

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam tinjauan pustaka, penulis mengemukakan beberapa kajian pustaka yang berhubungan dengan penelitian ini. Tujuan kajian pustaka ini untuk menemukan sisi menarik atau hal lain dari penelitian yang akan dilakukan, serta memberikan gambaran perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan penulis

Penelitian yang dilakukan oleh Agus Candra, 2019 Patogoli birokrasi pelayanan public merupakan keresahan banyak Negara, sehingga cara melakukan reformasi birokrasi pelayanan yang efektif. Di era demokrasi, pendekatan tradisional seperti yang berakar pada pemikiran birokrasi weberian sudah dipandang gagal. Dengan tetap menciptakan kompetisi pelayanan melalui metode mewirasuastakan birokrasi sambil tetapi melindungi hak warga Negara, tulisan ini berpandangan kolaborasi pendekatan NPM dan NPS merupakan pendekatan baru yang relevan. Pengejawahatan dari kolaborasi kedua pendekatan ini melalui tersedianya dokumen kontrak pelayanan pada setiap instansi pemerintah yang kemudian dikenal dengan konsep *Cityze's Charter*. Tujuan model ini adalah untuk merespon lemahnya posisi

tawar masyarakat dalam melakukan control atas proses penyelenggaraab pelayanan public yang dilakukan oleh birokrasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Cika Silalahi, 2020 Pelayanan administrasi kependudukan di kelurahan bandar selamat terbilang cukup baik namun, masih ditemukan beberapa tindakan *Patologi* birokrasi khususnya dalam perilaku yang bersifat disfungsi di kantor kelurahan bandar selamat seperti mutu pelayanan yang rendah, kurang disiplin, daya tanggap rendah, gratifikasi, serta pelayanan yang terbilang masih berbeli-belit. Berdasarkan kasus yang penulis temukan di kantor kelurahan bandar selamat, ada factor-faktor yang menyebabkan tindakan *Patologi* tersebut dalam hal pelayanan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga yakni: lemahnya moral, pengawasan yang lemah, sanksi yang tidak tegas, dan rendahnya pengetahuan, dan keterampilan aparatur. Buruk atau ketidak transparannya kerja birokrasi membuat masyarakat untuk mencari jalan pintas dengan melaukan suap dan berkolusi dengan para pejabat dalam memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada gilirannya sering mendorong para pejabat untuk mencari “kesempatan” dalam “kesempitan” agar dapat menciptakan rante dari pelayanan berikutnya. Selain itu hasil awal untuk observasi dan interview masih ada masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan. Diantaranya ada yang harus mengeluarkan uang terlebih dahulu dalam mengurus pelayanan seperti Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga, padahal berdasarkan peraturan pengurusan KK dan KTP tidak dibebani biaya.

Penelitian yang dilakukan oleh Risna, 2020 Pemerataan pendidikan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan di Negara ini. Salah satu Upaya pemerintah untuk mempercepat pemerataan pendidikan adalah penetapan sistem zonasi yang tertera pada Permendikbud Nomor 14 tahun 2018, yaitu Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang menekankan pada jarak atau radius antara rumah siswa dengan sekolah, dengan demikian siapa yang lebih dekat dengan sekolah ia lebih berhak mendapatkan layanan pendidikan dari sekolah tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan zonasi dalam pemerataan pendidikan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi sistem zonasi sekolah belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Hal ini terlihat bahwa dampak negatif lebih banyak dirasakan oleh pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini dibandingkan dampak positif.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhamad Hattami, 2021 Pendidikan adalah kebutuhan yang penting dalam pengembangan sumber daya manusia, maka dari itu pemerataan kualitas pendidikan di tiap daerah perlu dilakukan guna menghasilkan output sumberdaya manusia yang berkualitas. salah satu upaya dalam pemerataan kualitas sumber daya manusia adalah dengan kebijakan penerimaan peserta didik

