

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan yang tak asing didengar yakni, kebijakan publik yang didefinisikan oleh James Anderson dalam bukunya *Public Policy Making*, yaitu serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitik beratkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan dalam hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada, (Agustino, 2008 : 7-8). Sedangkan Robert Eyestone mengartikan kebijakan publik secara luas sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya. Pendapat yang diutarakan oleh Eyestone tentang kebijakan publik sangat luas dan mencakup banyak hal sehingga terlihat tidak ada batasan dalam definisi Robert tentang kebijakan publik, (Winarno, 2012:20).

Pengertian kebijakan lainnya dikemukakan oleh Carl Fredrich dalam Agustino, (2008:17) adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang , kelompok

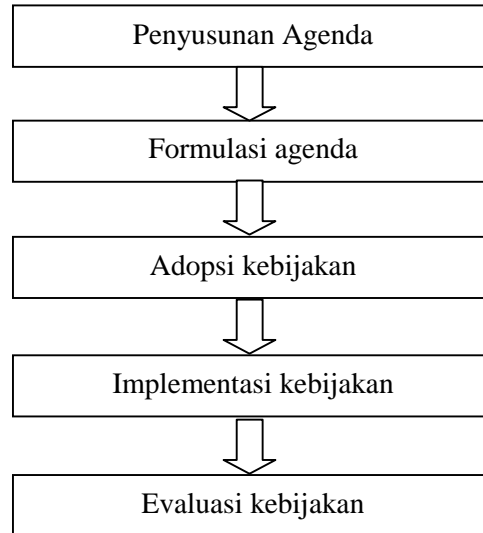
atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Dari definisi ini dapat kita lihat bahwa kebijakan dipahami sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah, kelompok maupun individu untuk mencapai tujuan tertentu. Istilah kebijakan ini dimaksudkan untuk menentukan arah tindakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Dari pendapat beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang diusulkan oleh individu atau kelompok guna memecahkan masalah yang sedang dihadapi yang diharapkan bisa memberikan solusi terhadap masalah publik. Pada pelaksanaan kebijakan tentu saja nantinya akan ditemui hambatan-hambatan. Oleh sebab itu maka untuk menetapkan satu kebijakan bukanlah perkara yang mudah, kebijakan yang akan dibuat harus disesuaikan dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

2. Tahapan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahapan. Tujuan

pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik.



Gambar 1. Tahapan Kebijakan Publik

Sumber : Winarno, 2012. Kebijakan Publik. Hal 12

a) Tahap Penyusunan Agenda

Pejabat-pejabat yang duduk dalam pemerintahan akan menempatkan masalah-masalah yang akan dijadikan dalam agenda publik. Sebelum menetapkan masalah-masalah yang akan masuk dalam agenda publik, masalah-masalah yang ada di publik akan berkompetisi terlebih dahulu sehingga akhirnya nanti akan ada beberapa masalah yang masuk dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Tahap agenda ini ada masalah yang tidak disentuh sama sekali, ada pula masalah yang dijadikan fokus dalam agenda serta terdapat pula masalah yang akan ditunda untuk waktu yang lama karena alasan-alasan tertentu.

b) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah tersebut kemudian akan dicari bentuk-bentuk cara untuk penyelesaiannya. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif-alternatif (*policy alternative*) yang ada. Penyeleksian alternatif-alternatif tersebut sama halnya dengan menetapkan masalah yang ditetapkan sebagai agenda publik yaitu beberapa alternatif bersaing untuk bisa diambil dan ditetapkan sebagai penyelesaian dari permasalahan. Pada tahapan formulasi ini para aktor memainkan perannya untuk mengusulkan pemecahan masalah yang terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

Alternatif-alternatif yang ditawarkan para perumus kebijakan tentu banyak, dan dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, hanya salah satu yang dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara pimpinan atau keputusan peradilan.

