

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino:

“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.”¹

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

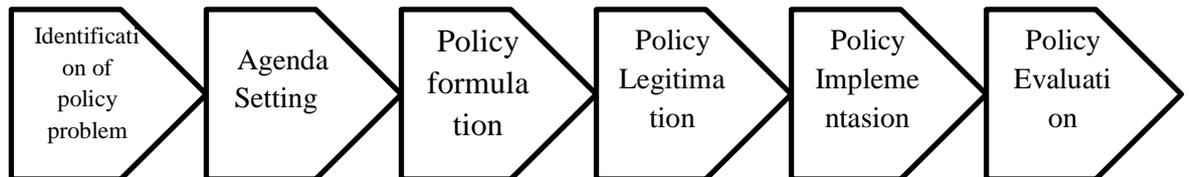
Sedangkan menurut James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).²

¹ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Afabeta, 2008), 7.

² M Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), 17.

2. Teori Proses Kebijakan

Proses Kebijakan menurut Tomas R. Dye,³ sebagai berikut:



3. Teori Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan adalah pijakan awal dalam kebijakan publik.

Dalam khasanah teori perumusan kebijakan, dikenal setidaknya tiga belas jenis perumusan kebijakan yaitu:

- a. Teori Kelembagaan (*Institutional*)
- b. Teori Proses (*Proces*)
- c. Teori Kelompok (*Group*)
- d. Teori Elit (*Elite*)
- e. Teori Rasional (*rational*)
- f. Teori Inkremental (*Incremental*)
- g. Teori Permainan (*Game Theory*)
- h. Teori Pilihan Publik (*Public Choice*)
- i. Teori Sistem (*System*)
- j. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)
- k. Teori Demokratis
- l. Teori Strategis

³ Thomas R Dhey, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), 298.

m. Teori Deliberatif.⁴

Dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan Teori Proses (*Proces*) yang dianggap sesuai dengan obyek yang akan diteliti. Dalam teori ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah *aktivitas* sehingga mempunyai *Proses*. Untuk itu, kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

Tabel Kebijakan Publik Sebagai Proses

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu apa yang akan dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum.
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan pengumpulan pajak.
Evaluasi Kebijakan	Melakukan <i>studi</i> program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (<i>impact</i>) dan kelompok

⁴ H.A.R. Tillar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan (Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik)* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 190-191.

	sasaran dan <i>Non-sasaran</i> , dan memberikan rekomendasi penyempurna kebijakan. ⁵
--	---

4. Teori Implementasi Kebijakan

a. Teori George C. Edward

Edward III dalam Subarsono, berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- 1) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- 2) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- 3) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda

⁵ Ibid., 192.

dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- 4) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.⁶

5. Teori-Teori Evaluasi Kebijakan

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan public guna dipertanggung jawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat antara “harapan” dengan “kenyataan”.⁷

Menurut Bingham dan Felbinger dalam Lester & Steward, membagi evaluasi kebijakan menjadi tiga empat jenis, yaitu:

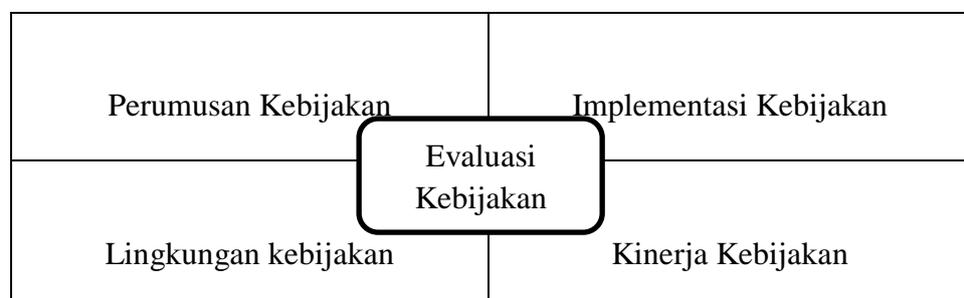
⁶ A. G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2011), 90-92.

⁷ Tillar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan.*, 226.

- a. Evaluasi proses, yang focus bagaimana proses implementasi dari sesuatu.
- b. Evaluasi impak, yang memberikan focus pada hasil akhir dari suatu kebijakan.
- c. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
- d. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

Dari pemahaman diatas, pemahaman tentang evaluasi kebijakan biasanya bermakna sebagai evaluasi implementasi kebijakan dan/atau evaluasi kinerja atau hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan public mempunyai empat lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan.

Dimensi Kebijakan Publik Sebagai Fokus Evaluasi Kebijakan



Keempat komponen kebijakan tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep didalam konsep “evaluasi” sendiri selalu terikat konsep “kinerja”, sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “kegiatan pasca”.⁸

B. Pendidikan Gratis

1. Pengertian Pendidikan Gratis

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.⁹

Sedangkan gratis menurut Poerwadarminta, secara harfiah adalah Cuma-Cuma (tidak dipungut biaya).¹⁰ Jika kata gratis difrasekan dengan kata pendidikan maka dapat diartikan bahwa pendidikan gratis adalah pelayanan yang dilakukan oleh kepala sekolah, pengasuh pesantren, guru, dan pegawai sekolah/pesantren untuk menyiapkan kebutuhan dan melayani segala keperluan siswa tanpa memungut biaya dari orang tua/wali siswa.

