

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Neong Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting, yakni (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan : By the law, social justice, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan, dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan. (Muhadjir, 2000)

Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih menjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.

- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h. Kebijakan muncul dari hubungan-hubungan yang bersifat antar-organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
- j. Kebijakan itu diruuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan/tindakan bertujuan untuk memecahkan problem sosial bagi masyarakat umum dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksanaan kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama.

Konsep kebijakan merupakan salah satu pesan syari'at yang sangat ditekankan di dalam Al-Qur'an keberandaannya dalam berbagai bentuk pola kehidupan manusia, baik dalam suatu ruang kecil yakni rumah tangga yang terdiri dari anggota kecil keluarga, dan dalam bentuk rumah besar yakni sebuah negara yang terdiri dari pemimpin dan rakyat. Konsep kebijakan merupakan suatu landasan tegaknya kesamaan hak dan kewajiban dalam kehidupan manusia, dimana antara pemimpin dan rakyat memiliki hak yang sama membuat aturan yang mengikat dalam lingkup kehidupan bermasyarakat.

Konsep kebijakan ini sudah pernah digunakan pada zaman Rasulullah. Seperti Firman Allah pada Surah Ali-'Imran ayat 159 :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ
وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkan mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Ayat ini mempunyai kaitan yang sangat erat pada peristiwa perang Uhud. Pada peristiwa tersebut kaum muslim mengalami kekalahan telak akibat hilangnya disiplin sebagai tentara Islam terhadap perintah yang telah ditetapkan Nabi Muhammad SAW. bahkan dalam satu riwayat pada waktu itu Nabi terluka sangat parah dan giginya rontok. Ayat ini serta beberapa ayat berikutnya merupakan penjelasan tentang sifat Nabi sebagai leader (pemimpin) yang mesti diambil ketika menghadapi fakta yang tidak sesuai dengan instruksinya sekaligus sebagai sugesti dari Allah agar selalu optimis dalam perjuangan.

Selain itu Qs. An-Nahl ayat 125 bisa menjadi dasar melaksanakan tahap-tahap kebijakan publik.

أذْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُمْ بَالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ

Artinya : “Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu Dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan Dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk”

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang

dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktiknya kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswel dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Robert Eystone mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu :

- a. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
- b. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. (Taufiqurakhman, 2014)

Menurut kamus Administrasi publik dari Chandler dan Plano dikutip oleh Keban mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan uang startegis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. (T, 2004)

Menurut Thomas R. Dye “*public policy is whatever the government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang dilakukan.

Thomas mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati. (Anggara, Kebijakan Publik, 2014)

Dari berbagai pendapat para ahli di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah salah satu upaya atau tindakan yang diambil pemerintah dengan alasan yang jelas untuk kepentingan masyarakatnya dan tidak menimbulkan kerugian atas apa yang dilakukan.

2. Pendekatan-Pendekatan dalam Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni :

Pertama dikenal dengan *policy analysis*, yaitu studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan dan penetapan kebijakan dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Pada pendekatan ini, pendekatan kuantitatif digunakan dalam pembuatan keputusan. Dengan demikian, keputusan yang diambil benar-benar rasional menurut pertimbangan untung rugi.

Pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil dan outcome dari kebijakan publik daripada penggunaan metode statistik, dengan melihat

interaksi politik sebagai faktor penentu, dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan.

Sedangkan birokrat/administrator hanya menjadi mediator bagi jalannya informasi yang mengalir dari atas ke bawah. Elit politik selalu ingin mempertahankan status quo, maka kebijakan menjadi konservatif. Perubahan kebijakan bersifat inkremental maupun trial and error yang hanya menguba atau memperbaiki sebelumnya. Maka disaat isu yang berkembang menjadi perhatian publik di bidang pendidikan, dengan demikian berkembang menjadi perhatian publik di bidang pendidikan, dengan semakin berkembangnya teknologi informasi, informasi biasa di dapat dengan mudah, sehingga dapat mengetahui kesalahan dalam sebuah kebijakan dan dapat segera memperbaikinya. (Suarno, 2016)

3. Implementasi Kebijakan

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle, bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementator, inisiatif, dan waktu. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Akib, 2010).