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi dokumen serta arsip-arsip yang tertata rapi jika kebijakan tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, kebijakan tersebut harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah sampai pada tingkat bawah sehingga diharapkan kebijakan yang sudah terbentuk tidak sia-sia dan berjalan dengan baik, dalam tahap implementasi berbagai kepentingan akan bersaing yang pada nantinya akan bermunculan para pelaksana yang mendukung kebijakan tersebut dan para pelaksana yang menolak dengan kebijakan tersebut.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi ini kebijakan yang telah diimplementasikan akan dinilai tingkat keberhasilannya untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut memberikan dampak yang baik terutama untuk mengatasi masalah publik. Ketika pada tahap ini akan ditetapkan ukuran atau indikator-indikator yang menjadi alat untuk mengukur suatu kebijakan apakah berhasil atau gagal.

Beberapa tahap-tahap kebijakan di atas bisa diartikan bahwa tahap-tahap kebijakan merupakan suatu proses terbentuknya suatu kebijakan dimana pada setiap tahapan satu dengan yang lainnya sangat berkaitan. Untuk penelitian ini peneliti lebih memfokuskan pada proses formulasi kebijakan. Pada penelitian ini formulasi kebijakan dipilih untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan PPDB Jalur Bina Lingkungan di Kota Bandar Lampung dengan melihat sejauhmana kebijakan tersebut memecahkan masalah publik yang dihadapi saat ini.

B. Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Formulasi Kebijakan

Hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan. Namun sebelum sampai itu semua, hal dasar yang perlu dipelajari dalam proses formulasi kebijakan adalah bagaimana para analisis kebijakan dapat mengenali masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat (Agustino, 2008:96). Tahap formulasi kebijakan adalah tahap dimana masalah telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan (Winarno, 2007:33).

Perumusan kebijakan dapat dipandang sebagai kegiatan yang dikemudian hari kelak akan menentukan masa depan suatu kehidupan publik akankah menjadi lebih baik atau sebaliknya. Karenanya perumusan kebijakan tidak dapat dianggap sebagai sebuah kegiatan yang main-main. Dalam perumusan kebijakan minimal analisis akan bersinggungan dengan upaya untuk merumuskan permasalahan yang benar akan memutuskan sehingga dapat dikerjakan guna menyelesaikan permasalahan tertentu. Perumusan kebijakan dalam praktiknya sering tercampur dengan tahap keputusan kebijakan dalam proses kebijakan. Sejatinya perumusan kebijakan berhubungan dengan didapatkannya persetujuan dari alternatif kebijakan yang dipilih, sedangkan keputusan kebijakan adalah mekanisme dalam memutuskan/menyetujui alternatif kebijakan terbaik yang merupakan hasil dari proses yang berlangsung dalam formulasi kebijakan.

Keputusan kebijakan termasuk tindakan yang dilakukan oleh beberapa orang pejabat atau sebuah badan untuk menyetujui/memutuskan, merubah, atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih. Perlu diingat kembali bahwa terdapat pemisahan yang tegas dalam proses formulasi kebijakan publick antara keputusan kebijakan yang mempunyai dampak berarti pada isi kebijakan publik dan keputusan-keputusan rutin yang melibatkan aplikasi kebijakan harian. Lebih jauh lagi, suatu keputusan kebijakan biasanya merupakan puncak dari bermacam-macam keputusan, baik yang rutin maupun tidak rutin, yang dibuat selama proses kebijakan itu berlangsung.

Formulasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari permasalahan kebijakan. Suatu masalah untuk sampai pada proses pembahasan dalam agenda kebijakan adalah

