

# Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sella Nova Damayanti

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

## Abstract

*Policy on Transfer of Secondary Education Management to the government in province is considered an impact regarding the amendment of regional regulation to become Consolidation of Law of Republic Indonesia Number 23 of 2014. The authority on managing the secondary education which, at first, was the domain of city council now has become the authority of provincial government. Pros and contras are undeniably appeared due to that, especially in Surabaya. Surabaya City Government filed a lawsuit to the Constitutional Court on the policy that is considered to eliminate the educational opportunities for the people of the economy down. The purpose of this study is to provide a picture of the future or prospects of secondary education management in Surabaya after being transferred to the Government of East Java Province.*

*The type of the study is descriptive using qualitative method. This study uses the theory of public policy prospective analysis of William N. Dunn. The data were collected through documentation and in-depth interviews with twenty one respondents: two respondents from Provincial Education Department, one respondent from Educational Department of Surabaya, three headmasters of SMAN 17 Surabaya, SMKN 1 Surabaya, and SMA Trimurti, one respondent which is an expert in sociology, four teachers of senior high schools in Surabaya, and ten parents whose children going to senior high schools in Surabaya. Data analysis was done through grouping and combining the collected data to be determined in terms of the relations. The validity of the data was tested using triangulation.*

*The findings show that Provincial Government of East Java through Provincial Education Department of East Java has made preparations in order to manage the secondary education. However, the preparations are considered inadequate as the implementation of the policy is considered insufficient. Fourteen respondents are not optimistic regarding the policy, while the other seven are optimist regarding the policy. The study will result in suggestions about the transfer policy through a number of phases through prospective analysis.*

*Keywords : Prospective Analysis, Recentralization, Authority, Secondary Education.*

## PENDAHULUAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan prospek kebijakan pengelolaan pendidikan menengah yang dialihkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya dengan menggunakan perspektif analisis prospektif kebijakan publik. Analisis prospektif kebijakan publik merupakan produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan (Dunn, 2000). Pada dasarnya, analisis dapat dilakukan di setiap tahapan kebijakan publik. Di dalam penelitian ini, analisis dilakukan pada tahapan pra implementasi kebijakan publik.

Lahirnya UU No. 23 tahun 2014 merupakan kesepakatan antara Komisi II DPR RI dengan Kementrian Dalam Negeri pada awal tahun 2010 sebagai jalan untuk memperbaiki kelemahan dari UU No. 32 tahun 2004 (Kemendagri, 2011). Kelemahan tersebut terdiri atas 22 isu strategis, beberapa diantaranya adalah : (1) ketidakpastian pengaturan dalam undang-undang ini seringkali menimbulkan interpretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan; (2) perlunya penambahan pengaturan baru tentang pelayanan publik dan partisipasi masyarakat; (3) banyaknya urusan pemerintahan yang dilimpahkan ke kabupaten/kota tidak sejalan dengan

sumber pendanaan yang dialokasikan, banyaknya urusan pemerintahan cenderung membuat pemerintahan daerah dengan otonomi luasnya memperbanyak struktur kelembagaan sehingga terjadilah pembengkakan biaya aparatur atau *overhead cost*. Untuk meminimalisir hal tersebut, dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini pemerintah memangkas 31 urusan pemerintahan kabupaten/kota menjadi 20 urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota salah satu diantaranya adalah kewenangan dalam mengelola pendidikan menengah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan adanya perubahan pembagian urusan pemerintahan konkuren berupa pendidikan menengah antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan pendidikan menengah yang semula berada pada pemerintah kabupaten/kota menjadi pemerintah provinsi. Pemerintah pusat beranggapan bahwa selama ini pemerataan pendidikan dirasa masih sangat kurang khususnya dalam pendidikan menengah. Pengalihan kewenangan tersebut menimbulkan pro dan kontra diberbagai wilayah, salah satunya Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya sendiri telah mengajukan gugatan

kepada Mahkamah Konstitusi atas kebijakan tersebut yang dinilai dapat menghilangkan kesempatan pendidikan bagi masyarakat terutama bagi masyarakat kalangan ekonomi kebawah karena keterbatasan biaya.

Undang-undang pemerintahan daerah ini diharapkan dapat menjadi solusi atas kegagalan undang-undang sebelumnya. Hal tersebut senyatanya dikeluhkan oleh banyak kepala daerah di tingkat kabupaten/kota karena menimbulkan beberapa masalah di daerah, salah satunya di bidang pendidikan menengah yang mana wewenang pengelolaan pendidikan menengah dialihkan ke provinsi dan pemutasian guru ke wilayah lain oleh provinsi di awal Januari 2017. Kewenangan ini cenderung lebih kearah resentralisasi atau pengembalian kewenangan pengelolaan pendidikan menengah kepada pemerintah provinsi yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat di daerah. Akibatnya, potensi dan kreativitas daerah kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan menengah menjadi tidak berkembang.

Pemusatan kebijakan kewenangan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi cenderung membuat pemerintah kabupaten/kota menjadi stagnan dan potensinya tidak berkembang. UU No. 23 tahun 2014 ini akan menimbulkan kerugian pemerintah kabupaten/kota karena kewenangannya dialihkan. Ryaas Rasyid selaku Penasehat Khusus APKASI mengatakan bahwa : *“keberadaan UU ini dapat melawan konsep desentralisasi yang dibangun melalui otonomi daerah”* (www.). Pernyataan tersebut mengisyaratkan bahwa UU pemerintahan daerah yang baru ini akan mengabaikan kehendak otonomi daerah. Selain itu pula undang-undang ini lebih mengedepankan semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan pusat-daerah dan antar daerah. Pengaturan hubungan pusat dengan daerah sebagian besar mereduksi kewenangan Bupati atau Walikota untuk membangun daerah dan melayani rakyatnya.

Kewenangan pengalihan pengelolaan sekolah menengah tersebut berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Perubahan kewenangan tersebut menuai beberapa pro dan kontra hampir di seluruh Kabupaten dan Kota di Indonesia. Salah satu Kota yang kontra terhadap kebijakan tersebut adalah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya khawatir perubahan tersebut tidak berdampak baik bagi pendidikan. Pemerintah Kota Surabaya juga merisaukan semakin banyaknya siswa yang akan putus sekolah akibat kebijakan sekolah gratis yang kemungkinan akan dicabut. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Walikota Surabaya Ibu Tri Rismaharini sebagai berikut: *“dikhawatirkan masalah ini akan menghapus program pendidikan gratis SMA dan SMK di Surabaya”* (www.beritakota.net/edukasi/wali-kota-masih-perjuangkan-sekolah-gratis-di-surabaya diakses pada tanggal 01 Maret 2017 pukul 22:25 WIB). Beliau juga menilai bahwa mengalihkan kewenangan pengelolaan SMA/SMK ke pemerintah provinsi dinilai

tidak tepat. Beliau yakin bahwa pemerintah Kabupaten/Kota jauh lebih tahu mengenai apa yang terjadi di wilayahnya.