baru dengan sistem zonasi, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti dengan judul implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru pada tingkat sma di kecamatan tanjung selor kabupaten bulungan. Tujuan: Maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru sistem zonasi pada tingkat SMA serta faktor apa saja yang menjadi penghambat dan upaya apa yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan hal tersebut Metode:Metode yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian riset terapan pemerintahan ialah deskriptif kualitatif dengan pendekatan deduktif. Pengumpulan data serta informasi menggunakan wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan teknik penarikan kesimpulan dari Milles and Huberman yang meliputi Reduksi Data, Penyajian Data serta Penarikan Kesimpulan. Hasil/Temuan : Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru sistem zonaasi pada tingkat SMA di kecamatan Tanjung selor dinilai cukup berhasil dari segi legalistik dan teorik. Kesmpulan: Implementasi program PPDB sistem zonasi berupa adanya sosialisasi dan edukasi baik kepada pelaksana kebijakan serta target kebijakan serta melakukan peningkatan sarana dan prasarana serta kualitas SDM pelaksana kebijakan agar optimalisasi dari kebijakan ini dapat secara maksimal dan output yang di harapkan dari kebijakan ini dapat terwujud.

B. Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu

Setelah melihat hasil temuan sebelumnya dari beberapa peneliti diatas, dapat dilihat perbedaan dengan peneliti sebelumnya. Fokus pada penelitian ini adalah terkait dengan *Patologi* birokrasi pelayanan yang ada di pemerintahan Sedangkan pada penelitian ini membahas terkait *Patologi* system penerimaan peserta didik di tingkat SD, SMP dan SMA yang mengacu pada Perwali No 22 tahun 2021 terkait system penerimaan peserta didik baru dilingkungan Kota Probolinggo. Persamaan yang terlihat pada persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya ialah dari aspek masih banyaknya para oknum yang bermain pada system zonasi ini sehingga masih terkesan di beberapa daerah masih belum siap dalam pengimplementasian system zonasi ini.

C. Landasan Teori

2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012:148) menjelaskan bahwa “Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses

kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Menurut Awang (2010) tahap implementasi Kebijakan merupakan tahap diantara pembentukan kebijakan dan konsekuensi ataupun akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran, mulai dari perencanaan sampai tahap evaluasi,

dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai sebuah tujuan dari kebijakan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena dari adanya kebijakan tersebut. Sehingga dapat diartikan bahwa proses implementasi sebagai suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sumber dan penyimpangan dari tujuan kebijakan. Proses implementasi juga merupakan tawar-menawar anatra instansi pemerintah.

Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh D.L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398) dalam Pasolong (2010:59). Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu : Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. Hakikat kerja sama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerja sama merupakan suatu assembling produktif. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Sedangkan untuk faktor penghambat menurut Pasalaog (2010:59) terdapat faktor hambatan pelaksanaan kebijakan diantaranya sebagai berikut :

- Faktor Internal

Hambatan dari dalam atau yang disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi informasi sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang digunakan.

- Faktor Eksternal

Hambatan dari luar atau sering disebut faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan, yang akan berpengaruh kepada kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

Perkembangan tugas pokok di lingkungan organisasi pemerintah menuntut suatu organisasi pemerintah untuk menetapkan suatu sistem yang tepat dalam meningkatkan kinerja organisasi. Dalam teori manajemen disebutkan bahwa persoalan administrasi pegawai merupakan setengah bagian dari manajemen kepegawaian. Untuk itu, dalam suatu organisasi pemerintah perlu menetapkan manajemen yang tepat dalam sistem informasinya. Hal ini dilakukan agar tercipta suatu informasi yang akurat sehingga nantinya dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Supaya organisasi-organisasi publik mampu meningkatkan efisiensi dan memberikan pelayanan umum yang lebih baik penanganan informasi modern tidak dapat dilakukan dengan sekedar komputerisasi yang berupa pengadaan perangkat