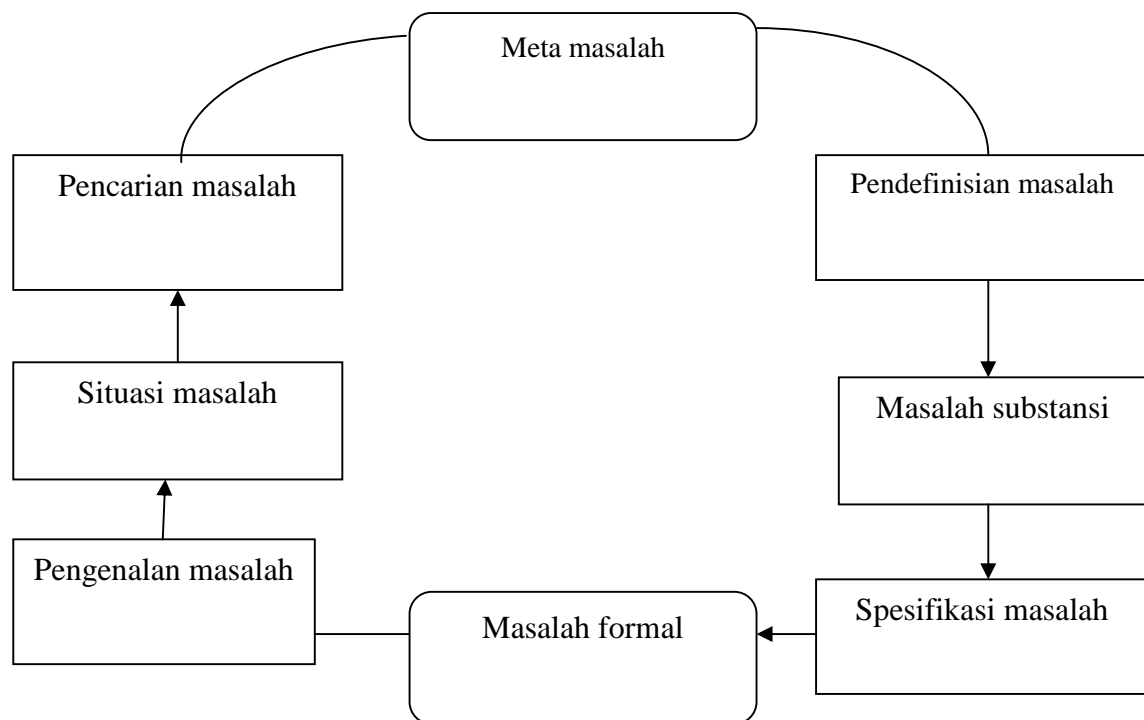
masalah yang benar-benar memiliki dampak yang luas bagi masyarakat yang kemudian secepatnya oleh *decision maker* akan dicarikan jalan keluarnya. Pada umumnya masalah yang mendesak perhatian seseorang dalam komunitas tertentu secara langsung merupakan masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum (*public interest*). Biasanya masalah tersebut disuarakan dan dicetuskan melalui kelompok kepentingan dan juga dari interaksi dalam mekanisme *iron-triangle* dalam sistem birokrasi yang ada dilingkungan sistem kebijakan tertentu yang dapat berasal dari perorangan maupun kelompok tertentu.

Masalah yang mendapat perhatian dari sekelompok atau kelompok tertentu kemudian dibicarakan dengan orang-orang lain yang mempunyai kepentingan yang sama. Proses tersebut cenderung telah menjadi masalah bersama atau seringkali dikenal sebagai *public problem* hingga menjadi *public issue* yaitu masalah bersama yang telah menuntut untuk penyelesaiannya melalui intervensi kebijakan. Proses awal dari kebijakan publik sesungguhnya ada takkala terjadi silang pendapat diantara berbagai aktor kebijakan tentang luas dan dampak permasalahan yang timbul jika tidak dilakukan intervensi kebijakan publik. Dan langkah awal inilah yang akan menjadi bahan utama yang siap direspon oleh aktor kebijakan dalam fase agenda kebijakan publik.

Perumusan masalah menurut Dunn (1999:26) akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis pembagian-pembagian masalah publik, memetakan tujuan – tujuan yang mungkin, memadukan pandangan – pandangan yang bersebrangan/ bertentangan, dan merancang peluang –peluang kebijakan yang baru. Karnanya menurut Dunn lebih

lanjut , terdapat fase-fase yang harus dilakukan secara hati – hati dalam merumuskan masalah, sehingga hasil akhirnya dari kebijakan yang ditetapkan minimal dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi. Fase-fase tersebut terdiri atas : pencarian masalah, definisi masalah, menspesifikasikan masalah, dan mengenai masalah.