Munculnya asumsi tersebut tidak serta merta karena didapati fakta bahwa alokasi anggaran untuk pendidikan di Provinsi Jawa Timur mengalami defisit hingga mencapai Rp 600 Miliar dari total anggaran yang dibutuhkan sebesar Rp 1 Triliun, sedangkan dana yang tersedia hanya sebesar 400 Miliar (<http://www.jawapos.com/read/2016/08/13/44552/anggaran-pendidikan-kurang-rp.600-miliar/2> pada tanggal 18 September 2016 pukul 14:45 WIB).

Walikota Surabaya Ibu Tri Rismaharini mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi terkait pengalihan kewenangan tersebut. Beliau beserta rekan pemohon pada Mahkamah Konstitusi menilai bahwa ketentuan dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berpotensi menghilangkan jaminan bagi warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagaimana dijamin dalam UUD 1945. Berlakunya Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta lampiran huruf (A) UU No. 23 tahun 2014 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam jaminan di bidang pendidikan. Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut berbunyi :

*“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan daerah Provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.”*

Gugatan yang diajukan tersebut tidak diterima oleh Mahkamah Konstitusi sebab peraturan perundang-undangan telah ditetapkan dan akan diimplementasikan pada awal tahun 2017. Seluruh Kabupaten dan Kota di Indonesia harus mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada tidak terkecuali di Kota Surabaya. Sebagai respon dalam mengimplementasikan undang-undang pemerintahan daerah yang baru, pemerintah mengeluarkan PP RI No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Disisi lain, Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mengeluarkan dua instrumen kebijakan baru yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah; dan Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan dan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Pengajuan Walikota Surabaya beserta rekan pemohon bertujuan tidak ingin kualitas pendidikan di Kota Surabaya mengalami penurunan terutama dalam hal sekolah menengah yaitu Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Khusus (SMK). Dapat diketahui bahwa kualitas pendidikan di Kota Surabaya sudah sangat baik jika dibandingkan dengan kota atau

kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur. Peningkatan kualitas tersebut dapat dijumpai pada kerjasama di bidang pendidikan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Kota Busan Korea Selatan sebagai langkah pemerintah kota untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan mengirimkan ratusan pelajar serta guru sekolah menengah untuk mengikuti program pertukaran pelajar dan pelatihan guru (<https://www.google.co.id/amp/www.voaindonesia.com/amp/2978923.html> pada tanggal 01 maret 2017 pukul 22:06 WIB).

Sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur dengan kemajuan ekonomi yang begitu pesat di kota ini tentunya membutuhkan sumber daya manusia (*human resources*) yang berkualitas. Salah satu upaya untuk mencapai hal tersebut adalah perbaikan di bidang pendidikan, sebagaimana yang disampaikan oleh Dody Heriawan mengutip pernyataan dari Schutz dan Solow menegaskan bahwa "*pendidikan merupakan faktor penting dalam pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia* (Rosyada, 2004).

Pembebasan biaya sekolah hingga pada taraf SMA dan SMK di Kota Surabaya berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat dilihat dalam presentase penduduk menurut angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni Kota Surabaya seperti yang dijelaskan dalam Tabel berikut ini.

**Tabel**  
**APK dan APM Menurut Kelompok Usia Sekolah**  
**16-18 tahun**  
**Tahun 2013-2015 dalam persen**

| Kab/Kota   | APK   |       |       | APM   |       |       |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 2013  | 2014  | 2015  | 2013  | 2014  | 2015  |
| Surabaya   | 57,41 | 88,85 | 88,93 | 53,79 | 59,89 | 70,19 |
| Jawa Timur | 62,67 | 82,36 | 83,10 | 53,05 | 61,59 | 64,46 |

Sumber data : <http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/>

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa APK dan APM kelompok usia 16-18 tahun mengalami kenaikan dari tahun 2013 hingga 2015. Dari uraian diatas, diketahui bahwa partisipasi masyarakat untuk mengenyam pendidikan menengah yang meningkat sejalan dengan kenaikan APK dan APM Kota Surabaya. Adanya kenaikan tersebut disebabkan karena Kota Surabaya sedang melakukan upaya dalam menurunkan angka putus sekolah di kalangan kelompok usia sekolah menengah dengan menerapkan program wajib belajar 12 tahun.

Bukti suksesnya pencapaian Kota Surabaya dalam meningkatkan kualitas pendidikan selain dengan melihat angka partisipasi sekolah penduduk, juga dapat melihat jumlah siswa di Surabaya. Jumlah siswa di Kota Surabaya mempengaruhi seberapa banyak

kenaikan partisipasi masyarakat yang mau bersekolah. Berikut merupakan tabel jumlah siswa SMA dan SMK tahun 2011 hingga tahun 2015.

**Tabel**  
**Jumlah Siswa SMA dan SMK di Kota Surabaya**  
**Tahun 2011-2015**

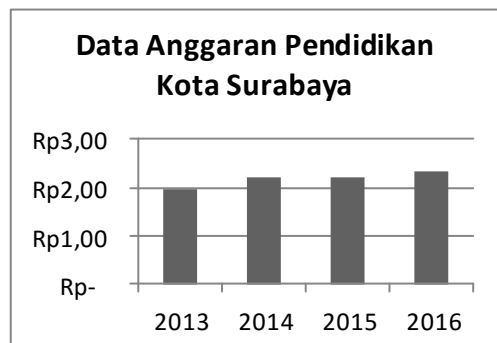
| Jenjang Tahun | SMA          | SMK          |
|---------------|--------------|--------------|
| 2014/2015     | 54.838 siswa | 60.328 siswa |
| 2013/2014     | 53.774 siswa | 56.596 siswa |
| 2012/2013     | 49.470 siswa | 46.553 siswa |
| 2011/ 2012    | 58.873 siswa | 60.189 siswa |
| 2010/2011     | 42.281 siswa | 50.887 siswa |

Sumber : Surabaya Dalam Angka Tahun 2011,2012,2013,2014,2015

Besarnya jumlah siswa yang ada membuktikan bahwa tingkat partisipasi masyarakat Kota Surabaya untuk bersekolah sudah mulai tinggi. Timbulnya kesadaran akan pentingnya sekolah bagi masyarakat disertai dengan fasilitas yang mendukung dari Pemerintah Kota Surabaya dalam sektor pendidikan misalnya pendidikan gratis yang digalakkan.

