

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu isu sentral pembangunan yang sedang berkembang di Indonesia saat ini adalah bagaimana meningkatkan dan mengembangkan serta membangun kualitas SDM. Hal ini nampak jelas tercantum dalam GBHN tahun 1998 yang menyebutkan bahwa keinginan politik pemerintah dalam melaksanakan pembangunan diarahkan untuk membangun kualitas manusia Indonesia dan masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana bangsa, negara tentram, dan adil dalam tata kehidupan masyarakat bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sasaran pembangunan ini kemudian ditegaskan kembali dalam GBHN yaitu Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, merata, material, spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah NKRI yang merdeka berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan yang aman tenteram dan dinamis. Pentingnya peningkatan kualitas SDM juga disebabkan oleh semakin dibutuhkan tenaga-tenaga ahli di bidangnya masing-masing untuk menghadapi tantangan zaman yang semakin berkembang terutama kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan.

kemantapan SDM merupakan penentu utama dalam pelaksanaan pembangunan dan tentu pemerintah daerah kabupaten Lombok Tengah sadar akan kekurangan kualitas SDM mengingat rata-rata kualitas pendidikan masyarakat masih rendah terutama kualitas pendidikan dasar.<sup>1</sup>

Pendidikan diyakini oleh sebagian masyarakat sebagai media menuju kemajuan suatu bangsa. Pendidikan bukan hanya milik suatu institusi atau kelompok tertentu, tetapi milik semua. Karena setiap manusia pada hakekatnya memiliki daya belajar dan membutuhkan pendidikan, maka pendidikan bukan otoritas sekolah saja dalam pelaksanaannya. Pendidikan milik semua manusia yang hidup dan mendambakan belajar. Karena milik semua maka penyelenggaraan pendidikan pun merupakan tanggung jawab bersama.<sup>2</sup>

Diberlakukannya Otonomi Daerah pada awal Januari 2001 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, Memberikan ruang luas bagi lembaga-lembaga pendidikan formal (sekolah), khususnya di daerah untuk mencari format atau model sendiri bagi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diambil sesuai kebutuhan masing-masing. Tentu kebijakan otonomi daerah dengan desentralisasi pendidikannya membawa konsekuensi kepada kebijakan-kebijakan pendidikan yang akan diambil selanjutnya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan, ibu Suarni, KasubDin Program, 11 desember 2004

<sup>2</sup> Syaukani HR, *Titik Temu Dalam Dunia Pendidikan*, Nuansa Madani, Jakarta 2002 hal vii

Keberhasilan pembangunan ditentukan oleh kualitas penduduk yang menguasai teknologi modern dan informasi. Di dalam UUD 1945 pasal 32 ayat 2 menyebutkan bahwa “pendidikan yang dimaksud harus diusahakan dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai suatu sistem pengajaran nasional”. Pengertian ini diperluas dengan tidak membatasi pada pengajaran saja melainkan juga memperhatikan pada unsur-unsur pendidikan yang berhubungan dengan pertumbuhan kepribadian manusia Indonesia yang bersama-sama merupakan perwujudan suatu bangsa yang bertakwa pada Tuhan YME memelihara budi pekerti kemanusiaan yang memegang cita-cita moral rakyat yang luhur.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila di bidang pembangunan nasional mengusahakan:

1. Pembentukan manusia Pancasila sebagai manusia pembangunan yang berkualitas.
2. Pemberian dukungan bagi perkembangan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang terwujud dalam ketahanan nasional yang tangguh yang mengandung makna terwujudnya kemampuan bangsa menangkal setiap ajaran, faham, ideologi, yang bertentangan dengan Pancasila.

Sistem pendidikan nasional harus dapat memberikan pendidikan dasar bagi setiap warga negara RI agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan membaca, menulis, dan berhitung serta menggunakan bahasa Indonesia yang diperlukan oleh setiap rakyat untuk

dengan UUD 1945 pasal 31 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran”. Sistem pendidikan nasional memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap warga negara. Oleh karena itu dalam penerimaan seorang sebagai peserta didik tidak dibenarkan adanya perbedaan jenis kelamin, agama, suku bangsa, latar belakang sosial dan kemampuan ekonomi.

