anggota masyarakat;
- e. Pengawasan pimpinan, pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin agar pekerjaan yang dilaksanakan dapat berjalan dengan baik dan mencegah terjadinya kemungkinan pemborosan yang berakibat merugikan kelembagaan;
- f. Pengawasan barang, pengawasan yang dilakukan sebagai suatu usaha yang dilakukan secara sadar untuk menjamin keamanan suatu barang agar memberikan manfaat kepada pelaksanaan tugas kelembagaan yang memiliki hak tentang barang tersebut;
- g. Pengawasan jasa, pengawasan yang dilakukan dalam memberikan suatu imbalan kepada anggota kelembagaan atau jasa dari pihak ketiga dan sebaliknya;
- h. Pengawasan internal, pengawasan yang dibentuk untuk mengamankan dan memperlancar penyelenggaraan tugas secara internal; serta
- i. Pengawasan eksternal, pengawasan yang dilakukan secara legalitas oleh lembaga pengawasan yang berada diluar sub kelembagaan tertentu.⁷¹

Maringan Masry Simbolon (2004) membagi pengawasan menjadi 4 (empat) bentuk, yakni pengawasan dari dalam organisasi yang dilakukan oleh

⁷¹ Makmur. (2011). Efektivitas Kebijakan Pengawasan. Bandung: PT. Replika Aditama.

aparat yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri, pengawasan dari luar organisasi yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi, pengawasan preventif yang dilakukan sebelum rencana dilaksanakan, serta pengawasan represif yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan kegiatan.⁷² Selanjutnya, Husaini Usman (2003) membagi pengawasan menjadi 2 (dua) bentuk, yakni:

- a. Pengawasan melekat, atasan yang memiliki kekuasaan dan dapat bertindak bebas dari konflik kepentingan. Namun dalam konsep ini, bawahan dan masyarakat kurang diperhatikan dengan anggapan atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga bebas mengawasi bawahannya;
- b. Pengawasan fungsional, merupakan upaya pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang ditunjuk khusus untuk melakukan audit secara bebas terhadap objek yang diawasinya. Pengawasan ini memiliki peran untuk membantu manajemen pengendalian organisasi dalam mencapai tujuannya.⁷³

Pengawasan menurut cara pelaksanaannya dapat dibagi menjadi pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin atau pengawas dengan cara meneliti dan memeriksa secara langsung ke tempat kegiatan dilaksanakan (Situmorang dan Juhir dalam Siti Aziz (2018)).⁷⁴ Pramono

⁷² Simbolon, Maringan Masry. (2004). Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen. Jakarta: Ghalia Indonesia.

⁷³ Usman, Husaini. (2003). Metodologi Penelitian Sosial. Jakarta: Bumi Aksara.

⁷⁴ Aziz, R. Siti. (2018). Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

(2018) mengartikan pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat terhadap objek yang diawasi yang dapat berbentuk inspeksi langsung, *on the spot observation*, dan *on the spot report*.⁷⁵ Sedangkan pengawasan tidak langsung menurut Situmorang dan Juhir (dalam Siti Aziz, 2018) adalah pengawasan yang dilakukan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima baik secara lisan maupun tulisan, serta mempelajari pendapat masyarakat terhadap program yang diawasi. Pengawasan tidak langsung dilakukan tanpa mendatangi secara langsung objek yang diawasi, pengawasan dilakukan oleh pemimpin atau lembaga pengawasan melalui laporan yang masuk baik laporan berupa kata-kata, laporan tertulis, data statistik, dan angka yang berisi gambaran permasalahan yang terjadi (Pramono, 2018).

Lebih lanjut Maringan Masry Simbolon (2004) menyebutkan 4 (empat) metode pengawasan, antara lain:

- a. Pengawasan langsung, pengawasan dimana aparat pengawas atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pekerjaan, baik melalui sistem inspektif, verifikatif, maupun investigatif dengan maksud agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan;

⁷⁵ Pramono, Widodo. (2018). Pengawasan Pelayanan Publik oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Provinsi Riau. Jurnal Online Mahasiswa FISIP Unri Vol. 5 Edisi II Tahun 2018.