keras komputer, tetapi juga pengembangan organisasi (*organizational development*) secara berkesinambungan. Pengembangan organisasi dimaksudkan agar organisasi mampu mengantisipasi dan menjawab perubahan-perubahan yang terjadi akibat tuntutan masyarakat modern yang semakin kompleks. Sadar atau tidak, sebenarnya semua organisasi akan berusaha untuk memaksimalkan antara teknologi yang tengah berkembang dengan struktur yang diterapkan dalam rangka meningkatkan efisiensi (Perrow dalam Wahyudi Kumorotomo, 2004: 111). Dalam hal ini ada empat unsur yang mendorong atau mempengaruhi pengembangan organisasi, yaitu:

1. Manusia/perilaku;

Unsur ini penting karena aktivitas organisasi ditentukan oleh interaksi antar individu atau antar kelompok, norma-norma informal, persepsi, peran, kepemimpinan, konflik dalam kelompok, dan sebagainya. Perilaku organisasi dalam banyak hal juga ditentukan oleh perilaku kelompok dan perilaku individu.

2. Teknologi;

Teknologi dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan orang terhadap objek dengan atau tanpa alat bantu perkakas atau alat mekanis, untuk mengadakan perubahan tertentu dalam obyek tersebut. Secara luas teknologi juga bisa berarti “penerapan pengetahuan untuk melaksanakan pekerjaan”.

3. Tugas (*task*)

Efisiensi organisasi akan dicapai dengan menyusun tugas dan pekerjaan secara sistematis. Konsepsi inilah yang mendasari sistem pembagian kerja fungsional

atau spesialisasi menurut jenis pekerjaan.

4. Struktur dipergunakan untuk mengendalikan organisasi dan membedakan bagian-bagiannya guna mencapai tujuan bersama (Wahyudi Kumorotomo, 2004: 111).

2.2 Patologi Birokrasi

Kata *Patologi* sendiri umumnya lazim digunakan dalam istilah kedokteran untuk merujuk pada kata penyakit yang dialami oleh manusia. Hal tersebut senada dengan pernyataan Prof. Siagian P. Sondang dalam bukunya “*Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapimya*” bahwa pentingnya mempelajari ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio- kultural dan teknologikal. Dalam ilmu kedokteran, *Patologi* merupakan cabang ilmu kedokteran itu sendiri yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan penyakit, termasuk penyebab timbulnya penyakit serta perubahan susunan, fungsi, dan biokimiawi jaringan yang terkena. Selain itu, *Patologi* memberi petunjuk mengenai bagaimana sebaiknya pencegahan dan pengobatan penyakit dilakukan.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa kajian *Patologi* dalam birokrasi pun menjadi suatu hal yang cukup penting untuk mengetahui gejala ataupun penyakit yang terjadi dalam suatu birokrasi serta cara dan solusi dalam

penanganannya.

Menurut Taliziduhu Ndaraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau, David Osborne, JW Schrool *Patologi* birokrasi adalah penyakit, perilaku *negative*, atau pentumpangan yang dilakukan pejabat atau lembaga birokrasi dalam rangka melayani public, melaksanakan tugas, dan menjalankan program pembangunan. Lebih lanjut, Taliziduhu Ndaraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau menjelaskan bahwa terjadinya *Patologi* birokrasi disebabkan oleh beberapa faktor yakni: Lemahnya faktor moral, gaji rendah, system rekrutmen dan promosi tidak baik, aturan dan mekanisme kerja belum jelas, birokrasi berpotensi politis, lemahnya pengawasan. Sedangkan, JW Schrool menjelaskan penyebab *Patologi* birokrasi ialah: kekurangan Administrasi yang cakap, besarnya jumlah aparat birokrasi, luasnya tugas pemerintahan, analisis tradisional (*nepotisme, patrimonial, hirarkis*), sentralisasi dan besarnya kekuasaan birokrasi.