Secara manajerial konsep “*Link dan Mach* (keterkaitan dan kesepadanan)” Yaitu pengembangan konsep pendidikan yang menekankan pada penguasaan sains dan teknologi dalam menghadapi era globalisasi harus dikaitkan dengan aspek-aspek pengelolaan yang mengacu pada keharusan dan tanggung jawab kemausiaan untuk berupaya mengembangkan sains dan teknologi tidak secara terpisah dengan pendidikan etika/moral, seni, olah raga, sehingga tercipta keseimbangan dan memiliki wawasan moral dan etis.<sup>4</sup>

Mutu/kualitas pendidikan akan ditandai oleh kemampuan program atau lembaga pendidikan untuk menghasilkan lulusan yang terampil dan cakap yang dibutuhkan oleh pasaran kerja (*labour market*) meskipun demikian, asumsi mekanisme pasar bebas sesungguhnya jarang diterapkan kepada bidang pendidikan terutama apabila pendidikan dipandang umum dan universal. Pada umumnya pendidikan lebih dipandang sebagai “*public good*” dari pada sebagai komoditas pasar. Dalam hal ini persamaan hak keadilan dan pendistribusian kesempatan memperoleh pendidikan menjadi sangat penting, efisien ekonomi menjadi kurang penting karena tipe program pendidikan

---

dipandang sebagai "*public service*" jadi kesempatan untuk memperoleh pendidikan harus diberikan secara merata kepada seluruh masyarakat. Persoalan mutu pendidikan dinilai dari segi apakah penyediaan pendidikan itu efisien secara teknis didistribusikan secara merata bagi seluruh masyarakat.<sup>5</sup>

Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan pasti akan menghadapi hambatan dan persoalan yang dapat mempengaruhi, baik secara langsung atau tidak langsung

Adapun persoalan itu adalah sebagai berikut:

1. Kehidupan masyarakat: perubahan susunan gaya hidup, harapan serta aspirasi masyarakat dan sistem baru dalam pendidikan, politik, ekonomi, dan sebagainya.
2. Budaya: pergantian dan pergeseran gagasan, perubahan peranan wanita, struktur keluarga.
3. Lingkungan hidup: kelangkaan sumber alam, peristiwa dan bencana alam.
4. Informasi: ruang lingkup dan kualitas informasi, konsep baru tentang bagaimana sesuatu itu berfungsi.
5. Kebudayaan: penyebaran dan pengalihan ide, nilai, dan kebiasaan dari suatu unsur kebudayaan kepada yang lainnya.

Permasalahan pendidikan yang dihadapi di kabupaten Lombok tengah yaitu berhubungan dengan kebutuhan yang berkenaan dengan fasilitas dan lingkungan sekolah (gedung, sarana belajar, guru, pengelolaan, proses belajar, serta kurikulum) dan tingkat kesadaran masyarakat tentang arti

---

<sup>5</sup> ... .. M. Juli, Jakarta 2002 hal 26

pentingnya pendidikan juga masih rendah.<sup>6</sup> Untuk itu Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dalam hal ini Dinas pendidikan dan Kebudayaan terus berusaha untuk memfasilitasi usaha peningkatan melalui MPMBS (Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah). Program-program strategis yang dikembangkan untuk peningkatan implementasi MPMBS adalah memberikan Dana Pengembangan Sekolah untuk peningkatan mutu pada sekolah-sekolah yang dinilai sebagai prioritas.

Pelaksanaan wajib belajar dan penanaman kesadaran pentingnya sekolah (pendidikan) belum begitu berhasil dikarenakan keadaan masyarakat dan sistem pendidikan yang ada. Peran Dinas Pendidikan sangat penting dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan karena merupakan lembaga pemerintah yang bertanggungjawab langsung terhadap kualitas pendidikan yang ada di daerah dan tugas Dinas Pendidikan merumuskan/merencanakan serta mengimplementasikan kurikulum pendidikan bagi masyarakat yang ada di daerah. Sehingga diharapkan mampu meningkatkan kualitas pendidikan yang sesuai dengan perkembangan pendidikan yang terus berkembang sesuai dengan kebutuhan zaman.

Partisipasi pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan pada era otonomi daerah mencakup dua aspek yaitu : aspek mutu dan aspek pemerataan pendidikan.

Aspek Mutu pendidikan harus selalu ditingkatkan. Indikator rendahnya kualitas pendidikan di kabupaten Lombok Tengah sebagai berikut :

- Prestasi NEM (Nilai Ebtanas Murni), masih jauh dari dibawah standar yang diharapkan. Sebagai gambaran nilai UAS untuk SD dan UAN untuk SMP rata-rata dibawah 7,0.
- Dari aspek akademik dan non akademik, kedisiplinan, kreativitas dan kamandirian siswa belum mencerminkan peningkatan kualitas pendidikan.
- Kualitas dan kuantitas guru masih rendah
- Kondisi lingkungan sekolah menyangkut gedung sekolah, perpustakaan, laboratorium, lapangan olah-raga masih belum memadai<sup>7</sup>.