Kinerja Pemerintah Kota Surabaya dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dalam hal penyelenggaraan pendidikannya. Peningkatan penyelenggaraan pendidikan dapat melihat melalui alokasi anggaran daerah untuk pendidikan di kota ini cukup besar. Di tahun 2016, alokasi anggaran APBD untuk pendidikan mencapai 31 persen atau setara dengan Rp 2,35 triliun dari total APBD sebesar Rp 7,8 triliun(<http://dprd.surabaya.go.id/?pages=beritadetail&id=313> pada tanggal 18 September 2016 pukul 13:21WIB). Kenaikan anggaran untuk pendidikan di Kota Surabaya dapat dilihat dalam Grafik berikut ini.

**Grafik**  
**Data Anggaran Pendidikan Kota Surabaya**  
**Tahun 2013-2016 (dalam triliun rupiah)**



Sumber : Data dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya

Berdasarkan grafik diatas, dapat diketahui bahwa jumlah anggaran untuk pendidikan di Kota Surabaya mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya, di tahun 2013 jumlah anggaran untuk

pendidikan sebesar Rp 1.949.93 triliun mengalami kenaikan di tahun 2014 menjadi Rp 2.231.03 triliun, di tahun berikutnya masih tetap dengan alokasi yang sama yaitu sebesar Rp 2.231.03 triliun. Sedangkan di tahun 2016 kembali terjadi kenaikan anggaran menjadi Rp 2.350.00 triliun.

Perbaikan sarana dan prasarana untuk sekolah seperti halnya : perbaikan gedung sekolah hingga pada pengadaan bus sekolah kiranya sangat membantu para siswa dalam mendukung semangat untuk bersekolah. Bagi siswa yang kurang mampu tidak perlu mengkhawatirkan mengenai biaya yang harus dibayarkan karena telah digratiskan oleh pemerintah Kota Surabaya, mulai dari PAUD hingga SMA atau SMK. Selain itu, internet yang tersedia di seluruh sekolah juga bisa dinikmati secara cuma-cuma alias gratis. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Wali Kota Surabaya Ibu Tri Rismaharini:

*"Sekolah swasta dan negeri kami berikan fasilitas yang sama, sepanjang mengambil Pokda APBD. Maka punya kewajiban dia harus gratis. Pokda APBD itu lebih besar dari BOS (biaya operasional sekolah) nasional."* (<http://news.liputan6.com/read/2595891/berbagi-ilmu-risma-unjuk-gigi-cara-penghematan-anggaran> diakses pada tanggal 18 September 2016 pukul 13:14 WIB).

Dengan berbagai program dan kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam memperbaiki kualitas pendidikan membuat kekhawatiran akan masa depan pendidikan di Kota ini apabila dialihkan kepada pemerintah Provinsi. Dengan peralihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah tersebut menimbulkan pertanyaan akan lebih efektif atau tidak dengan perubahan kebijakan tersebut.

Analisis prospektif kebijakan publik bukan merupakan suatu kajian ilmu yang baru. Kajian ini telah lama ada sejak empat puluh tahun silam. Inti dari kajian ini adalah memproduksi dan mentransformasi informasi sebelum aksi-aksi kebijakan diimplementasikan. Di dalam tahapan analisis kebijakan ini meliputi : mencari masalah-masalah yang melatarbelakangi masalah tersebut atau dengan kata lain meta-masalah sampai pada dihasilkannya masalah substantif; meramalkan masalah merupakan tahapan dimana untuk melihat konsekuensi masa depan apabila suatu aksi tersebut dilakukan; serta tahap rekomendasi akan dihasilkan suatu alternatif pilihan dalam memperbaiki suatu kebijakan publik. Lebih lengkapnya konsep ini akan dibahas pada pembahasan selengkapannya.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui perkembangan kedepan di bidang pendidikan dalam hal ini adalah perkembangan pengelolaan sekolah menengah di Surabaya yang akan di alihkan kewenangannya kepada Pemerintah Provinsi. Penelitian ini sangat penting untuk dilakukan mengingat kebijakan dalam hal pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sudah sangat baik dan berpihak kepada seluruh lapisan masyarakat terutama dalam hal sekolah gratis.

Berdasarkan dengan latar belakang masalah, maka penulis dapat merumuskan permasalahan yaitu Bagaimana prospek pengelolaan pendidikan menengah di Kota Surabaya pasca pengalihan kewenangan dari Pemerintah Kota Surabaya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan mengetahui dan mendeskripsikan prospek kebijakan pengelolaan pendidikan menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Manfaat dari penelitian ini adalah secara akademis penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian Ilmu Administrasi Negara serta dapat memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai prospek kebijakan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah kota ke pemerintah provinsi di Kota Surabaya sehingga dapat menjembatani antara kajian teoritis dengan fenomena empiris di lapangan. Dengan penelitian ini diharapkan dapat melengkapi dan menambah pengetahuan ilmiah bagi Ilmu Administrasi Negara misalnya dalam kajian mata kuliah "Analisis Kebijakan Publik" dan "Kebijakan Publik" sehingga dapat menambah pengetahuan baru bagi mahasiswa mengenai tahapan proses dalam suatu kebijakan publik serta dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya.

Secara praktis penelitian ini dapat memberikan sumbangan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang terkait khususnya Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur yang memiliki kewenangan dalam menangani pengelolaan pendidikan menengah di Kota Surabaya agar dapat dijadikan sebagai masukan serta pertimbangan dalam meningkatkan kontribusinya kepada masyarakat dalam hal pendidikan. Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemecahan masalah yang dialami masyarakat Kota Surabaya maupun kota lain terkait bidang pendidikan menengah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Lokasi penelitian ditetapkan secara *purposive* di Kota Surabaya yaitu di Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan Kota Surabaya, SMAN 17 Surabaya, SMKN 1 Surabaya, SMA Trimurti Surabaya. Teknik penentuan informan menggunakan teknik *purposive* bertujuan untuk memilih informan terbaik dalam memberikan informasi terkait dengan permasalahan alih kewenangan pendidikan menengah di Kota Surabaya kepada pihak-pihak yang mengerti dan memahami. Informan yang dipilih sebanyak dua puluh satu informan. Teknik pengumpulan data menggunakan data primer dan data sekunder. Teknik pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber dan triangulasi teknik pengumpulan data. Teknik analisis data dilakukan dengan mengelompokkan serta mengkombinasikan data yang diperoleh kemudian menetapkan keterkaitan antara data tersebut.

### Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan *“a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification, and resolution of a problem defined politically as a public one”* atau serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/ pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespon, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik (Knoepfel, 2007).

Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Area studi meliputi segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan mempunyai pengaruh terhadap kepentingan masyarakat secara luas (Winarno, 2012).

Sedangkan untuk analisis kebijakan publik merupakan kegiatan yang berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Di dalam analisis kebijakan, kita dapat menganalisis pembentukan, substansi, dan dampak yang timbul dari adanya kebijakan tertentu (Winarno, 2012).

Analisis kebijakan adalah *“aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan”*. Analisis kebijakan merupakan suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple dalam konteks argumentasi untuk menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan (Dunn, 2000).

Analisis kebijakan diharapkan dapat menghasilkan suatu informasi dan argumen-argumen yang masuk akal menyangkut tiga macam pertanyaan, antara lain : (1) nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama dalam melihat permasalahan yang diatasi; (2) fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai; (3) tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Dari paparan beberapa ahli mengenai analisis kebijakan publik dapat ditarik kesimpulan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu aktivitas yang menggambarkan fenomena dari suatu kebijakan serta sebab-akibat yang mengikutinya. analisis dilakukan tanpa adanya tujuan untuk menolak atau menyetujui kebijakan-kebijakan, apakah kebijakan publik tertentu telah berhasil mencapai apa yang seharusnya dicapainya dengan cara membandingkan antara tujuan formal (normatif) dari program dengan realita, prestasi, atau kinerja yang dicapai. Ujung dari adanya analisis kebijakan publik ini adalah didapati suatu anjuran atau rekomendasi kebijakan-kebijakan tertentu. Analisis kebijakan publik sangat berguna untuk merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan publik.

Menurut widodo (2008:38) analisis kebijakan dapat dilakukan pada setiap *policy process* yaitu pada tahapan formulasi, implementasi, maupun pada tahap evaluasi kebijakan. Hasil dari analisis kebijakan diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan dan siap disuguhkan kepada pihak yang berwenang dalam membuat keputusan.

### Model-model Analisis Kebijakan Publik

Model analisis kebijakan merupakan seperangkat alat bantu konseptual (*conceptual tools*) yang berfungsi sebagai pembimbing langkah bagi para analis kebijakan. Secara umum, model analisis kebijakan menurut Edith Stokey (2009:8) terdiri dari : model matematika formal, model deskriptif dan preskriptif, model deterministik dan probabilistik. Selain model yang disampaikan oleh Stokey (2009), Model-model analisis kebijakan publik yang paling baik menurut James P. Lester dan Joseph Steward (2000) adalah model elitis dan model pluralis.

#### 1. Model matematika formal

Model matematika formal adalah model yang menggambarkan secara eksplisit mengenai perubahan kuantitatif dalam variabel tertentu atau sistem dalam menanggapi berbagai rangsangan.

#### 2. Model deskriptif dan preskriptif

Model deskriptif merupakan model yang menunjukkan secara lebih jelas mengenai apa yang orang-orang perlukan dan apa hasil dari suatu tindakan yang dilakukan. Model preskriptif adalah model yang memberikan aturan untuk membuat pilihan yang optimal. Model ini membantu membuat suatu tindakan program.

#### 3. Model deterministik dan probabilistik

Model deterministik menggunakan nilai rata-rata yang dianggap baik. Contoh dari model deterministik ini adalah dalam memperkirakan populasi. Model probabilitas adalah sebuah model yang mempertimbangkan berbagai kemungkinan hasil dimana probabilitas dapat diperkirakan.

#### 4. Model elitis dan pluralis

Model Teori elit mengatakan bahwa *“semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa terelakkan oleh dominasi sekelompok individu yang sangat kuat, dimana memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Model pluralis merupakan model yang percaya pada peran subsistem-subsistem yang ada dalam sistem demokrasi.*

Pada permasalahan ini, peneliti menggunakan model deskriptif.

### Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik memiliki beberapa macam bentuk seperti halnya yang dikemukakan oleh Dunn (2000:117) antara lain : analisis prospektif, analisis retrospektif, dan analisis terintegrasi.

#### 1. Analisis prospektif

Analisis ini berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan

diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan. Analisis ini seringkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya. Hal tersebut dapat dideskripsikan seperti halnya contoh kasus yang diutarakan oleh Graham Allison seorang pakar ilmu politik memperkirakan bahwa “ *mungkin tidak lebih dari 10 persen dari kerja yang diperlukan untuk mencapai hasil kebijakan yang dikehendaki dapat diperoleh sebelum aksi kebijakan dimulai*”.

## 2. Analisis retrospektif

Analisis ini merupakan penciptaan atau transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Analisis retrospektif mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis, yaitu :

- Analisis yang berorientasi pada disiplin. Analisis ini berusaha untuk mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Kelompok analisis ini tidak berusaha mengidentifikasi tujuan dan sasaran mengapa suatu kebijakan dibuat.
- Analisis yang berorientasi pada masalah. Analisis ini menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan. Kelompok analisis ini kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori, namun lebih kepada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi suatu masalah.
- Analisis yang berorientasi pada aplikasi. Kelompok analisis ini juga berusaha untuk menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak melakukan pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Kelompok ini menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan serta melakukan identifikasi tujuan dan sasaran dari para pembuat kebijakan.

## 3. Analisis terintegrasi

Analisis terintegrasi merupakan gabungan antara analisis prospektif dan retrospektif. Analisis ini cenderung kepada penciptaan transformasi kebijakan sebelum dan sesudah tindakan kebijakan dilakukan. Analisis ini berusaha terus-menerus untuk menghasilkan informasi setiap saat. Analisis ini akan terus dilakukan berulang kali sebelum akhirnya pemecahan masalah ditemukan.

Analisis ini digambarkan dengan mempertentangkan antara evaluasi retrospektif terhadap kebijakan publik, dan eksperimen program-program kebijakan. Evaluasi retrospektif menilai

kinerja kebijakan dan program-program yang sedang berjalan. Sedangkan eksperimen kebijakan dan program menilai kinerja program dan kebijakan baru dalam hasil yang nyata.

