

TESIS

**IMPLIKASI KEBIJAKAN HUKUM PPKM
GUBERNUR JAWA TIMUR TERHADAP
PELAYANAN PENDIDIKAN PADA SMA DAN SMK DI
SURABAYA**



oleh

MUHAMMAD SUBKHAN KHASAUGI
NIM : 092024453011

**PROGRAM STUDI MAGISTER
SAINS HUKUM PEMBANGUNAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

TESIS

**IMPLIKASI KEBIJAKAN HUKUM PPKM
GUBERNUR JAWA TIMUR TERHADAP
PELAYANAN PENDIDIKAN PADA SMA DAN SMK DI
SURABAYA**

oleh

**MUHAMMAD SUBKHAN KHASAUGI
NIM : 092024453011**

**PROGRAM STUDI MAGISTER
SAINS HUKUM PEMBANGUNAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

**IMPLIKASI KEBIJAKAN HUKUM PPKM
GUBERNUR JAWA TIMUR TERHADAP
PELAYANAN PENDIDIKAN PADA SMA DAN SMK DI
SURABAYA**

TESIS

Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Sains Hukum dan Pembangunan
Pada Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga

oleh

MUHAMMAD SUBKHAN KHASAUGI
NIM : 092024453011

**PROGRAM STUDI MAGISTER
SAINS HUKUM PEMBANGUNAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

HALAMAN PERSETUJUAN

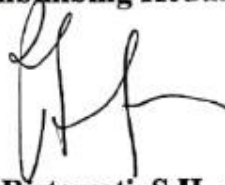
**Tesis ini telah disetujui
Pada tanggal 28 Desember 2022**

**Oleh:
Pembimbing Ketua**



**Dr. Suparto Widjoyo, S.H., M.H.
NIP. 196810201998021001**

Pembimbing Kedua



**Dr. Rosa Ristawati, S.H., LL.M.
NIP. 197902172006042002**

**Mengetahui,
Koordinator Program Studi Magister
Sains Hukum dan Pembangunan**



**Dr. Radian Salman, S.H., L.L.M.
NIP. 197710192003121001**

Tesis diuji pada

Tanggal : 27 Desember 2022

Panitia Penguji Tesis

Ketua : 1. Dr. Radian Salman, S.H.,LL.M.

Anggota : 2. Dr. Sukardi, S.H., M.H.

3. Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.

4. Dr. Suparto Wijoyo, S.H.,M.H.

5. Dr. Rosa Ristawati S.H., LL.M.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : MUHAMMAD SUBKHAN KHASAUGI
NIM : 092024453011
Program Studi : Magister Sains Hukum dan Pembangunan
Judul Tesis : Implikasi Kebijakan Hukum PPKM Gubernur Jawa Timur
Terhadap Pelayanan Pendidikan Pada SMA dan SMK di
Surabaya

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis saya ini adalah asli (hasil karya sendiri) bukan merupakan hasil peniruan atau penjiplakan (Plagiarism) dari karya orang lain. Tesis ini belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik.

Dalam tesis ini tidak terdapat pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan didalam daftar pustaka. Demikian pernyataan ini dibuat tanpa adanya paksaan dari pihak manapun, apabila pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 28 Desember 2022



MUHAMMAD SUBKHAN KHASAUGI
NIM : 092024453011

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur Kehadirat Allah SWT atas karunia yang telah dilimpahkan sehingga penulis dapat melaksanakan penelitian dan menyelesaikan tesis dengan judul Implikasi Kebijakan Hukum PPKM Gubernur Jawa Timur Terhadap Pelayanan Pendidikan Pada SMA dan SMK di Surabaya. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan apresiasi kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan dalam penulisan tesis ini diantaranya :

1. Prof. Badri Munir Sukoco, S.E., M.B.A., Ph.D, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Airlangga dan segenap pangajar serta tenaga kependidikan Sekolah Pasca Sarjana Universitas Airlangga.
2. Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.H selaku wakil Direktur II Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga dan juga pembimbing ketua.
3. Dr. Radian Salman, S.H.,LL.M selaku Koordinator Program Magister Sains Hukum dan juga selaku Ketua Penguji.
4. Dr. Sukardi, S.H., M.H. selaku anggota penguji.
5. Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H. selaku anggota penguji.
6. Dr. Suparto Widjoyo, S.H., M.H. selaku anggota penguji.
7. Dr. Rosa Ristawati S.H.,LL.M. selaku anggota penguji.
8. Seluruh Dosen Program Studi Magister Sains Hukum dan Pembangunan yang telah berbagi ilmu dan memberikan pencerahan kepada penulis.
9. Seluruh Informan di Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur dan Instansi terkait dalam penelitian.
10. Rekan seperjuangan Mahasiswa Magister Sains Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga dan seluruh keluarga besar Ikatan Alumni Universitas Airlangga.
11. Kedua orang tua, Istri dan Anak-Anak saya yang selalu mendo'akan dan memberikan dukungan dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Semoga penelitian ini dapat memberikan kebermanfaatan seluas-luasnya baik secara akademis maupun dalam ranah praktis.