Mengenai fase-fase perumusan masalah yang ditawarkan oleh Dunn dalam rangka merumuskan / memformulasikan kebijakan publik dapat dilihat dalam bagan dibawah ini :



Gambar 2. Fase-Fase Perumusan Masalah

Sumber : Agustino,Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Hal 98

Merujuk pada apa yang dipaparkan oleh Dunn dapat kita simpulkan bahwa yang terpenting lain dalam formulasi kebijakan selain merumuskan masalah (*problem*

structuring) adalah menemukan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. (Agustino, 2008:98)

2. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Keputusan kebijakan biasanya merupakan puncak dari berbagai keputusan yang dibuat selama proses kebijakan itu berlangsung. Tahapan keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih. Pilihan-pilihan ini sering disebut sebagai alternatif kebijakan yang dipilih, yang menurut para pendukung tindakan tersebut dapat disetujui. Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul lainnya akan dipersempit. Meskipun individu-individu dan organisasi-organisasi swasta mungkin terlibat dalam pembuatan keputusan kebijakan, wewenang formal tetap berada pada pejabat-pejabat pemerintah, yaitu anggota-anggota legislatif, kalangan eksekutif, administrator dan para hakim. Oleh karena itu, individu-individu dan organisasi-organisasi tadi kita sebut sebagai pemeran serta tidak resmi. Dalam sistem politik demokratis, tugas membuat keputusan-keputusan kebijakan berkait erat dengan lembaga legislatif yang dianggap sebagai representasi dari rakyat pemilih. Sementara itu, keputusan-keputusan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif biasanya diterima secara sah dan karena itu mengikat pada semua orang yang

bersangkutan. Secara umum, kita dapat mengatakan bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga tinggi maupun tertinggi negara dianggap mempunyai keabsahan.

Berikut ini merupakan tahapan dalam perumusan kebijakan ;

a) Tahap pertama, yaitu perumusan masalah (*defining problem*)

Mengenal dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam merumuskan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Tetapi demikian, apakah pemecahan tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky secara Ekspilisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahaan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

b) Tahap kedua yaitu, agenda kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan

yang harus segera dilakukan. Masalah publik yang telah masuk kedalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah – masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

c) Tahap ketiga yaitu, pemilihan alternatif kebijakan

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut didalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakn akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasrkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

d) Tahap keempat yaitu, penetapan kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat

berbentuk undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusa-keputusan menteri dan sebagainya (Winarno,2012: 125-126).

3. Aktor – Aktor Dalam Perumusan Kebijakan

Dalam membahas pemeran serta aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Di negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara maju. Kecendrungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju adalah lebih kompleks. Perbedaan ini disebabkan salah satunya oleh aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan.

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat misalnya dalam tulisan James Anderson (1997) Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000). Aktor atau pemeran dalam dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam 2, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk kedalam pemeran tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. (Winarno,2008: 126)

1. Berikut ini para pemeran resmi ;

a. Eksekutif

Aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat secara langsung maupun tidak

langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat kita lihat dengan kehadirannya dalam rapat-rapat kabinet. Keterlibatan presiden secara tidak langsung kita temukan ketika presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Jika kebijakan merupakan produk yang dibuat untuk daerah tertentu dan oleh daerah itu sendiri maka aktor eksekutif dipegang oleh kepala daerah.

b. Lembaga yudikatif

Menurut undang-undang dasar kelembagaan yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Artinya lembaga yudikatif ini memiliki wewenang untuk mensahkan atau membatalkan suatu perundang-undangan maupun peraturan.

c. Lembaga legislative

Lembaga ini memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif ini. Legislatif adalah lembaga yang orang-orangnya merupakan pilihan langsung masyarakat, maka lembaga ini diharapkan betul-betul menjadi wakil rakyat sehingga mereka dapat mengakomodir segala kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