Analisis terintegrasi merupakan penyempurna dari kedua analisis sebelumnya yaitu analisis prospektif dan retrospektif. Analisis prospektif cenderung lemah dalam hal keterbatasan informasi yang dihasilkan menyangkut perubahan nilai tujuan dan sasaran yang terjadi setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Analisis retrospektif lemah dalam hal ketidakmampuan dalam mengarahkan aksi-aksi kebijakan, karena sebagian besar terikat pada informasi pasif setelah kebijakan diimplementasikan.

## Argumentasi Kebijakan

Argumentasi kebijakan merupakan adalah penciptaan dan penilaian secara kritis klaim pengetahuan atas informasi tersebut. Klaim pengetahuan dikembangkan sebagai kesimpulan dari argumen-argumen kebijakan. Argumentasi memiliki enam elemen unsur, antara lain :

- Informasi yang relevan dengan kebijakan  
Informasi ini (I) dihasilkan melalui penerapan berbagai metode merupakan bukti dari kerja analisis informasi yang relevan dengan kebijakan merupakan titik tolak dari suatu argumen kebijakan.
- Klaim kebijakan (*Policy Claim*)  
Klaim kebijakan (C) merupakan kesimpulan dari suatu argumen kebijakan.
- Pembenaran (*Warrant*)  
Pembenaran (W) merupakan suatu asumsi di dalam argumen kebijakan yang memungkinkan analisis untuk berpindah dari informasi yang relevan dengan kebijakan ke klaim kebijakan.
- Dukungan (*Backing*)  
Dukungan (B) bagi pembenaran (W) terdiri dari asumsi-asumsi tambahan yang dapat digunakan untuk mendukung pembenaran yang tidak diterima pada nilai yang tampak.
- Bantahan (*Rebuttal*)  
Bantahan (R) merupakan argumen yang menyatakan kondisi klaim asli tidak diterima.
- Kesimpulan (*Qualifier*)  
Kesimpulan merupakan derajat dimana analisis yakin terhadap suatu klaim kebijakan.

## Analisis Prospektif Kebijakan Publik

Analisis prospektif kebijakan publik menurut William N. Dunn (2000) terdiri dari tiga tahapan, yaitu : perumusan masalah, peramalan kebijakan, dan rekomendasi kebijakan.

### 1. Perumusan masalah

Perumusan masalah merupakan kegiatan yang dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, dan memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Perumusan masalah dianggap sebagai kegiatan yang paling penting dari para

analisis kebijakan dikarenakan menelaah berbagai formulasi masalah yang saling berbeda dari para pelaku kebijakan. Masalah kebijakan sendiri terdiri dari tiga jenis, yaitu masalah sederhana, masalah agak sederhana, dan masalah rumit.

Perumusan kebijakan terdiri dari beberapa tahapan, yaitu : pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*).

## 2. Peramalan kebijakan

Peramalan kebijakan merupakan salah satu ranah dalam analisis prospektif suatu kebijakan. Peramalan masa depan kebijakan sangat penting bagi perbaikan pembuatan suatu kebijakan itu sendiri. Melalui peramalan, kita dapat memperoleh visi yang prospektif, sehingga melebarkan kapasitas kita dalam memahami, mengontrol dan membimbing masyarakat. Peramalan digunakan dengan bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai perubahan di masa depan yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan dan konsekuensinya.

## 3. Rekomendasi kebijakan

Rekomendasi kebijakan merupakan informasi yang memungkinkan seorang analis tentang serangkaian kemungkinan di masa depan/mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok, atau masyarakat seluruhnya. Rekomendasi memiliki prosedur yaitu meliputi transformasi mengenai aksi-aksi kebijakan yang akan menghasilkan keluaran yang bernilai. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan khusus diperlukan adanya informasi tentang konsekuensi-konsekuensi di masa depan setelah dilakukannya berbagai alternatif tindakan (Dunn, 2000:405).

## Kewenangan

Kewenangan adalah “bentuk lain dari kekuasaan yang sering kali dipergunakan dalam sebuah organisasi. Kewenangan merupakan kekuasaan yang formal dan terlegitimasi” (Sule, 2005).

Atmosudirjo (1986:78) menyebutkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Di dalam penelitian ini merupakan bentuk dari delegasi wewenang kepada

Pemerintah provinsi Jawa Timur dari Pemerintah Pusat.

## Kebijakan Desentralisasi

Treisman (2007:156) memberikan argumen mengenai desentralisasi yaitu *decentralization has been seen as a way to increase the opportunities for citizens to participate even within large states. A second set of arguments focuses on cases in which, rather than take part in government themselves, citizens control their representatives indirectly by means of the ballot box. Decentralized institutions are said to render officials more accountable to the voters* atau desentralisasi dilihat sebagai cara untuk meningkatkan kesempatan bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam negara-negara besar. Argumen lainnya menyatakan berfokus pada kasus-kasus di mana, daripada mengambil bagian dalam pemerintahan sendiri, warga mengontrol perwakilan mereka secara tidak langsung dengan cara kotak suara. Desentralisasi membuat para pejabat lebih bertanggung jawab kepada pemilih yaitu masyarakat itu sendiri. Desentralisasi dapat membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya.

Desentralisasi memiliki dampak positif yaitu antara lain : (1) desentralisasi dapat menimbulkan efisiensi administrasi; (2) timbulnya persaingan lokal yang membuat masyarakat cenderung lebih jujur, efisien, dan responsif; (3) desentralisasi mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan ekonomi lokal; (4) dapat meningkatkan partisipasi masyarakat; (5) desentralisasi menimbulkan suatu peningkatan stabilitas kebijakan dan para pelaku yang terkait didalamnya.

## Pendidikan Menengah

Pendidikan merupakan komponen penting didalam suatu negara untuk membentuk sumber daya manusia yang berkualitas. Menurut Undang-undang No. 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan sendiri merupakan :

“usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan prose 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.”

Pendidikan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mengemban fungsi tersebut pemerintah

menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

### **Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Kebijakan peralihan kewenangan pendidikan menengah dalam hal ini SMA dan SMK dari Pemerintah Kota ke Provinsi menuai banyak pro dan kontra, salah satunya di Kota Surabaya. Dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut sebagai akibat konsekuensi UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membuat Walikota Surabaya Ibu Tri Rismaharini mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi. Beliau menginginkan agar Pemerintah Kota Surabaya di berikan kewenangan agar dapat mengelola Sekolah Menengah karena merasa mampu atas kecukupan dana anggaran pendidikan dari APBD yang dimiliki Kota Surabaya dimana notabene terbilang tinggi yaitu sekitar 31 persen ditahun 2016.