Surabaya, 28 Desember 2022

Penulis

DAFTAR ISI

Sampul Depan.....	i
Sampul Dalam.....	ii
Halaman Persyaratan Gelar	iii
Lembar Persetujuan.....	iv
Penetapan panitia Penguji Tesis	v
Pernyataan Orisinalitas atau lembar tidak plagiat	vi
Ucapan Terima Kasih	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Peraturan Perundangan – undangan	xi
Daftar Gambar.....	xiv
Abstrak.....	xv
Abstract.....	xvi
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian	10
1.5 Kerangka Konseptual	10
1.5.1 Kebijakan dan Kebijakan Publik.....	10
1.5.2 Perumusan Kebijakan Publik.....	16
1.5.3 Kebijakan PPKM.....	20
1.5.4 Implementasi Kebijakan PPKM	32
1.5.5 Evaluasi Kebijakan PPKM.....	39
1.5.6 Teori Kewenangan.....	42
1.5.7 Pelayanan Publik.....	48
1.5.8 Pelayanan Pendidikan.....	50
1.5.9 Hak Pendidikan.....	54
1.5.10 Metode Penelitian.....	61
 BAB II DESKRIPSI DAN ANALISIS IMPLIKASI KEBIJAKAN HUKUM..	 80
PPKM TERHADAP PENYELENGGARAAN PELAYANAN	
PENDIDIKAN PADA SMA DAN SMK DI SURABAYA	
2.1 Deskripsi Pendidikan Menengah.....	80
2.1.1 Pengelolaan SMA dan SMK di Provinsi Jawa Timur	84
2.1.2 Pengelolaan SMA dan SMK di Surabaya	99

2.2 Kebijakan PPKM Bidang Pendidikan.....	111
2.2.1 Implementasi Kebijakan.....	111
2.2.2 Pembelajaran Daring.....	119
2.2.3 Manfaat, Kelebihan dan Kelemahan Pembelajaran Daring.....	123
2.3 Implikasi Kebijakan PPKM Pada Penerapan Pembelajaran Daring	128
Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan SMA dan SMK	
2.3.1 Implikasi Manajemen Pendidikan.....	129
2.3.2 Implikasi Manajemen Sekolah.....	137
BAB III DESKRIPSI DAN ANALISIS FAKTOR-FAKTOR	141
YANG MENDUKUNG DAN MENGHAMBAT	
PENYELENGGARAAN PELAYANAN PENDIDIKAN SMA	
DAN SMK (NEGERI) DI SURABAYA SELAMA	
PENERAPAN KEBIJAKAN HUKUM PPKM	
3.1 Faktor Yang Mendukung Kebijakan PPKM terhadap	141
Pelayanan Pendidikan	
3.1.1 Political Will Pejabat Negara.....	141
3.1.2 Komitmen Kepala sekolah.....	144
3.1.3 Komitmen Guru.....	146
3.1.4 Motivasi dan Semangat Siswa.....	148
3.1.5.Dukungan Orang Tua.....	150
3.1.6 Ketersediaan Sarana Pembelajaran Daring.....	151
3.2 Faktor-Faktor Yang Menghambat Kebijakan PPKM terhadap	153
Pelayanan Pendidikan	
3.2.1 Fragmentasi Birokrasi.....	153
3.2.2 Keterbatasan Sarana dan Prasarana.....	155
3.2.3 Keterbatasan Penguasaan Teknologi Informasi dan	157
Komunikasi	
3.2.4 Kondisi Lingkungan Belajar.....	158
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	160
4.1 Kesimpulan.....	160
4.1 Saran	163

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899);
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606);
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6487);

- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105);
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4863);
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 249);
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 119 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh Pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1650);
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 80 Tahun 2013 tentang Pendidikan Menengah Universal (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 871);
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017 Nomor 8 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 78);
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 81 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 81 Seri E);
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 59 Tahun 2018 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 Nomor 59 Seri E);
- Keputusan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* (SK No 010737 A);
- Keputusan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* (SK No 022813 A);
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*;

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 02 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19);

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali;

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/108/KPTS/013/2020 tentang Status Keadaan Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Jawa Timur;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/202/KPTS/013/2020 tentang PSBB di Wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/242/KPTS/013/2020 tentang PSBB di Wilayah Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/34/KPTS/013/2021 tentang Perpanjangan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/379/KPTS/013/2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* 2019 di Jawa Timur;

Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 186/160/KPTS/013/2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 Corona Virus Disease 2019;

Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dalam Masa Darurat Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19);

Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Belajar dari Rumah Dalam Masa Darurat Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19);

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman	80
--	----

ABSTRAK

Pendidikan adalah merupakan hak semua warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini penyelenggaraan pendidikan menengah atas adalah merupakan kewenangan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pada bulan Desember 2019 dunia dilanda wabah virus baru yang oleh WHO diumumkan sebagai *Coronavirus Disease* (Covid-19), dan diumumkan sebagai pandemi pada tanggal 12 Maret 2020 sehingga muncul kebijakan Pembatasan Sosial Skala Besar (PSBB) sampai pada ditetapkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang berimplikasi terhadap pelayanan pendidikan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implikasi kebijakan PPKM terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan serta mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat penyelenggaraan pelayanan pendidikan pada SMA Negeri dan SMK Negeri di Surabaya selama penerapan kebijakan PPKM Gubernur Jawa Timur. Penelitian ini adalah penelitian hukum deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan mendeskripsikan dengan menggunakan analisis kualitatif tentang peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat sebagai akibat Pandemi Covid-19 yang berimplikasi pada pelayanan pendidikan SMA Negeri dan SMK Negeri yang berlokasi di Kota Surabaya. Hasil dan kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembelajaran daring berimplikasi terhadap manajemen pendidikan SMA dan SMK di Kota Surabaya dalam aspek personil, pembiayaan, serta sarana dan prasarana. Implementasi kebijakan pembelajaran daring juga berimplikasi terhadap manajemen sekolah di satuan pendidikan SMA dan SMK Negeri di Surabaya yang meliputi fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan, dan mengawasi. Perubahan drastis pembelajaran di sekolah menjadi pembelajaran secara daring atau *online*, menyebabkan perencanaan untuk mendesain ulang model pembelajaran tatap muka menjadi pembelajaran secara daring tidak dapat dilakukan secara baik, terarah, dan komprehensif. Adapun saran yang diperoleh dari penelitian ini adalah (1) pengalaman pandemi Covid-19 yang memaksa diterapkannya kebijakan Belajar Dari Rumah (BDR) atau pembelajaran daring menjadi pelajaran berharga untuk mengkaji ulang kebijakan pengelolaan pendidikan menengah khususnya SMA dan SMK Negeri di Kota Surabaya, (2) perlunya mendorong pengembangan pendidikan jarak jauh (PJJ) yang kebijakannya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dan peraturan pelaksanaannya, yakni dengan mengembangkan *e-learning* di satuan pendidikan SMA dan SMK di Kota Surabaya, (3) perlunya *e-learning* dimasukkan dalam kurikulum pendidikan menengah pada satuan pendidikan SMA dan SMK di Kota Surabaya.

Kata kunci: Implikasi, kebijakan, pandemi, pendidikan

ABSTRACT

Every citizen has the right of education as stated in the Preamble of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Regarding this matter, the Government of East Java is authorized to provide primary and secondary education. In December 2019, the world was struck by a new virus plague which WHO announced as Coronavirus Disease (Covid-19), the government declared a pandemic on 12 March 2020 which leads to the adoption of the PSBB (Large-Scale Social Restrictions) policy and, eventually, the PPKM (Community Activities Restriction Enforcement) policy affected educational service. This study aims to describe and analyze how the PPKM affects educational service implementation and what factors supporting and inhibiting educational service in the High Schools and the Vocational High Schools in Surabaya during the PPKM under the Governor of East Java. This descriptive legal research uses a qualitative approach to describe, using qualitative analysis, the legal events that occurred in society as a result of the Covid-19 Pandemic affected educational services in the Public Senior High Schools and the Public Vocational High Schools in Surabaya. The result and the conclusion of this study show that the implementation of an online learning policy has affected the educational management of the High Schools and The Vocational High Schools in Surabaya in particular aspects of personnel, funding, as well as facilities and infrastructures. Online learning policy implementation also affected school management in the High School and the Vocational High School educational units in Surabaya, including planning, organizational, actuation, and supervision functions. A drastic change from learning at school to online learning causes the plan to redesign the face-to-face learning model into the online learning which cannot be performed well, directly, and comprehensively. This study suggests that (1) the policy of Learning from Home or the online learning policy as the impact of the Covid-19 pandemic is a great opportunity to review the secondary education management policy, especially for the High Schools and the Vocational High Schools in Surabaya, (2) the distance education needs to be developed, as regulated in the Law Number 20 of 2003 and its implementing regulations, by developing the e-learning in the High School and the Vocational High School education level in Surabaya City, (3) e-learning needs to be included in secondary education curriculum for the High School and the Vocational High School educational level in Surabaya.

Keywords: Implication, policy, pandemic, education