2. Para pemeran serta tidak resmi, yakni mereka- mereka yang tidak dilibatkan dalam proses perumusan dan tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. Adapun yang termasuk aktor tidak resmi, yakni :

a. Kelompok-kelompok kepentingan

Peran kelompok kepentingan dalam sistem politik negara berbeda. Bagi negara demokratis peran kelompok ini sangat terbuka. Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran/fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Tindakan yang diberikan mereka ini dapat membantu para perumus kebijakan untuk kembali mempertimbangkan alternatif mereka atau merasionalkan kembali.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran – ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut. Selain itu pandangan orang lain terhadap kelompok tersebut akan mempengaruhi juga dalam perumusan kebijakan. Artinya jika kelompok tersebut baik dimata mereka, maka akan timbul kepercayaan orang lain terhadap kelompok tersebut.

b. Partai- partai politik

Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, atau suatu partai akan berusaha untuk membawa alternatif partainya untuk menjaga kepercayaan orang-orang yang telah mendukung mereka. Peran partai politik pada perumusan kebijakan yakni, partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif kebijakan.

c. Warga negara individu

Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik yakni, dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislative dan eksekutif. Artinya ketika mereka pilih dapat mewujudkan keinginan mereka. Oleh karna itu menurut Lindblom, keinginan para warganegaranya perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan. (Winarno, 2012:126-136).

3. Model Teori Rasionalisme

Pada dasarnya terdapat tiga belas model perumusan kebijakan yaitu :

- | | |
|---------------------------|--------------------------------|
| 1). Model Kelembagaan, | 8). Model Pilihan Publik, |
| 2). Model Proses, | 9). Model Sistem, |
| 3). Model Kelompok, | 10). Model Pengamatan Terpadu, |
| 4). Model Elite, | 11). Model Demokratis |
| 5). Model Rasional, | 12). Model Strategis |
| 6). Model Inkremental, | 13). Model Deliberatif |
| 7). Model Teori Permainan | |

Namun disini yang akan saya jelaskan hanya mengenai teori Rasionalisme. Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan maanfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model

ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan berikut :

1. Mengetahui preferensi public dan kecenderungannya
2. Menemukan pilihan-pilihan
3. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Apabila dilihat, kebijakan ini merupakan model ideal dalam formulasi kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektifitas kebijakan.. studi-studi kebijakan biasanya memberikan fokus pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan. (Nugroho, 2008: 366-367)

C. Tinjauan Tentang Kebijakan Bina Lingkungan

1. Konsep Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik yang berkenaan di bidang pendidikan. Menurut Olsen, Codd dan O'Neil dalam buku kebijakan pendidikan yang unggul (Nugroho, 2008:36) kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara-bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argument utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang akan memberikan hasil yang didukung oleh pendidikan. E.Goertz berpendapat kebijakan pendidikan adalah kebijakan yang berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan, dengan demikian kebijakan pendidikan harus selaras dan satu arah dengan kebijakan publik.

Kebijakan pendidikan merupakan suatu kebijakan untuk pencapaian tujuan negara di bidang pendidikan dan merupakan salah satu tujuan dari keseluruhan tujuan negara.

UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang PROPERNAS menyatakan ada tiga tantangan dalam bidang pendidikan di Indonesia, yaitu:

- a. Mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai
- b. Mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten dan mampu bersaing dalam pasar kerja global
- c. Sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah system pendidikan nasional dituntut untuk melakukan perubahan dan penyesuaian dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keberagaman, memperhatikan kebutuhan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Untuk memaksimalkan kebijakan pendidikan di Indonesia serta dengan adanya sistem otonomi daerah diharapkan akan ada kebijakan pendidikan yang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat akan pendidikan hingga pada tingkat daerah sesuai dengan kebutuhan dan masalah yang ada di daerahnya. Kebijakan pendidikan di Indonesia tidak bisa berdiri sendiri, karena jika ada perubahan kebijakan publik maka akan ada perubahan pula pada kebijakan pendidikan. Kebijakan pendidikan biasanya cenderung mengarah dan berkiblat kepada kebijakan yang lebih luas.