Timbulnya kekhawatiran dari Pemerintah Kota Surabaya apabila pengelolaan sekolah menengah dialihkan ke pihak provinsi Jawa Timur adalah akan membuat angka putus sekolah bertambah serta mengurangi kualitas pendidikan yang telah ada di Surabaya. Untuk mengetahui masa depan kebijakan pengalihan kewenangan sekolah menengah tersebut, dapat terlihat dengan melakukan suatu analisis kebijakan prospektif.

Analisis prospektif menurut William N. Dunn adalah seputar tentang apa yang akan terjadi apabila suatu kebijakan tersebut diimplementasikan termasuk konsekuensi-konsekuensi apa yang akan terjadi serta apa yang harus dilakukan untuk meminimalisir hal-hal yang tidak diinginkan apabila terjadi di masa yang akan datang. Dunn menyatakan bahwa analisis prospektif ini meliputi tahapan : merumuskan masalah kebijakan, mencoba meramalkan masa depan kebijakan terkait penelitian ini yaitu "Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur" lalu didapati sebuah rekomendasi sebagai langkah untuk melakukan suatu aksi kebijakan yang tepat.

Dalam merumuskan kebijakan, peneliti menggunakan metode *in-depth analysis*. Inti dari merumuskan masalah kebijakan adalah didapatinya permasalahan substantif yaitu masalah ekonomi dan pendidikan. Alasan utama masyarakat menolak adanya pengalihan tersebut adalah pembebanan biaya sekolah kembali kepada orang tua/wali murid yang dianggap terlalu memberatkan.

Dalam studi kasus mengenai prospek masa depan kebijakan peralihan kewenangan pendidikan menengah kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya, peneliti menerapkan bentuk peramalan yang dipilih adalah bentuk peramalan prediksi yaitu

ramalan yang didasarkan atas asumsi teoritik yang tegas. Asumsi ini dapat berbentuk hukum teoritis, proposisi teoritis, atau analogi. Hasil peramalan kebijakan menunjukka Hal tersebut menyebabkan daya saing dan kreativitas antar kabupaten/kota akan menurun dalam hal pengelolaan pendidikannya. Semua daerah di dalam provinsi tersebut akan teruniformisasi (seragam) dalam pengelolaan pendidikan menengah. Selama ini daya saing memiliki dampak positif yaitu daerah yang satu dengan daerah yang lain akan mencoba mengoptimalkan daerah nya menjadi lebih baik misalnya dalam substansi pendidikan. Adanya persaingan antar daerah ini membuat daerah memaksimalkan potensi dan kreativitas. Hal tersebut diwujudkan dengan munculnya beberapa inovasi pelayanan publik di bidang pendidikan.

Dalam kasus pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah di Kota Surabaya, peneliti menetapkan analisis untuk rekomendasi kebijakan yaitu pendekatan pilihan publik murni. Dalam pendekatan ini mengatakan bahwa konsep keuntungan, manfaat bersih, dan biaya kesempatan sulit dilakukan dalam ranah masalah pilihan publik. Pendidikan merupakan contoh barang setengah kolektif yang dimana tidak dimungkinkan untuk menjualnya di pasar dan harus membayar. Kepentingan publik tidak bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Selain itu pula, pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Kebijakan publik yang umumnya dihasilkan oleh pemerintah bersifat kolektif yaitu cerminan dari keinginan masyarakat. Dalam hal pembuatan atau penyusunan kebijakan pendidikan, sebaiknya pemerintah mendengarkan aspirasi serta keinginan dari masyarakat.

Peneliti mengajukan rekomendasi pendapat dengan kemungkinan diterapkannya desentralisasi asimetris dimana menyerahkan kewenangan urusan pemerintahan yaitu pengelolaan pendidikan menengah kepada daerah sesuai dengan kemampuan, keunikan, dan kebutuhan daerah. Desentralisasi asimetris merupakan pendelegasian urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan melihat kekhususan daerah satu dengan daerah lainnya (Shiuh-Shen Chieng, 2006:149).

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis data dan interpretasi teoritik yang telah dilakukan tentang "Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", maka disimpulkan bahwa :

1. Prospek pengelolaan pendidikan menengah berdasarkan sebagian stakeholder yang terlibat bahwa kurang prospek penerapan kebijakan pasca



pengalihan kewenangan di Kota Surabaya. Ketidakoptimisan dapat dilihat dari masih adanya keberatan yang disampaikan oleh para informan atas pengalihan kewenangan kepada provinsi. Perihal lain juga belum dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah dalam pengalokasian anggaran Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di masing-masing daerah Kabupaten/Kota Jawa Timur yang masih dalam tahapan agenda publik. Mengingat pembiayaan merupakan kepentingan yang bersifat urgensi bagi pelaksanaan pengelolaan pendidikan menengah yang efektif. Alokasi pembiayaan sekolah menengah bagi masing-masing daerah kabupaten/kota harus segera direalisasikan.

2. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur atas pengalihan kewenangan pendidikan menengah telah melakukan berbagai kesiapan. Beberapa point kesiapan, antara lain : (1) Telah dilakukannya perencanaan berupa penyerahan P3D (Pembiayaan, Personel, Prasarana, dan Dokumen); (2) Kesiapan dalam hal penyusunan struktur organisasi yang baru serta pembentukan UPT (Unit Pelayanan Terpadu) di masing-masing Kabupaten dan Kota dalam rangka untuk memudahkan akses masyarakat kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur; (3) Penetapan kurikulum tingkat sekolah menengah juga telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur; (4) Pengaturan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang berstatus PNS (Pegawai Negeri Sipil); (5) adanya BOSDA (Bantuan Operasional Sekolah Daerah) yang mana penggunaannya dipergunakan dalam alokasi BOSDA MADIN (Bantuan Operasional Daerah Madrasah Diniyah), BKSM (Bantuan Keluarga Siswa Miskin), pembiayaan peningkatan kesejahteraan GTK PNS dan GTK Pemda Provinsi, Peningkatan Sarana dan Prasarana Pendidikan, dan Pengembangan SMK Mini.
3. Lain halnya dengan hasil wawancara peneliti berdasarkan pendapat dari masyarakat di dapati bahwa adanya pro dan kontra dari orang tua siswa dan guru SMA dan SMK di Kota Surabaya. Kontra yang ditimbulkan oleh masyarakat disebabkan oleh kekhawatiran yaitu : (1) pengenaan biaya pendidikan kembali kepada SMA dan SMK; dan (2) kekhawatiran mutasi guru PNS lintas kabupaten/kota. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, 8 dari 10 informan orang tua menyatakan keberatan terhadap kebijakan pengenaan biaya pendidikan SPP yang dibebankan kembali kepada orang tua. Biaya yang dibebankan sebesar Rp 150.000 untuk SMA, 175.000 untuk SMK Non teknik, dan Rp 210.000 untuk SMK Teknik. Besaran tersebut digunakan untuk membiayai biaya operasional sekolah seperti listrik, air, serta honor gaji GTT (guru Tidak Tetap) dan PTT (Pegawai Tidak Tetap). Besaran tersebut dinilai memberatkan bagi masyarakat ekonomi