Munculnya *Patologi* birokrasi di Indonesia ternyata juga tidak bisa dilepaskan dari pengaruh karakteristik birokrasi Weberian. Konsep birokrasi Weberian yang awalnya yang dibuat untuk melancarkan proses dalam birokrasi sekarang justru menjadi penyakit dalam tubuh birokrasi di Indonesia saat ini. Memang tidak bisa dipungkiri konsep birokrasi Weberian menawarkan prinsip efektifitas dan efisiensi. Dalam birokrasi Weberian juga disebutkan karakteristik birokrasi ideal: adanya formalisasi aturan, struktur organisasi yang hirarkis, *impersonal*, dan nada spesialisasi kinerja yang jelas. Namun, karena adanya budaya patemalis yang masih

melekat dalam diri masyarakat di Indonesia karakteristik tersebut berubah menjadi tidak sesuai lagi.

Budaya paternalis tersebut berubah menjadi suatu persoalan yang lebih kompleks lagi jika disandingkan dengan karakteristik hierarki dalam konsep birokrasi Weberian. Struktur ini cenderung mengajarkan adanya pola atasan dan bawahan, di mana bawahan akan bersikap berlebihan kepada atasannya dengan maksud agar atasannya dapat memberikan keistimewaan tertentu. Hal ini juga akan menimbulkan sikap ketergantungan dari bawahannya terhadap atasannya, sehingga muncul perilaku ABS (asal bapak senang). Perilaku ABS di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi antar budaya paternalis yang idup mengakar dalam masyarakat dengan struktur birokrasi Weberian, yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi (Dwiyanto, 2011:61)

Di samping itu, pola seperti ini akan mengakibatkan munculnya sikap responsivitas yang rendah pada kinerja para birokrat. Birokrat yang berada pada *street level bureaucracy* tidak lagi mementingkan kepentingan masyarakat untuk dilayani. Hal ini diperburuk dengan perilaku ABS dan adanya pola ketergantungan antara bawahan dan atasan. Mereka sebagai bawahan hanya akan memberikan informasi atau laporan kepada atasannya mengenai hal-hal yang baik saja dengan menciptakan distorsi informasi. Tidak Mereka juga akan cenderung bersikap ,menjaga image kerjanya seolah tidak ada persoalan apapun “Asal Bapak Senang” maka mereka akan aman.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa *Patologi* birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variable-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalitis, system politik yang tidak deokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paternalistik yang merugikan kepentingan publik. *Patologi* birokrasi bukan hanya disebabkan oleh struktur birokrasi yang salah dan tidak tepat, seperti hirarki yang tidak tepat, seperti hirarki yang berlebihan, prosedur yang rigid, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, dan masalah structural lainnya. Selain masalah structural, *Patologi* birokrasi disebabkan juga oleh interaksi berbagai variable yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variable- variabel lain yang terdapat dalam lingkungan.

(Siagian 1994), mengidentifikasi berbagai *Patologi* birokrasi yang dikategorikan ke dalam lima kelompok, yaitu:

- 1) *Patologi* yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.
- 2) *Patologi* yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan parapepetugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
- 3) *Patologi* yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-

norma hukum dan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

- 4) *Patologi* yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.
- 5) *Patologi* yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Dari lima kategori penyebab lahirnya *Patologi* birokrasi tersebut, sebagai kemudian menurunkan 133 bentuk *Patologi* birokrasi yang dapat dilihat pada tabel berikut :

Table 2.1: Penyebab dan Bentuk-Bentuk *Patologi* Birokrasi

PERSEPSI DAN GAYA MANAJERIAL PARA PEJABAT BIROKRASI	RENDAHNYA PENGETAHUAN & KETERAMPILAN PETUGAS	PELANGGARAN TERHADAP NORMA HUKUM	PERILAKU YANG BERSIFAT DISFUNGSIONAL	SITUASI INTERNALDALAM BERBAGAI INSTANSI PEMERINTAHAN
---	--	----------------------------------	--------------------------------------	--