- b. Pengawasan tidak langsung, pengawasan dimana aparat pengawas atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya atau anggaran yang telah direncanakan. Namun demikian, pengawasan ini memiliki kelemahan tidak dapat segera mengetahui kesalahan, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar;
- c. Pengawasan formal, pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/ aparat pengawas yang bertindak atas nama pimpinan organisasi atau atasan dari pimpinan organisasi dimana dalam pelaksanaannya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya;
- d. Pengawasan informal, pengawasan yang dilakukan tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan ini dilakukan oleh pejabat pimpinan melalui kunjungan yang tidak resmi atau secara *incognito*. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan. Pengawasan informal mendekatkan hubungan pribadi antara atasan dan bawahan sehingga menguntungkan dalam pelaksanaan tugas kedepannya;
- e. Pengawasan administratif, pengawasan yang meliputi bidang keuangan (pos-pos anggaran dan pelaksanaan anggaran),

kepegawaian (administrasi kepegawaian serta hak-hak yang harus dipenuhi seperti gaji, kenaikan pangkat, dan fasilitas lainnya), dan material (untuk mengetahui apakah barang-barang yang disediakan sesuai dengan rencana pengadaannya).⁷⁶

Agar pengawasan yang dilakukan berjalan dengan efektif, ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain:

- a. Pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang;
- b. Pengawasan harus dihubungkan dengan individu pemimpin dan pribadinya;
- c. Pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal penting;
- d. Pengawasan harus objektif;
- e. Pengawasan harus fleksibel;
- f. Pengawasan harus hemat; dan
- g. Pengawasan harus membawa tindakan perbaikan.⁷⁷

1.6.5. Ombudsman Republik Indonesia

Kata “Ombudsman” berasal dari Skandinavia yang diartikan sebagai wakil sah seseorang.⁷⁸ Ombudsman mulai dikenal dunia berawal ketika Parlemen Swedia mengeluarkan suatu dekrit konstitusional pada tahun 1809

⁷⁶ Simbolon, Maringan Masry. (2004). *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Masduki, Teten. (2005). “Good Governance dan Ombudsman”, *Peranan Ombudsman dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Komisi Nasional.

yang menunjuk seorang Ombudsman untuk menampung keluhan-keluhan masyarakat umum tentang kesalahan-kesalahan birokrasi, serta dapat bertindak sebagai oditur atau penuntut umum.⁷⁹ Galang Asmara (2005) mengemukakan bahwa pemikiran mengenai perlunya sebuah lembaga bernama Ombudsman di Indonesia mulai dikemukakan para sarjana sejak tahun 1967, namun kondisi rezim saat itu mengakibatkan pemikiran tersebut tidak terealisasi dalam wujud yang konkrit.⁸⁰

Pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie di tahun 1999, pembentukan Ombudsman di Indonesia mulai dirintis dengan menugaskan Prof. C.F.G. Sunaryati Hartono untuk melakukan studi perbandingan tentang Ombudsman di kantor Ombudsman di Eropa yakni di Stockholm (Swedia), Den Haag (Belanda), dan Madrid (Spanyol). Upaya tersebut dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dengan memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman dan Antonius Sujata untuk mendiskusikan konsep pengawasan terhadap penyelenggara negara, dengan hasil merekomendasikan Presiden agar membentuk Ombudsman sebagai lembaga pengawasan dalam rangka memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Indonesia mendirikan Ombudsman pada tahun 2000 dengan nama Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Pada tanggal 7 Oktober 2008, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disahkan, selanjutnya Komisi

⁷⁹ Lotulung, Paulus Efendi. (1986). Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer.

⁸⁰ Asmara, Galang. (2005). Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Cetakan Pertama. Yogyakarta: LaksBangPRESSindo.

Ombudsman Nasional berganti nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan Ombudsman Republik Indonesia sebagai 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 dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁸¹

Salah satu yang menjadi tujuan pembentukan Ombudsman adalah meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik.⁸² Ombudsman bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.⁸³ Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.⁸⁴

⁸¹ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia p. 1

⁸² Ibid, p. 4

⁸³ Ibid, p. 2

⁸⁴ Ibid, p. 10

1.7 Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan penjelasan pada sub bab kerangka pemikiran, penelitian ini menggunakan beberapa konsep utama, yaitu:

- a. Efektivitas merupakan suatu tindakan guna mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga dapat menjadi tolok ukur keberhasilan;
- b. Pelanggaran dalam pelayanan publik atau maladministrasi adalah suatu perbuatan melanggar hukum yang tidak sesuai dengan prosedur, tidak sesuai dengan etika administrasi, dan tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain.
- c. Pengawasan merupakan suatu proses guna menentukan apa standar yang harus dicapai dan apa yang harus dilakukan dengan melaksanakan evaluasi, sehingga dapat dilakukan perbaikan yang diperlukan.