menengah. Namun, ada beberapa orang tua siswa yang memahami dengan adanya penarikan biaya kembali berdasarkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Gubernur tersebut. Mereka memahami bahwa pengelolaan pendidikan tidak sepatutnya diserahkan kepada pemerintah saja, masyarakat juga harus turut andil membantu mengingat pula keterbatasan biaya yang dimiliki oleh pemerintah provinsi. Kekhawatiran bagi guru PNS untuk dilakukan mutasi lintas Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Timur.

#### Daftar Pustaka

##### Buku dan Jurnal:

- Asfar, Muhammad, 2001, *Implementasi Otonomi Daerah (Kasus : Jatim, NTT, Kaltim)*. CPPS dan Pusdeham.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1986, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta
- Arikunto, Suharsimi, 2013, *Manajemen Penelitian*. Rineka Cipta, Jakarta
- Bullinger, C., & Haug, M., 2012, *In and Out of the Forest: Decentralisation and Recentralisation of Forest Governance in East Kalimantan, Indonesia*. ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies, 5(2).
- Brouwer, J.G. & Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law* (Njmegen: Ars Aequilibrari)
- Creswell, John W., 2014, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed Edisi Ketiga cetakan iv*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Dunn, William N., 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Falleti, Tulia G., 2010, *Decentralization and Subnational Politics In Latin America*. Cambridge University Press, New York
- Faturrahman, dkk, 2012, *Pengantar Pendidikan*. PT Prestasi Pustakaraya, Jakarta
- Hadiyanto, 2004, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Haris, Syamsuddin, 2005, *Desentralisasi & Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta
- Hasibuan, Malayu S.P., 2014, *Manajemen: dasar, Pengertian, dan Masalah*. Bumi Aksara, Jakarta
- Idrus, Muhammad, 2009, *Metode Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Kedua*. Erlangga, Jakarta
- Irawan, Rafif Pamenang dkk. "Asymmetrical Decentralization in Indonesia : The Challenge Of Institutional Change to Deliver Social Welfare In Indonesia (Sub theme 4)" dalam 4th SOCIAL, DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL STUDIES INTERNATIONAL CONFERENCE 2013

- Proceeding “Knowledge Crossing and Social Transformation :Experiences and Challenges”. Faculty of Social Sciences and Humanities, Universiti Kebangsaan Malaysia
- Knoepfel, Peter, 2007, *Public Policy Analysis*. The Policy Press University of Bristol, UK
- Madinah, Nabukeera dkk., 2015, *Recentralization of Kampala City Administration in Uganda: Implications for Top and Bottom Accountability*. Dalam jurnal SAGE July-September 2015.
- Makhya, Syarief, 2015, Desentralisasi atau Resentralisasi? : Tinjauan Kritis Terhadap UU No 23 Tahun 2014. Disampaikan dalam Proceeding Seminar Nasional “UU Pemda: Solusi atau masalah yang baru?” di Bandar Lampung pada tanggal 30 April 2015
- Mulyono, 2010, *Konsep Pembiayaan Pendidikan*. Ar-Ruzz Media, Ypyakarta
- Munadi, Muhammad, 2011, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*. Ar-Ruzz, Yogyakarta
- Nugroho D., Riant, 2007, *Analisis Kebijakan*. PT Elex Media Komputindo, Jakarta
- Nugroho, Riant, 2012, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Analisis Kebijakan Manajemen Kebijakan*. PT.Elex Media Komputindo, Jakarta
- Pius Suratman Kartasasmita, 2011, “Desentralisasi dan Sistem Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah: Kajian Independen Terhadap Sistem Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD)”, dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Magister Administrasi Publik UGM Vol.16 No.1 hal.77-88
- Rosyada, Dede, 2004, *Paradigma Pendidikan Demokratis: sebuah model pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan*. PRENADA MEDIA, Jakarta
- Setijaningrum, Erna, 2011, *Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik*. PT Revka Petra Media, Surabaya
- Shiuh-Shen Chieng, 2006, *Policy Innovation, Asymmetric Decentralization, and Local Economic Development in post-Mao China: Case Studies of China-Singapore Suzhou Industrial Park and Kunshan Economic and Technological Development Zone*. UMI Dissertation Publishing, London School of Economics and Political Sciences
- Sirozi,M., 2005, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Pendidikan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Stokey, Edith, 2009, *A Primer For Policy Analysis*. W.W Norton & Company, USA
- Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R &D*. Alfabeta, Bandung
- Surabaya Dalam Angka Tahun 2013
- Sule, Ernie Tisnawati,dkk, 2008, Pengantar Manajemen Edisi Pertama. Prenada Media, Jakarta
- Sutapa, Mada, 2008, dalam Jurnal “Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Kebijakan Publik”, Jurnal Manajemen Pendidikan No.02/Thn IV/Oktober/2008
- Syakdiah, 2005, *Pendanaan Pendidikan Di Indonesia*, dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Magister Administrasi Publik UGM Vol.9 No.2, hal.110
- Tangkisilan, Hessel Nogi S., 2005, *Manajemen Publik*. PT. Grasindo, Jakarta
- Tilaar, H.A.R, 2009, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. PT.Rineka Cipta, Jakarta
- Treisman, Daniel, 2007, *THE ARCHITECTURE OF GOVERNMENT: RETHINKING POLITICAL DECENTRALIZATION*. Cambridge University Press, New York
- Uno,Hamzah B., 2008, Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia. Jakarta, PT Bumi Aksara
- Wahab, Solichin Abdul, 2011, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. PT.Bumi Aksara, Jakarta
- Waris, Irwan, 2012, “Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance”, dalam Jurnal Kebijakan Publik Nomor 3 Vol.1 Universitas Tadulago
- Widodo, Joko, 2008, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia Publishing, Malang
- Winarno, Budi, 2012, *Kebijakan Publik, Teori, proses, dan Studi Kasus edisi & Revisi Terbaru*. CAPS, Yogyakarta
- Waisto Raharjo Jati, 2012, dalam Jurnal “INKONSISTENSI PARADIGMA OTONOMI DAERAH DI INDONESIA : DILEMA SENTRALISASI ATAU DESENTRALISASI” , Jurnal Konstitusi Vol.9 No.4
- Yusdianto. 2015. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jurnal PADJADJARAN Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325].