Van Meter dan Van Horn dalam Wiarno mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut *policy implementation encompasses those action by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goal and objectives set forth in prior policy decision*. Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-

tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (Winarno, 2002).

Tindakan-tindakan tersebut termasuk usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi tersebut.

Implementasi kebijakan berkaitan dengan proses dimana setelah masalah publik masuk dalam agenda kebijakan maka berbagai opsi dirancang untuk mengatasinya. Selanjutnya pemerintah membuat beberapa pilihan kebijakan dan menerapkan kebijakan tersebut. Beberapa cara untuk mengimplementasikan adalah dengan proses *top-down* yaitu proses yang menekankan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara efektif dari pembuat kebijakan ke sasaran. Cara yang kedua menggunakan pendekatan *bottom-up* yaitu implementasi kebijakan berdasarkan perspektif sasaran kebijakan.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Van Horn di atas bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Pendekatan implementasi kebijakan publik bertujuan untuk memahami pelaksanaan kebijakan publik. Dengan memahami pelaksanaan kebijakan publik, akan diperoleh informasi mengenai faktor keberhasilan dan

kendalanya. Beberapa implementasi kebijakan publik, antara lain pendekatan yang dikemukakan George C. Edward III (pendekatan Edward), pendekatan Warwick, dan pendekatan psikologis.

Tentang pentingnya memahami berbagai kebijakan publik pemerintah, terutama kebijakan pembangunan, William Liddle memandang perlu dikembangkannya pendekatan ilmu kebijakan. Ilmu ini menitikberatkan perhatian kepada kebijakan yang diambil pemerintah di bidang pembangunan, terutama untuk melihat letak keberhasilan dan kegagalan, kemudian dimunculkan gagasan untuk memecahkan hambatan. Ilmu ini terjun dari bawah dan mencari makna kecil yang dapat dipecahkan (Anggara, Kebijakan Publik, 2014).

4. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut, tahap (I) terdiri dari :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. Menentukan standar pelaksanaan.
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap (II) merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode.

Tahap (III) merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal.
- b. Melakukan pemantauan.
- c. Pengadanan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program (Hutahayan, 2019).

Pada model implementasi El More, Lipsky, Hjem & David O'Porter mengungkapkan bahwa secara garis besar model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut :

- a. Mengimplementasi jaringan aktor yang terlihat.

- b. Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level bawah.
- c. Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
- d. Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui lembaga swadaya masyarakat.

Dengan demikian implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan pengawasan dan perencanaan penetapan waktu, dengan demikian mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang seyatnya terjadi sesudah diberlakukan atau dirumuskan suatu program. Yakni peristiwa-peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggungjawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan ekonomi, sosial, politik yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara (Nasution, Analisis Kebijakan Sistem Zonasi Terhadap Mutu Pendidikan Pada Standar Proses di Sekolah Kec. Bukit Raya (SMAN 14 Kel. Simpang Tiga Kec. Bukit Raya Kota Pekanbaru), 2021).

5. Faktor-Faktor Mempengaruhi Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno terdapat enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu :

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
- b. Sumber-sumber.
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- d. Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksanaan.
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.
- f. Kecenderungan para pelaksana.

Sedangkan menurut George C. Edward III mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka yang diberi tanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan/program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan itu dirumuskan tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Tanpa sumber daya yang memadai pula suatu implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan. Adapun sumber daya yang dimaksud adalah jumlah orang atau staff sebagai pelaksana yang mempunyai keahlian yang memadai, informasi, dan fasilitas-fasilitas yang mendukung lainnya.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan juga sebagai motivasi psikologi para pelaksana dalam melaksanakan kegiatan. Adapun yang menjadi unsur dalam motivasi tersebut adalah adanya pemahaman dan pengetahuan, adanya arah respon dari pelaksana terhadap implementasi kebijakan, dan intensitas dari respon itu sendiri.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah struktur kelembagaan pelaksanaan program. Ada dua unsur dalam hal ini, yaitu prosedur rutin atau standar prosedur operasi dan fragmentasi (pemecahan/pembagian untuk beberapa bagian kekuasaan (Sujianto, 2008).