<p>Penyalahgunaan wewenang dan jabatan; Persepsi yang didasarkan padaprasangka; Pengaburan masalah; Menerima sogok; Pertentangan kepentingan; Kecenderungan mempertahankan status quo; Empire Building; Sikap bermewah-mewah; Pilih kasih; Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko; Penipuan; Sikap sombong; Ketidakpedulian pada kritik dan saran; Jarak kekuasaan; Tidak mau bertindak; Takut mengambil keputusan Sikap menyalahkan orang lain; Tidak adil; Intimidasi; Kurangnya komitmen; Kurangnya koordinasi Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi; Kreativitas yang rendah; Kurangnya visi yang imajinatif; Kedengkian; Nepotisme; Tindakan yang tidak rasional Bertindak di luar wewangnya; Paranoia; Sikap Opresif; Patronase; Penyeliaan</p>	<p>Ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan; Ketidaktelitian; Rasa puas diri; Bertindak tanpa pikir; Kebingungan; Tindakan yang counterproductive; Tidak adanyakemampuan berkembang; Mutu hasil pekerjaan yang rendah; Kedangkalan; Ketidakmampuan belajar; Ketidaktepatan tindakan; Inkompetensi; Ketidakeckatan; Ketidakteraturan; Melakukan kegiatan yang tidak relevan; Sikap ragu-ragu; Kurangnya imajinasi; Kurangnya prakarsa; Kemampuan rendah; Bekerja tidak produktif; Ketidakrapian; Stagnasi.</p>	<p>Penggemukan pembiayaan; Menerima sogok; Ketidakjujuran; Korupsi; Tindakan kriminal; Penipuan; Kleptokrasi; Kontrak fiktif; Sabotase; Tatabuku yang tidak benar; Pencurian.</p>	<p>Bertindak sewenang-wenang; Pura-pura sibuk; Paksaan; Konspirasi; Sikap takut; Penurunan mutu; Tidak sopan; Diskriminasi; Cara kerja yang legalistil; Dramatisasi; Sulit dijangkau; Sikap tidak acuh; Tidak disiplin; Inersia; Sikap kaku (tidak fleksibel) Tidak berperikemanusiaan; Tidak peka; Sikap tidak sopan; Sikap lunak; Tidak peduli mutu kinerja; Salah tindak; Semangat yang salahtempat; Negativisme; Melalaikan tugas; Rasa tanggung jawabyang rendah; Lesu darah (anorexia) Paperasserie; Melaksanakan kegiatan yang tidak relevan; Cara kerja yang berelitelit (<i>red tape</i>) Kerahasiaan; Pengutamaan kepentingan sendiri; Suboptimasi Sycophancy; Tampering; Imperatif wilayah kekuasaan; Tokenisme; Tidak professional; Sikap tidak wajar; Melampaui wewenang; <i>Vasted interest</i>; Pertentangan kepentingan; Pemborosan;</p>	<p>Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; Kewajiban sosial sebagai beban; Eksploitasi; Ekstorsi; Tidak tanggap; Pengangguran terselubung; Motivasi yang tidaktepat; Imbalan yang tidak memadai; Kondisi kerja yang kurang memadai; Pekerjaan yang tidak kompatibel; <i>Inconvenience</i>; Tidak adanya indkator kinerja; Kekuasaan kepemimpinan; Miskomunikasi; Misinformasi; Beban kerja yang terlalu berat; Terlalu banyak pegawai; Sistem pilih kasih (spoil system); Sasaran yang tidakjelas; Kondisi kerja yangtidak aman; Sarana dan prasarana yang tidk tepat; Perubahan sikap yang mendadak.</p>
--	--	---	--	---

dengan pendekatan punitive; Keengganan mendelegasikan; Keengganan memikul tanggung jawab; Ritualisme; Astigmatisme; Xenophobia;				
---	--	--	--	--