Dari beberapa konsep tersebut di atas, lebih lanjut disusun indikator-indikator penelitian sebagai berikut:

- a. Permasalahan dalam pelaksanaan PPDB (ketidaksesuaian titik ordinat, permasalahan teknis aplikasi, adanya pungutan, dan adanya pengadaan seragam oleh satuan pendidikan dan Komite Sekolah);
- b. Cara penyelesaian permasalahan (konsultasi, melapor);
- c. Penilaian terhadap penyelesaian permasalahan (respon penyelenggara atas laporan, efektivitas kinerja penyelesaian laporan).

1.8 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Dezin dan Lincoln (dalam John W. Creswell, 2015) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai suatu aktivitas yang menempatkan lokasi penelitiannya di dunia yang terdiri dari serangkaian praktik penafsiran material yang membuat dunia jadi terlihat, sehingga dapat mentransformasi dunia.⁸⁵ Menurut Lisa Harrison (2007), salah satu kelebihan penelitian kualitatif yakni dapat menjelaskan “mengapa” dan “bagaimana”, bukan sekedar “apa”.⁸⁶ Proses penelitian kualitatif melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.⁸⁷

1.8.1. Tipe Penelitian

Penelitian diuraikan lebih mendalam dengan menggunakan tipe/pendekatan studi kasus. Tipe atau pendekatan studi kasus merupakan rancangan penelitian yang ditemukan di banyak bidang, khususnya evaluasi, di mana peneliti mengembangkan analisis mendalam atas suatu kasus, sering kali program, peristiwa, aktivitas, proses, atau satu individu atau lebih.⁸⁸

⁸⁵ Creswell, John W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset – Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁸⁶ Harrison, Lisa. (2007). *Metodologi Penelitian Politik*. Jakarta: Kencana.

⁸⁷ Creswell, John W. (2019). *Research Design – Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁸⁸ Creswell, John W. (2019). *Research Design – Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Menurut Stake dan Yin (dalam John W. Creswell, 2015), kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.⁸⁹

John W. Creswell (2015) mendefinisikan penelitian studi kasus sebagai pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen, dan berbagai laporan), serta melaporkan deskripsi kasus dan tema kasus.⁹⁰

1.8.2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini menjadi evaluasi terhadap pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) tahun 2021 dengan menggunakan teori efektivitas.

1.8.3. Fenomena Penelitian

Penelitian ini dilandasi fenomena adanya temuan hasil pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah atas penyelenggaraan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Hasil pengawasan menemukan permasalahan beragam setiap tahunnya, seperti ketidaksesuaian

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Creswell, John W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset – Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

titik koordinat zonasi, kekeliruan data NIK dan NISN, permasalahan terkait domisili, adanya perubahan daya tampung pada saat PPDB berlangsung, masalah teknis aplikasi PPDB, dan lain sebagainya. Padahal penyelenggaraan PPDB sangat krusial, mengingat pendidikan adalah hak dasar warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.8.4. Jenis dan Sumber Data

Terdapat 2 (dua) jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang langsung diperoleh peneliti dari sumbernya dan diberikan pada penghimpun data atau peneliti (Sugiyono, 2016). Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan informan yang sudah peneliti tentukan, antara lain:

- a. Kepala Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah;
- b. Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah; dan
- c. Panitia Penyelenggara PPDB Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah.

Data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti dari sumber lain atau penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini, data sekunder didapat peneliti dari peraturan perundang-undangan, arsip atau laporan resmi, serta dokumen lainnya mengenai Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dan Ombudsman Republik Indonesia.

Peneliti melakukan triangulasi sumber data untuk menyelidiki kebenaran suatu informasi melalui berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil pengamatan, atau wawancara terhadap subjek yang bersudut pandang beda. Setiap langkah dapat menghasilkan data yang berbeda, sehingga memberi perspektif lain tentang fenomena yang diteliti. Berbagai perspektif tersebut menghasilkan keluasan pengetahuan guna mendapat kebenaran yang handal. Informan yang menjadi sumber triangulasi data yaitu masyarakat umum yang mengakses PPDB tahun 2021.