B. Kebijakan Pendidikan

1. Pengertian Kebijakan Pendidikan

Istilah kebijakan dapat digunakan untuk merangkum rancangan dasar, dan langkah-langkah kecil. Istilah kebijakan juga sering untuk menjamin dan menambah legitimasi dan kadang-kadang menghindari penetapan tindakan; harus melakukan ini karena ini adalah kebijakan pemerintah, spesifikasi dan artikulasi kebijakan dapat menjadi hal menarik dalam cara pandang ke depan. Maka implementasi kebijakan harus dimulai pada manajemen puncak dan kebijakan harus disampaikan oleh kekuatan kerja yang secara kritis dapat menghindari kegagalan untuk mencapai tujuan. (Mesiono, 2010)

Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu kebijakan negara. Carter V Good memberikan pengertian kebijakan pendidikan (educational policy) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas faktor-faktor yang bersifat situasional; pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga. Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai (Rozak, 2021).

Istilah kebijakan pendidikan biasa disebut dengan istilah perencanaan pendidikan (educational planning), rencana induk tentang pendidikan (master plan of education), pengaturan pendidikan (educational regulation), atau biasa disebut dengan kebijakan tentang pendidikan (policy of education) namun istilah-istilah tersebut itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna dari masing-masing yang ditunjukkan oleh istilah tersebut (Rohman, 2009). Kebijakan pendidikan (educational policy) merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam merencanakan pendidikan.

Menurut Leslie dalam Nanang Fattah membagi proses kebijakan menjadi dua, yaitu analisis kebijakan kalangan akademis (academic policy analysis), dan praktisi kebijakan (applied policy analysis). Analisis kebijakan kalangan

akademis tidak hanya fokus pada hubungan diantara determinan kebijakan dan isi kebijakan, atau dengan kata lain menjelaskan hakikat kebijakan, karakteristik dan profil kebijakan. Untuk menghindari bias baik deskriptif dan normatif mereka lebih fokus pada dampak kebijakan, oleh karena itu mereka berusaha menjelaskan secara general dan membuat komparasi.

Sedangkan praktisi kebijakan memiliki ciri sedikit dibesar-besarkan, dan kebalikan dari analisis kebijakan akademik. Fokus utamanya pada hubungan diantara materi kebijakan (policy content) dan dampak (policy impact).

Menurut H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik. Pemahaman ini dimulai dari ciri-ciri kebijakan publik secara umum, yaitu :

- a. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan mengatur orang pergolongan. Di sini, kebijakan publik dipahami sebagai keputusan yang dibuat oleh institusi negara dalam rangka mencapai visi dan misi negara (Rusdiana, 2015).

Kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia seperti yang diungkapkan oleh Yoyon, yaitu banyak menggunakan model analisis kebijakan politik yang didasarkan pada sumsi-asumsi politis. Hal ini bisa dilihat dari beberapa indikator-indikator. Pertama, ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara empirical, evaluative, predictive yang memberikan pedoman jelas bagi perwujudan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Irianto, 2011).

2. Karakteristik Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang membedakannya dengan kebijakan lainnya. Adapun karakteristik kebijakan pendidikan, yaitu :