Sumber : (Siagian1994)

Berdasarkan tabel di atas dan melihat realitas birokrasi saat ini, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar dari bentuk-bentuk *Patologi* birokrasi tersebut juga menjangkit birokrasi kita di Indonesia saat ini. Namun, secara garis besar ada beberapa bentuk yang kemudian paling sering terjadi dalam organisasi birokrasi dan yang dialami oleh masyarakat khususnya dalam persoalan pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan, seperti pelayanan yang berbelit-belit, menerima sogok, korupsi, hasil kerja yang rendah, kurang disiplin, dan kreativitas yang rendah.

Adapun ruang lingkup *Patologi* birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar yakni:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi sebagai kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau eratkaitannya dengan kualitas birokrasi secara instansi.

2. *Mal administration*, yakni berkaitan dengan ketidak mampuan atau perilaku yang dapat digosok, meliputi: perilaku korup, tidaksensitive, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan sumber daya manusianya atau birokrat yang ada dalam birokrasi.

2.3 Sistem Zonasi Penerimaan Peserta Didik Baru

Menurut Muridck, R.G, yang dikutip dalam Jeperson menyampaikan bahwa suatu sistem adalah seperangkat elemen yang membentuk kumpulan atau procedure-procedure/ bagan-bagan pengolahan yang mencari suatu tujuan tertentu. Mengutip dari Jeperson, Indrajit juga mengemukakan bahwa sistem mengandung arti kumpulan-kumpulan dari komponen-komponen yang dimiliki unsur keterkaitan antara satu dan lainnya.(Hutahaenan, 2015) Sedangkan pengertian sistem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sistem diartikan sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa sistem merupakan kumpulan kompen-komponen yang tersusun secara teratur yang memiliki unsur keterkaitan untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Zonasi adalah pembagian atau pemecahan suatu area menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Istilah zonasi mulai digunakan pada tahun 2017 dalam penataan sistem Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) yang mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 14 Tahun

2018. Sedangkan sistem zonasi adalah sebuah sistem pengaturan proses penerimaan peserta didik baru sesuai dengan wilayah tempat tinggal. Dari uraian di atas dapat diambil garis kesimpulan bahwa sistem zonasi dalam dunia pendidikan merupakan suatu kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah mengenai unsur penerimaan peserta didik baru yang diberlakukan dengan penentuan sekolah, dimana peserta hanya berhak memilih sekolah sesuai dengan domisili atau sesuai dengan wilayah tempat tinggal radius area terdekat.

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

Sistem zonasi sudah menjadi populer di dunia pendidikan sejak pertengahan tahun 2017 disebutkan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 17 tahun 2017, sekolah harus menerima 90 persen peserta didik dari daerah sesuai zona terdekat (sistem zonasi) yang diatur oleh daerah masing-masing, sedangkan 10 persen dialokasikan untuk dua kategori yaitu 5 persen untuk peserta didik berprestasi dan 5 persen untuk peserta didik perpindahan. (Permendikbud No 17 tahun 2017) Sistem zonasi PPDB diberlakukan oleh

Kemendikbud sebagai dasar upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk pemerataan mutu pendidikan dan menghapus persoalan persepsi dikalangan masyarakat mengenai sekolah favorit/unggulan.

Sesuai dengan yang sudah kita ketahui bahwa sektor pendidikan diberbagai daerah sudah banyak tersedia namun pemerataan peserta didik disetiap sekolah belum sepenuhnya merata. Selama ini banyak peserta didik yang berusaha dan hanya ingin belajar di sekolah yang dianggap favorit, sehingga sektor pendidikan lainnya yang tidak memiliki julukan favorit tidak terlihat sedikitpun dan bernasib kekurangan peserta didik dan tidak sedikit sering disebut sebagai sekolah buangan karena menerima peserta didik yang tidak diterima di sekolah favorit. Upaya pemerintah menetapkan kebijakan sistem zonasi guna menjamin ketersediaan dan kesiapan satuan pendidikan (khususnya sekolah negeri) untuk dapat memberikan layanan pendidikan yang berkualitas. Diantaranya:

1. Adanya pemerataan akses dan mutu pendidikan yang berkeadilan pada setiap zona/ wilayah yang ditetapkan mendekati tempat tinggal peserta didik.
2. Memastikan terpenuhinya tenaga pendidik dan kependidikan yang kompeten didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai yang dapat disediakan dan digunakan bersama oleh setiap satuan pendidikan yang ada di wilayah/ zona yang telah ditetapkan.
3. Mengendalikan dan menjamin mutu lulusan serta melakukan pengawasan proses dan hasil pembelajaran secara komperatif dan kompetitif pada wilayah/

zona layanan pendidikan secara terukur dan berkesinambungan.(Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, 2018)

Jejen Musfiah dalam bukunya menyampaikan bahwa zonasi dapat menguntungkan bagi peserta didik yang wilayah tempat tinggalnya terdapat sekolah negeri namun merugikan mereka yang jarak tempat tinggalnya jauh dari sekolah negeri meski prestasinya baik. Selain itu tidak semua wilayah memiliki sekolah negeri dan akhirnya sebagian peserta didik yang kurang mampu dan nilainya rendah harus tetap mendaftar di sekolah swasta.(Jejen,2018) Dilihat dari pernyataan tersebut terbentuknya penerimaan peserta didik baru tidak sesuai dengan standarisasi.

Kebijakan sistem zonasi umumnya ditetapkan di negara maju baik negara Eropa maupun Amerika Serikat, dan beberapa negara maju lain. Mereka telah puluhan tahun mengimplementasikan sistem zonasi dengan tujuan ideal memutus rantai kemiskinan. Beberapa studi tentang sistem zonasi di luar negeri antara lain :

1. Studi *MacArthur Foundation* yang menyatakan bahwa sistem zonasi sekolah atau pendidikan inklusif dapat mengurangi segregasi baik dari sisi identitas prestasi maupun latar belakang sosial ekonomi. Meskipun demikian ada prasyarat yang harus dikembangkan seiring kebijakan zonasi, yaitu penyebaran kualitas pendidikan di semua sekolah.
2. Studi *Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)* yang mengemukakan bahwa seharusnya kebijakan sistem