**Web:**

Adi Anugrahadi, “Berbagi Ilmu, Risma Unjuk Gigi Cara Penghematan Anggaran”, diakses melalui <http://news.liputan6.com/read/2595891/berbagi-ilmu-risma-unjuk-gigi-cara-penghematan-anggaran-pada-tanggal-18-september-2016-pukul-13:14>

- Andrew Willy, “Anggaran Pendidikan Kurang Rp 600 Miliar”, diakses melalui <http://www.jawapos.com/read/2016/08/13/44552/anggaran-pendidikan-kurang-rp-600-miliar/2> pada tanggal 18 September 2016 pukul 14:45
- Badan Pusat Statistik, diakses melalui <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119> pada tanggal 17 September 2016 pukul 16:04
- BAPPEDA JATIM, “6 Ribu anak di Surabaya Putus Sekolah”, diakses melalui <http://bappeda.jatimprov.go.id/2012/02/22/6-ribu-anak-di-surabaya-putus-sekolah/> pada tanggal 18 September 2016 pukul 20:24
- BPS Kota Surabaya, diakses melalui <https://surabayakota.bps.go.id/linkTabelStatistik/view/id/480> pada tanggal 24 September 2016 pukul 12:13
- DPRD Kota Surabaya, diakses melalui <http://dprd.surabaya.go.id/?pages=beritadetail&id=313> pada tanggal 18 September 2016 pukul 13:21
- Hanif Nurcholis, “Modul 1 : Konsep Dasar Pemerintahan Daerah”, diakses melalui <http://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/ADPU4440-M1.pdf> pada tanggal 22 Oktober 2016 pukul 22:35
- Kasidjo. Pengembangan Model Pelaksanaan Otonomi Pendidikan Dasar dan Menengah. Pusat Penelitian Kebijakan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diakses melalui [http://sippendidikan.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/pdf/240320141224362\\_KASIDJO\\_MODEL%20OTONOMI%20DIKDAS-Warsana291012.pdf](http://sippendidikan.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/pdf/240320141224362_KASIDJO_MODEL%20OTONOMI%20DIKDAS-Warsana291012.pdf)
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diakses melalui <http://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2013/08/anggaran-pendidikan-tahun-2014-rp-3712-triliun-1631-1631-1631> pada tanggal 18 September 2016 pukul 10:44
- Najwa, “Program Pemerintah Wajib Belajar 12 Tahun Gratis”, diakses dalam <http://www.indoberita.com/2015/01/9344/program-pemerintah-wajib-belajar-12-tahun-gratis-berlaku-juni-2015/> pada 16 September 2016 pukul 11:59
- Panji Erawan, “Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan”, diakses melalui <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994> pada tanggal 18 September 2016 pukul 20:41 WIB
- Publikasi Data Kemdikbud diakses melalui [http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/upload/Dir/isi\\_CAD096D8-E9E1-4E73-8378-9546FF974E12.pdf](http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/upload/Dir/isi_CAD096D8-E9E1-4E73-8378-9546FF974E12.pdf) pada tanggal 08 Maret 2017pukul 10:23 WIB
- Petrus Riski (2015). Surabaya Tingkatkan Kerjasama Bidang Pendidikan dengan Busan Korea Selatan. Diakses melalui <https://www.google.co.id/amp/www.voaindonesia.com/amp/2978923.html> pada tanggal 01 maret 2017 pukul 22:06 WIB
- Diakses melalui [www.beritakota.net/edukasi/wali-kota-masih-perjuangkan-sekolah-gratis-di-surabaya](http://www.beritakota.net/edukasi/wali-kota-masih-perjuangkan-sekolah-gratis-di-surabaya) pada tanggal 01 Maret 2017 pukul 22:25 WIB
- Diakses melalui <http://www.jawapos.com/read/2016/06/09/33198/risma-ngotot-pengelolaan-smasmk-balik-ke-pemkot/2> pada tanggal 20 November 2016 pukul 13:00 WIB
- Sonny Hariadi. Diakses melalui <http://www.deliknews.com/2016/08/30/gus-ipul-pastikan-anggaran-pendidikan-tak-akan-dipangkas/> pada tanggal 18 September 2016 pukul 20:00 WIB
- [http://sippendidikan.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/pdf/240320141224362\\_KASIDJO\\_MODEL%20OTONOMI%20DIKDAS-Warsana291012.pdf](http://sippendidikan.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/pdf/240320141224362_KASIDJO_MODEL%20OTONOMI%20DIKDAS-Warsana291012.pdf) diakses pada tanggal 15 April 2017 pukul 14:28 WIB
- <http://download.portalgaruda.org>
- Dokumen:  
Data Daftar Nama SMA SMK Negeri dan Swasta di Surabaya Tahun 2016  
Data APK dan APM SMA/SMK/MA Provinsi Jawa Timur Tahun 2016  
Materi Wawancara oleh JTV pada 02 November 2016 di Program Ngobrol Pinter Bareng Pakdhe Karwo bertema Alih Wewenang Pengelolaan SMA/SMK dan Peningkatan Kualitas Pendidikan di Jawa Timur (Implementasi UU 23 Tahun 2014)
- Naskah Akademik RUU Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Perundang-undangan:**  
Undang-Undang Dasar RI 1945  
UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional  
UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah  
Permendagri No. 54 tahun 2010 tentang Tata Cara Pengolahan Data dan Informasi Pembangunan Daerah  
Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

- Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 81 Tahun 2016  
Tentang Kedudukan, Susunan dan Organisasi,  
Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja  
Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur  
Provinsi Jawa Timur
- Peraturan Walikota Surabaya No 47 Tahun 2013  
tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan  
Pendidikan di Kota Surabaya
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun  
2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
- Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor  
120/71/101/2017 Tentang SPP SMA dan  
SMK