- a. Memiliki tujuan pendidikan. Sebuah kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan khusus yang berhubungan dengan dunia pendidikan. Tujuan pendidikan yang disusun harus lebih terarah dan jelas, serta memberikan gambaran mengenai kontribusi terhadap dunia pendidikan.
- b. Terpenuhinya aspek legal dan formal. Sebelum kebijakan pendidikan diberlakukan, maka perlu dipenuhi prasyarat-prasyarat agar kebijakan tersebut berlaku sah dan diakui. Oleh sebab itu, perlunya kebijakan tersebut di sah kan melalui persyaratan konstitusional berdasarkan hirarki/ konstitusi yang berlaku sehingga dilahirkan legimasi kebijakan pendidikan.
- c. Memiliki konsep operasional. Kebijakan pendidikan merupakan seperangkat pantuan yang bersifat umum. Maka sebuah kebijakan pendidikan harus memiliki manfaat operasional yang dapat ditetapkan. Konsep operasional ini harus dimiliki agar pencapaian tujuan dapat diukur jelas.
- d. Dibuat oleh yang berwenang. Kebijakan pendidikan dirumuskan dan dibuat oleh para ahli yang memiliki hak dan wewenang dalam pembuatan kebijakan. Hal ini bertujuan agar tidak timbulnya permasalahan baru yang dihasilkan dari kebijakan tersebut.
- e. Dapat dievaluasi. Kebijakan pendidikan harus dapat dievaluasi. Suatu kebijakan apabila baik maka kebijakan tersebut dapat dikembangkan. Apabila kebijakan tersebut terdapat kesalahan, maka harus dapat diperbaiki.
- f. Memiliki sistematika. Kebijakan pendidikan terdapat sistematika yang berhubungan dengan seluruh aspek yang terdapat di dalamnya. Sistematika harus memperhatikan efisiensi, efektivitas, dan keberlanjutan. Kebijakan juga harus bersifat tidak pragmatis dan deskriminatif. Kebijakan juga tidak oleh bersifat rapuh struktur. Hal ini agar kebijakan yang dilahirkan tidak mengalami kecacatan hukum baik secara internal maupun eksternal (Fadiyah Elwijaya, 2021).

C. Pengertian Sistem Radius Zonasi

Di Indonesia, masih sangat jelas dan nyata adanya kesenjangan mutu pendidikan hampir di setiap daerah. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan di Indonesia yaitu dengan diaplikasikannya sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru tahun 2018. Ketentuan sistem zonasi yang dimuat dalam PPDB tahun 2018 ini berdasar pada Permendikbud Nomor 14 Tahun 2018 yang bertujuan menjamin penerimaan peserta didik baru berjalan dengan objektif, akuntabel, transparan, dan tanpa diskriminasi sehingga mendorong peningkatan akses layanan pendidikan.

Radius zona terdekat ditetapkan sendiri oleh Pemerintah Daerah masing-masing sesuai dengan kondisi setempat. Namun, apabila berdasarkan analisis kebutuhan masih belum dapat menampung peserta didik yang tersedia sesuai dengan kesiapan masing-masing daerah. Hal ini disampaikan dalam Surat Edaran Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru yang ditujukan kepada pimpinan daerah seluruh Indonesia

Sistem zonasi adalah pembagian wilayah kedalam beberapa zona. Zonasi sendiri berasal dari kaya zona yaitu kawasan atau area yang memiliki fungsi dan karakteristik lingkungan yang spesifik. Zonasi dimaknai sebagai pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Dengan kata lain, kebijakan zonasi dipandang sebagai solusi untuk menyelesaikan dua masalah pokok pendidikan, yaitu pemerataan akses dan kualitas pendidikan.

Sistem zonasi merupakan sistem penerimaan peserta didik baru yang diberlakukan dengan penentuan radius zona oleh pemerintah daerah masing-masing dan sekolah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dengan persentase tertentu dari total jumlah peserta didik yang akan diterima dengan tujuan untuk menghilangkan predikat sekolah favorit, agar tercipta pemerataan kualitas pendidikan di seluruh sekolah di Indonesia (Khadowmi).

Upaya pemerintah menetapkan kebijakan sistem zonasi guna menjamin ketersediaan dan kesiapan satuan pendidikan (khususnya sekolah negeri) untuk dapat memberikan layanan pendidikan yang berkualitas, diantaranya :

1. Adanya pemerataan akses dan mutu pendidikan yang berkeadilan pada setiap zona/wilayah yang ditetapkan mendekati tempat tinggal peserta didik.
2. Memastikan terpenuhinya tenaga pendidik dan kependidikan yang kompeten didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai yang dapat disediakan dan digunakan bersama oleh setiap satuan pendidikan yang ada di wilayah/zona yang telah ditetapkan.
3. Mengendalikan dan menjamin mutu lulusan serta melakukan pengawasan proses dan hasil pembelajaran secara komperatif dan kompetitif pada wilayah/zona layanan pendidikan secara terukur dan berkesinambungan Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan (PDSKP) Sekretariat Jendral Kemendikbud, 2018).