2. Sasaran Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diarahkan untuk mencapai hal-hal sebagai berikut:

- a) Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh Rakyat Indonesia menuju tercapainya manusia Indonesia yang berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.
- b) Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa dan tenaga kependidikan.
- c) Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional maupun lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara profesional.
- d) Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai.
- e) Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen.

- f) Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan IPTEK dan seni.
- g) Mengembangkan kualitas sumberdaya manusia secara mungkin terarah, terpadu, dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya.
- h) Meningkatkan penguasaan pengembangan, dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi.

Kemudian karakter-karakter khusus harus dimiliki oleh kebijakan pendidikan, antara lain: memiliki tujuan, memiliki aspek legal formal, memiliki konsep operasional dibuat oleh yang berwenang.

3. Konsep Bina Lingkungan

Program Bina Lingkungan merupakan salah satu program pendidikan Kota Bandar Lampung yang diatur dalam produk hukum Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2012 tentang Penyelenggara Pendidikan serta Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 49 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru pada Jenjang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA), dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Bandar Lampung. Pada Perda Nomor 01 Tahun 2012 bagian kedua pasal 35 ayat 4

menjelaskan bawa daya tampung Sekolah Dasar dan yang sederajat, Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan yang sederajat, Sekolah Menengah Atas (SMA) dan yang sederajat, 70% siswa masuk melalui jalur regular, dan 30% siswa masuk melalui Jalur Bina Lingkungan yang diatur dengan Peraturan Walikota. Peraturan Walikota 49 Tahun 2013 pada bab V bagian kesatu pasal 10 ayat 3 menjelaskan bahwa Jalur Bina Lingkungan diperuntukan bagi :

1) Calon siswa baru dari keluarga belum mampu secara ekonomi yang berdomisili dekat dengan sekolah pilihan, dan resmi sebagai warga Kota Bandar Lampung dengan ketentuan :

- a) Memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus
- b) Memiliki dan menyerahkan fotokopi kartu jamkesmas dan atau jamkesda yang sah
- c) Ada surat keterangan tidak mampu dari kelurahan atau dari sekolah asal
- d) Menyerahkan fotokopi kartu keluarga dan KTP orang tuanya
- e) Menyerahkan kartu keluarga yang asli dan akan dikembalikan pada saat pengumuman
- f) Hanya diperkenankan memilih satu sekolah yang terdekat dengan tempat tinggalnya

2) Anak kandung Pendidik dan Tenaga Kependidikan pada sekolah yang bersangkutan dengan ketentuan:

- a) Menyerahkan fotokopi KTP, Kartu Keluarga dan atau KP4
- b) Menyerahkan fotokopi surat tugas dari satuan kependidikan tempat bertugas

- c) Memenuhi persyaratan umum/khusus PPDB tahun yang telah ditetapkan
- 3) Jika persyaratan yang dimaksud pada angka satu dan 2 di atas terpenuhi maka dapat diterima di SMP/SMA/SMK Negeri tanpa mengikuti proses seleksi
- 4) Apabila pendaftar melampaui kuota (50%) yang telah ditetapkan akan diadakan seleksi berdasarkan kemampuan akademik dan atau hasil verifikasi biodata (*Home Visit*) yang dilakukan oleh panitia Jalur Bina Lingkungan ini merupakan salah satu jalur yang ditetapkan pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai salah satu jalur dalam PPDB di Kota Bandar Lampung. Perlu diketahui bahwa tujuan PPDB Kota Bandar Lampung adalah memberikan kesempatan kepada warga negara utamanya anak-anak usia sekolah masyarakat Bandar Lampung untuk memperoleh tempat layanan pendidikan yang berkualitas pada satuan pendidikan yang lebih tinggi, terwujudnya suasana aman, tertib, lancar, dan objektif dalam pelaksanaan penerimaan peserta didik baru tahun 2013/2014, terlaksananya penerimaan peserta didik baru sesuai dengan kemampuan daya tampung sekolah yang tersedia dan terlaksananya seleksi PPDB dengan ketentuan dan aturan yang ada sehingga dapat diperoleh peserta didik baru yang benar-benar berkualitas sesuai dengan kriteria yang diharapkan.