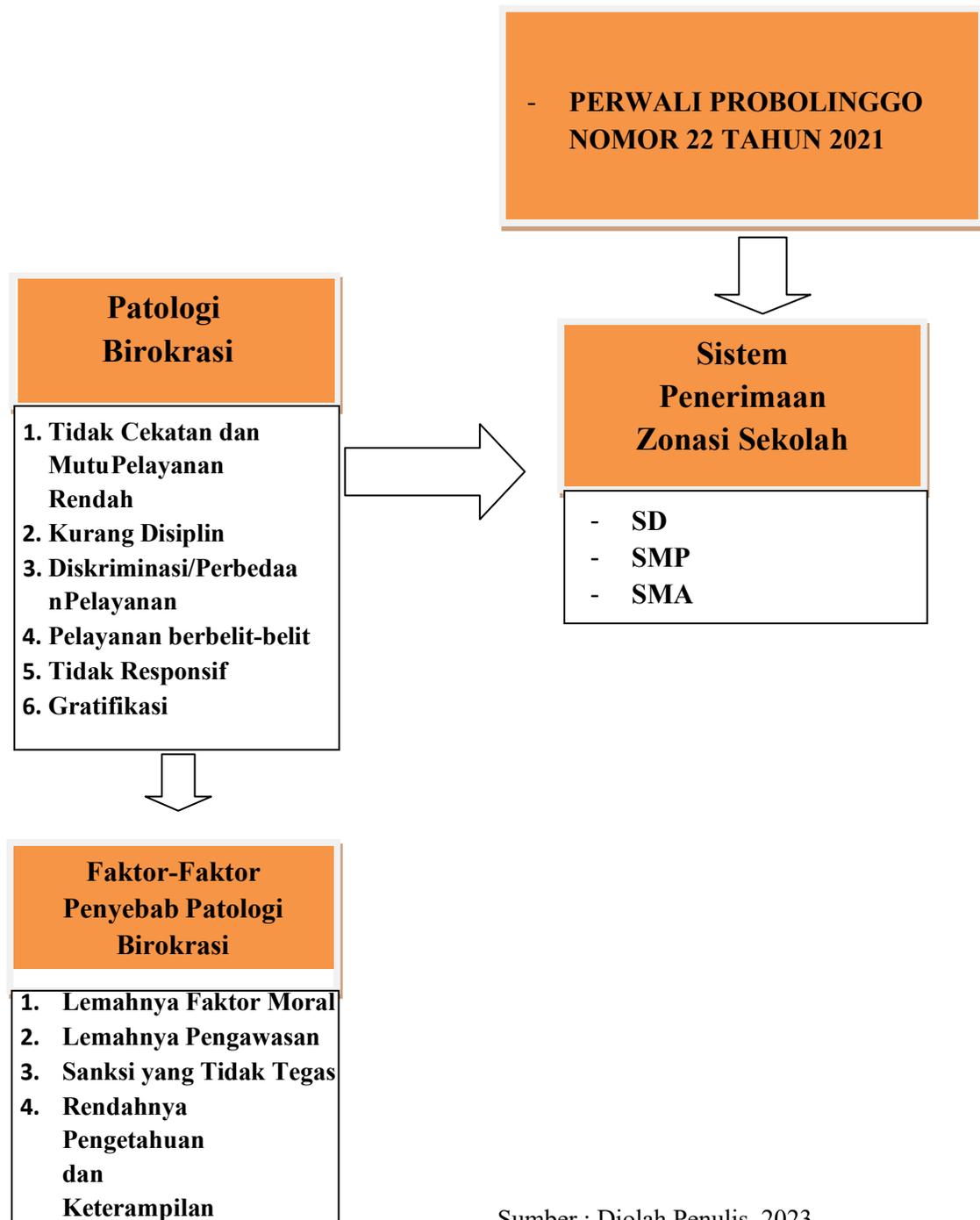
zonasi harus memenuhi prinsip pemerataan pendidikan terdiri dari dua dimensi yaitu:

- a. keadilan, sistem zonasi harus memastikan bahwa keadilan pribadi dan sosial tidak menghalangi siswa untuk mencapai potensi akademis mereka.
 - b. Inklusi, sistem pendidikan harus menetapkan standar minimum dasar pendidikan bagi semua siswa tanpa memandang latar belakang, karakteristik pribadi, atau lokasi.
3. Studi *Quality, Equity, and Equality In Education* Sistem zonasi telah memperkuat referensi pentingnya prioritas investasi pendidikan tingkat awal untuk memaksimalkan kualitas input sekolah di masa depan.⁸ Dengan demikian arah kebijakan pendidikan di antaranya adalah: meningkatkan jumlah dan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan lainnya dengan mempertimbangkan jumlah peserta didik dan ketetapan lokasi, serta meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan hukum bagi pendidik agar lebih mampu mengembangkan kompetensinya dan meningkatkan komitmen mereka dalam melakukan pembelajaran.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir dalam proposal penelitian kualitatif adalah sebuah alur pikir sementara atau proses terjadinya suatu fenomena berdasarkan penelitian pendahuluan yang dikombinasikan dengan kajian pustaka, konsep dan landasan teoritik yang menggambarkan kejadian secara runtut, hubungan sebab dan akibat, pengaruh dari beberapa faktor utama maupun faktor tambahan yang digambarkan dalam bentuk diagram atau bagan. (Wayan. 2018)

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



Sumber : Diolah Penulis, 2023