Sistem zonasi dalam pendidikan mempunyai tujuan, diantaranya sebagai berikut :

1. Menjamin penerimaan peserta didik baru berjalan secara objektif, akuntabel, transparan, nondiskriminatif, dan berkeadilan dalam mendorong peningkatan akses layanan.
2. Menjamin ketersediaan dan kesiapan stuan pendidikan (sekolah negeri khususnya) untuk dapat memberikan layanan pendidikan yang berkualitas.
3. Menjamin adanya pemerataan akses dan mutu pendidikan yang berkeadilan pada setiap zona/wilayah yang ditetapkan mendekati tempat tinggal peserta didik.
4. Memastikan terpenuhinya tenaga peserta didik dan kependidikan yang kompeten didukung oleh sarana yang memadai yang dapat disediakan dan digunakan bersama oleh setiap satuan pendidikan yang ada di wilayah/zona yang ditetapkan.

5. Mengendalikan dan menjamin mutu lulusan serta melakukan pengawasan proses dan hasil pembelajaran secara kooperatif dan kompetitif pada wilayah/zona layanan pendidikan secara terukur dan berkesinambungan.

Dengan demikian dapat dikatakan fokus utama dari kebijakan zonasi ialah pemerataan akses layanan pendidikan. Selain pemerataan akses, masalah yang ingin diselesaikan oleh kebijakan ini ialah pemerataan kualitas pendidikan (Pradewi, 2019).

D. Kebijakan Pemerintah Tentang Sistem Radius Zonasi

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan atau bentuk lain yang sederajat.

Bagian Keempat Sistem Zonasi

Pasal 16

- (1) Sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.
- (2) Domisili calon peserta didik sebagaimana dimaksud ayat (1) berdasarkan alamat pada Kartu Keluarga yang diterbitkan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum pelaksanaan PPDB.
- (3) Radius zona terdekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh pemerinyaj daerah sesuai dengan kondisi di daerah tersebut berdasarkan :
 - a. Ketersediaan anak usia sekolah di daerah tersebut; dan
 - b. Jumlah ketersediaan daya tampung dalam rombongan belajar pada masig-masing sekolah.
- (4) Dalam menetapkan radius zona sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerinta daerah melibatkan musyawarah/kelompok kerja kepala sekolah.

- (5) Bagi sekolah yang berada di daerah perbatasan provinsi/kabupaten/kota, ketentuan persentase dan radius zona terdekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan melalui kesepakatan secara tertulis antar pemerintah daerah yang saling berbatasan.
- (6) Sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat menerima calon peserta didik melalui :
- Jalur prestasi yang berdomisili diluar radius zona terdekat dari sekolah paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima; dan
 - Jalur bagi peerta didik yang berdomisili diluar zona terdekat dari sekolah sengan alasan khusus meliputi perpindahan domisili orangtua/wali peserta didik atau terjadi bencana alam/sosial, paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima (Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018).

E. Kualitas Pendidikan

Dalam konteks dunia pendidikan, kualitas yang dimaksudkan adalah konsep relatif, terutama jika dikaitkan dengan kepuasan peggan. Suprianto mengungkapkan dalam bidang pendidikan, pelangganinternal adalah pegawai sekolah, sedangkan pelanggan eksternal adalah peserta didik.

Salah satu ayat yang membicarakan tentang kualitas/mutu pendidikan adalah Qs. Ar-Ra'du ayat 11.

لَهُ مَعْقَبَاتٌ مِّنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِّنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ

Artinya : “Bagi manusia ada malaikat-malaikat yang selalu mengikutinya bergiliran, di muka dan di belakangnya, mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan

terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya, dan sekali-sekali tak ada perlindungan bagi mereka selain dia.”