Merujuk pada tujuan PPDB tersebut pemerintah juga menetapkan asas-asas yang digunakan dalam menyeleksi peserta didik baru, khususnya peserta didik baru yang masuk melalui Jalur Bina Lingkungan yaitu dengan berpedoman secara obyektif, transparansi, akuntabilitas, dan tidak diskriminatif. Jalur Bina Lingkungan ini perlu diapresiasi sebagai bentuk inovasi kebijakan dibidang pendidikan dengan harapan bahwa setiap anak yang berusia sekolah tetap

mendapatkan hak pendidikannya, dan Jalur Bina Lingkungan ini juga merupakan suatu bentuk langkah pemerintah Kota Bandar Lampung untuk menghapus diskriminasi serta mencegah adanya ketidakadilan di dunia pendidikan.

4. Prosedur Jalur Bina Lingkungan

Berikut ini merupakan prosedur pendaftaran Jalur Bina Lingkungan yaitu sebagai berikut:

- a) Calon peserta didik yang telah memenuhi persyaratan lengkap, langsung datang ke sekolah pilihan
- b) Mengisi dan menandatangani formulir pendaftaran yang telah disediakan oleh panitia
- c) Menyerahkan berkas seluruh persyaratan pendaftaran kepada panitia
- d) Panitia memeriksa kelengkapan berkas calon peserta didik yang diterima
- e) Panitia membuat dan menyerahkan tanda terima berkas pendaftaran
- f) Panitia melakukan verifikasi data calon peserta dengan cara melakukan *home visit* ke alamat calon peserta
- g) Pendaftaran dapat dilakukan oleh calon peserta didik yang bersangkutan, dan atau dapat dilakukan oleh orang tua/guru calon peserta didik
- h) Pendaftaran tidak dapat dilakukan secara kolektif

D. Kerangka Pemikiran

Menurut Miles dan Huberman dalam Tresiana, (2013:75) kerangka pikir merupakan suatu kerangka konseptual yang menjelaskan, baik dalam bentuk naratif maupun grafik dengan dimensi utama yang akan diteliti, yakni meliputi faktor dan variabel kunci, serta hubungan diantara berbagai faktor. Dari definisi