1.8.5. Pemilihan Informan

Penetapan informan menggunakan teknik purposive sampling, berupa teknik pemilihan informan secara sengaja berdasarkan pertimbangan tertentu sebagai berikut:

- a. Kepala Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap pengawasan PPDB oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dilingkungan Provinsi Jawa Tengah;
- b. Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang melakukan proses deteksi maladministrasi, penerimaan laporan, dan pemeriksaan laporan terkait PPDB;
- c. Panitia Penyelenggara PPDB Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah selaku penyelenggara yang terlibat langsung dalam penyusunan regulasi mengenai PPDB dan pelaksanaan PPDB.

1.8.6. Instrumen Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan penelitian interpretatif yang didalamnya peneliti terlibat dalam pengalaman yang berkelanjutan dan terus-menerus dengan para partisipan. Oleh karenanya, peneliti menjadi instrumen kunci dalam penelitian kualitatif dengan mengumpulkan sendiri data melalui dokumentasi, observasi, dan wawancara.⁹¹

Peran peneliti sebagai instrumen dalam mengumpulkan informasi dibantu dengan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara yang berisi panduan pertanyaan wawancara secara terbuka yang disusun berdasarkan tujuan penelitian dan teori yang digunakan. Peneliti mendokumentasikan wawancara melalui alat dokumentasi berupa perekam audio dan kamera sebagai alat bantu.

1.8.7. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian studi kasus dapat dilakukan peneliti dengan menggunakan beragam sumber informasi, seperti pengamatan, wawancara, dokumen, dan bahan audiovisual.⁹² Yin (dalam John W. Creswell, 2015) merekomendasikan enam jenis informasi untuk dikumpulkan, seperti dokumen, rekaman arsip, wawancara, pengamatan langsung, pengamatan partisipan, dan artefak fisik.⁹³

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, tidak terstruktur, dan terbuka dengan informan,

⁹¹ Creswell, John W. (2019). *Research Design – Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁹² Creswell, John W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset – Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁹³ *Ibid*

sehingga informasi yang didapatkan mengalir bebas melalui interaksi antara peneliti dan informan, selain itu peneliti dapat meluruskan kembali apabila percakapan menyimpang dari tema penelitian. Peneliti merekam proses wawancara secara audio dengan izin informan.

Selama proses penelitian, peneliti juga mengumpulkan dokumen-dokumen kualitatif. Dokumen tersebut berupa dokumen seperti arsip atau laporan resmi, buku dan jurnal-jurnal ilmiah, materi audio dan visual, serta sumber lain yang relevan dengan penelitian.

1.8.8. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif berlangsung bersamaan dengan pengumpulan data dan penulisan temuan.⁹⁴ Analisis data tersebut dimulai dengan menyiapkan dan mengorganisasikan data untuk dianalisis, kemudian mereduksi data menjadi tema melalui proses pengkodean dan peringkasan kode, dan terakhir menyajikan data dalam bentuk bagan, tabel, atau pembahasan.⁹⁵

Analisis data penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus berupa pembuatan deskripsi detail tentang kasus tersebut dan *setting*-nya.⁹⁶ Berikut tahapan analisis data dengan pendekatan studi kasus menurut John W. Creswell (2015):

⁹⁴ Creswell, John W. (2019). *Research Design – Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁹⁵ Creswell, John W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset – Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

⁹⁶ *Ibid*

- a. Organisasi data dengan menciptakan dan mengorganisasikan file untuk data;
- b. Pembacaan data dengan membaca seluruh teks, membuat catatan pinggir, serta membentuk kode awal;
- c. Mendeskripsikan data menjadi kode dan tema (mendeskripsikan kasus dan konteksnya);
- d. Mengklasifikasikan data menjadi kode dan tema dengan menggunakan agregasi kategorikal untuk membentuk tema dan pola;
- e. Menafsirkan data dengan menggunakan penafsiran langsung dan mengembangkan generalisasi naturalistik tentang “pelajaran” yang dapat diambil; dan
- f. Menyajikan, memvisualisasikan data dengan menyajikan gambaran mendalam tentang kasus menggunakan narasi, tabel, dan gambar.⁹⁷

⁹⁷ *Ibid*