Ayat di atas menjelaskan bahwa baik buruknya suatu hal yang di dapat sangat tergantung pada apa yang diusahakannya. Kualitas pendidikan dapat dilakukan dengan berbagai cara dan strategi. John Bishop dalam nurkholis memaparkan beberapa strategi meningkatkan kualitas pendidikan, yaitu :

1. Meningkatkan ukuran prestasi akademik melalui ujian nasional atau ujian daerah yang terkait dengan kompetensi dan pengetahuan, memperbaiki tes bakat, sertifikasi kompetensi, dan profil portofolio.
2. Membentuk kelompok sebaya untuk meningkatkan gairah pembelajaran melalui belajar secara kooperatif.
3. Menciptakan kesempatan baru di sekolah dengan mengubah jam sekolah menjadi pusat belajar sepanjang hari dan tetap membuka sekolah pada jam-jam libur.
4. Meningkatkan pemahaman dan penghargaan belajar melalui penguasaan materi dan penghargaan atas pencapaian prestasi akademik.
5. Membantu siswa memperoleh pekerjaan dengan menawarkan kursus-kursus atau diklat yang berkaitan dengan keterampilan memperoleh pekerjaan.

Total Quality Management (TQM) yang dalam bahasa Indonesia disebut Manajemen Mutu Terpadu (MMT) adalah sebuah filosofi tentang perbaikan secara terus menerus, yang dapat memberikan seperangkat alat praktis kepada setiap institusi dalam memenuhi kebutuhan, keinginan, dan harapan para pelanggannya, saat ini dan untuk masa yang akan datang.

Menurut Fandi, Total Quality Management merupakan suatu pendekatan dalam menjalankan usaha yang mencoba untuk memaksimumkan daya saing organisasi melalui perbaikan terus menerus atas produk, jasa, tenaga kerja, proses dan lingkungannya. (Syafaruddin M. S., 2022)

Salah satu teori tentang kualitas yang dapat diaplikasikan dalam dunia pendidikan adalah Total Quality Management (TQM). Teori ini menjelaskan bahwa mutu sekolah dapat dilihat dari tiga kemampuan, yaitu kemampuan

akademik, kemampuan sosial, dan kemampuan moral. Menurut teori ini, mutu sekolah ditentukan tiga variabel, yakni kultur sekolah, proses belajar mengajar, dan realitas sekolah.

Kultur sekolah dipengaruhi oleh dua variabel, yakni pengaruh eksternal dan internal sekolah itu sendiri. Pengaruh eksternal berupa peraturan perundang-undangan dari pemerintah, perkembangan teknologi, media masa, lingkungan, dan sebagainya. Kondisi internal adalah keadaan dan kondisi faktual yang ada di sekolah yang meliputi peraturan yang ditetapkan sekolah, sarana dan prasarana, interaksi antar warga sekolah, dan sebagainya.

Kualitas kurikulum dan proses belajar mengajar merupakan variabel ketiga yang mempengaruhi mutu sekolah. Kualitas kurikulum dan PBM memiliki hubungan timbal balik dengan realitas sekolah. Faktor internalnya adalah aspek kelembagaan dari sekolah seperti struktur organisasi, dan pengangkatan guru. Faktor ini akan mempengaruhi pandangan dan pengalaman sekolah. Selain itu, pandangan dan pengalaman sekolah juga akan dipengaruhi oleh faktor eksternal.

Selain dengan TQM, peningkatan mutu pendidikan dapat juga dilakukan melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS dipandang sebagai alternatif dari pola umum pengorganisasian sekolah yang selama ini memutuskan wewenang dikantir pusat dan daerah. MBS adalah strategi untuk meningkatkan pendidikan dengan mendelegasikan kewenangan pengambilan keputusan dari pusat dan daerah ke tingkat sekolah. Dengan demikian, MBS pada dasarnya merupakan sistem manajemen dimana sekolah merupakan unit pengambilan keputusan penting tentang penyelenggaraan pendidikan secara mandiri. MBS memberikan kesempatan pengendalian lebih besar kepada kepala sekolah, guru, murid, dan orang tua atas proses pendidikan disekolah mereka. (Purnawananti)