Pendidikan gratis adalah pembebasan segala biaya penyelenggaraan pendidikan bagi peserta didik/orang tua peserta didik

⁸ Ibid., 231-232.

⁹ UU Sisdiknas Tahun 2003 Pasal 1 ayat 1.

¹⁰ Poerwadarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1985), 50.

yang berkaitan dengan proses belajar mengajar dan kegiatan pembangunan sekolah.¹¹

Dalam penelitian ini, pendidikan gratis dimaknai tidak hanya pendidikan gratis yang dikeluarkan berdasarkan peraturan pemerintah Negara, akan tetapi meliputi kebijakan pendidikan gratis yang dikeluarkan oleh institusi pendidikan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini adalah kebijakan pendidikan gratis bagi Yatim Dhuafa yang dikeluarkan oleh lembaga Yatim Mandiri di SMP Insan Cendikia Mandiri Boarding school (ICMBS) yang menggratiskan biaya pendidikan formal maupun nonformal hingga nol Rupiah, padahal Negara belum menggratiskannya.

2. Dana Pendidikan

Pendidikan tidak terlepas dari dana, meskipun pendidikan tersebut gratis. Istilah gratis hanya istilah yang bersumber dari konsumen pendidikan, karena dengan gratis konsumen pendidikan tidak mengeluarkan dana selama proses belajar. Akan tetapi, pengelola pendidikan tentunya mengeluarkan dana paling tidak untuk biaya oprasionalnya. Pengelolaan dana pendidikan yang efektif dan efisien inilah yang dapat menutupi dana pendidikan yang menjadi beban konsumen.

¹¹ Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan: Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 84.

Dana pendidikan merupakan suatu hal yang sangatlah penting. Adanya dana pendidikan menjadi factor penting untuk meningkatkan mutu pendidikan. Cohn mengatakan:

Biaya dan mutu pendidikan memiliki keterkaitan secara langsung. Biaya pendidikan memberikan pengaruh yang positif melalui factor kepemimpinan dan manajemen pendidikan dan tenaga pendidikan yang kompeten dalam meningkatkan pelayanan pendidikan melalui peningkatan factor-faktor yang berpengaruh terhadap proses belajar mengajar.¹²

Senada dengan Edgar bahwa biaya adalah salah satu diantara sekian banyak factor penentu yang berfungsi dalam penyelenggaraan proses belajar mengajar.¹³

C. Mutu pendidikan

Pengertian mutu secara umum adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan. Pendidikan yang bermutu bukan sesuatu yang terjadi dengan sendirinya, dia merupakan hasil dari suatu proses pendidikan, jika suatu proses pendidikan berjalan baik, efektif dan efisien, maka terbuka peluang yang sangat besar memperoleh hasil pendidikan yang berkualitas. Pengertian mutu dan kualitas suatu konseptual yang relatif.

Menurut Edwards Sallis mutu didefinisikan sebagai sesuatu yang memuaskan dan melampaui keinginan dan kebutuhan pelanggan/pengguna.¹⁴

¹² Elchanan Cohn, *The Economics Of Education And Introductoin* (Massachussets: Ballinger Publishing Company, 1979), 79.

¹³ Edgar C. Morphet, *The Economics And Financing Of Education* (New Jersey: Prentice Hall, 1983), 83.

Namun pengertian mutu ini masih terdapat kelemahan yaitu pelanggan atau pengguna yang mempunyai pengetahuan wawasan tersebut, maka pendapat tersebut tidak dapat dijadikan standart. Untuk itu terdapat penambahan penjelasan yaitu berdaya guna dan dan pemenuhan atau melebihi standar.

Pengertian lebih filosofi ke arah mutu pendidikan disampaikan oleh Suryobroto sebagai berikut: “ Proses pembelajaran yang diikuti terjadinya proses sosialisasi dan perbudayaan serta pengembangan kemampuan yang memungkinkan dapat hidup dalam masyarakat dan mampu memperbaiki kehidupannya.”¹⁵ Pengertian ini dapat dijabarkan bahwa mutu pendidikan merupakan pembelajaran dengan menghasilkan siswa yang mempunyai kemampuan menghadapi masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Dalam hal ini lingkungan pendidikan, masyarakat, teknologi, dan tuntutan pengetahuan dan wawasan.

Edward Sallis menyatakan bahwa:

Banyak sumber mutu dalam pendidikan, misalnya sarana gedung yang bagus, guru yang terkemuka, nilai moral yang tinggi, hasil ujian yang memuaskan, hasil ujian yang memuaskan, spesialisasi atau kejuruan, dorongan orang tua, bisnis dan komunitas lokal, sumberdaya yang melimpah, aplikasi teknologi mutakhir, kepemimpinan yang baik dan efektif, perhatian terhadap pelajaran anak didik, kurikulum yang memadai, atau juga kombinasi dari faktor-faktor tersebut.¹⁶

Pernyataan diatas menunjukkan bahwa terdapat banyaknya sumber mutu dalam bidang pendidikan, sumber ini dapat dipandang sebagai factor

¹⁴ Edward Sallis, *Total Quality Management In Education* (London: Kongan Page Limeted, 2002), 56.

¹⁵ Suryobroto B, *Management Pendidikan di Sekolah* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), 92.

¹⁶ Sallis, *Total Quality.*, 30-31.

pembentuk dari suatu kualitas pendidikan, atau factor yang mempengaruhi kualitas pendidikan.