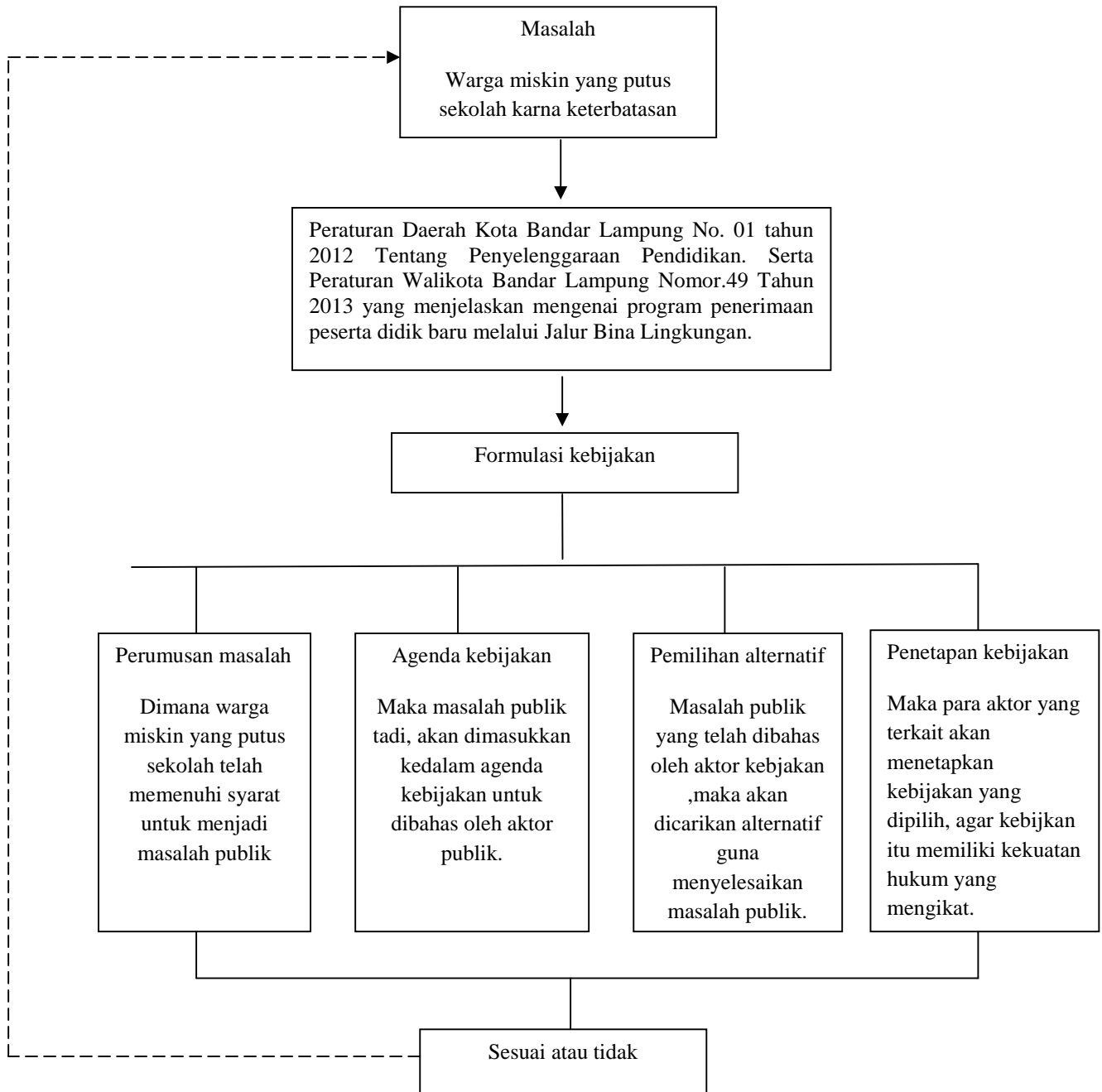
diatas, peneliti mencoba menjelaskan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut. Untuk menghadapi tuntutan globalisasi dengan perkembangan ilmu pengetahuan yang pesat menuntut tersedianya sumber daya manusia yang berkualitas dan berpendidikan. Sekolah merupakan tempat yang menciptakan manusia yang berkualitas dan terdidik. Kebutuhan akan pendidikan merupakan kebutuhan yang penting dikalangan masyarakat. Sehubungan dengan kewajiban pemerintah daerah memberikan hak akan pendidikan kepada warga negara khususnya kepada golongan masyarakat miskin dalam rangka mengurangi angka putus sekolah maka pemerintah terutama Kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan pendidikan melalui Perda Kota Bandar Lampung No. 01 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Perda tersebut terdapat kebijakan mengenai program PPDB melalui Jalur Bina Lingkungan.

Adapun tujuan adanya Jalur Bina Lingkungan tersebut adalah : memberikan kesempatan kepada warga negara khususnya anak-anak usia sekolah masyarakat Kota Bandar Lampung yang berasal dari keluarga tidak mampu untuk memperoleh tempat layanan pendidikan yang berkualitas pada satuan pendidikan. Kebijakan PPDB Jalur Bina Lingkungan merupakan kebijakan yang strategis yang dijalankan oleh pemerintah Kota Bandar Lampung.

Formulasi kebijakan memiliki arti penting pada diperolehnya hasil terhadap tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Pencapaian kesepakatan dalam proses pengambilan keputusan ini maka, teori yang akan dipakai adalah model teori rasionalisme, dimana teori ini mengedepankan bahwa kebijakan publik sebagai

maximum social gain yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat.

Secara jelas kerangka pikir bisa dilihat dari gambar berikut :



Gambar 3. Model Kerangka Pemikiran

Sumber: diolah oleh penulis