Aspek pemerataan pendidikan, pemerintah juga harus menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh anak dari semua lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan. Peran ini bisa dilakukan melalui perumusan kebijakan umum, pelayanan teknis, dan memonitor dan evaluasi program secara reguler. Praktek diskriminasi terhadap perempuan dihilangkan baik yang terdapat pada muatan kurikulum khususnya pada pendidikan agama, olah raga, dan pendidikan budi pekerti dengan menanamkan kepada guru tentang pemahaman sadar gender. Demikian juga alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi.<sup>8</sup>

Pendidikan dasar dianggap penting karena beberapa hal :

- a. Pendidikan dasar merupakan pendidikan yang dianggap penting dan dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat.
- b. Pendidikan dasar adalah tuntutan konstitusi pasal 31 UUD 1945 yang mewajibkan kepada negara untuk menyelenggarakan suatu sistem pendidikan dan pengajaran sehingga pendidikan itu menjadi hak bagi setiap warga negara.
- c. PP No 28 Tahun 1990 tentang pendidikan dasar, maka landasan yuridis dan operasional telah tersedia sebagai langkah pertama secara mantap untuk mewujudkan cita-cita proklamasi ialah mewujudkan bangsa Indonesia yang cerdas. Dengan diundangkannya pendidikan dasar menjadi 9 tahun mewujudkan tekad bangsa untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia.

## **B. Perumusan Masalah**

Dalam melakukan penelitian masalah perlu dirumuskan terlebih dahulu agar penelitian dapat berlangsung pada sasaran obyek yang telah ditentukan. Tujuan utama dari penelitian adalah memecahkan suatu masalah. Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Indra Diati Sidi. *Menuju Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, hal 34



Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan dalam hati kita tentang kedudukan ketika tidak puas melihatnya saja melainkan kita ingin melihat lebih dalam.

Berdasarkan faktor tersebut maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

Bagaimana Peranan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dalam meningkatkan kualitas pendidikan Dasar ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain:

1. Mengetahui sejauh mana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar.
2. Mengetahui sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya dalam bidang pendidikan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Memberikan informasi sejauh mana keseriusan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dalam meningkatkan kualitas pendidikan.
2. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memajukan kualitas pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan bagi

## E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori dimaksudkan adalah teori-teori yang digunakan di dalam melaksanakan penelitian sehingga kegiatan menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah.

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatian.<sup>10</sup> Berdasarkan pada batasan tersebut maka akan dijelaskan batasan-batasan tentang:

### 1. Peranan

Menurut Soerjono Soekanto tentang peranan (*role*) adalah sebagai berikut:

“Peranan (*role*) adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan) apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan”.<sup>11</sup>

Beliau juga mengutip pendapat Levinson bahwa peranan mencakup paling sedikit 3 hal yakni ;

- a. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.

---

<sup>10</sup> Sofian Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ESD, Jakarta 1989, hal 37

- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting dalam struktur sosial.

.Dengan adanya otonomi Pendidikan telah berada di tingkat sekolah dan masyarakat, maka peran pemerintah bergeser dari regulator menjadi fasilitator dengan demikian diperlukan kebijakan deregulasi pendidikan yang merupakan gagasan pokok yang terkandung dalam PP yang dikeluarkan pemerintah yakni PP No.55/1998 (berisi perubahan atas PP No.28/ 1990 tentang Pendidikan Dasar) dan Keppres No. 68/1998 Tentang Pendidikan Luar Sekolah. Deregulasi Pendidikan patut dikedepankan dalam menghadapi era globalisasi dan otonomi daerah dimana diharapkan mampu berperan optimal dalam kehidupan benegara, deregulasi Pendidikan sangat diharapkan mampu meningkatkan kualitas SDM .

## **2. Peranan Pemerintah**

Secara etimologis pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut:

- a. Mendapat awalan “pe” menjadi kata “perintah” berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara.
- b. Mendapat akhiran “an” menjadi kata pemerintahan berarti perihal cara

..... dari badan yang berkekuasaan dan memiliki

Mariun secara singkat menjelaskan tentang pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut :

- a. Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi, bidang tugas penting.
- b. Istilah pemerintah menunjukkan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu<sup>12</sup>

Selanjutnya beliau menjelaskan tentang pengertian pemerintah dalam arti luas dan arti sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintah dalam arti luas: segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan negara yang kalau mengikuti pembidangan Montesquieu meliputi bidang Legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Dalam tipologi Intervensi Pemerintah dalam *the laissez-faire society* (masyarakat bebas) menurut Adam Smith seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani, Tugas Pemerintah adalah :

- Melindungi masyarakat dari kekerasan dan invansi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat lain (sebagai Badan pertahanan)
  - Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dari masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan)
-

- Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik.<sup>13</sup>

Sedangkan fungsi dasar pemerintah menurut Anderson seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani adalah sebagai berikut :

- Menyediakan infra struktur
- Menyediakan barang dan jasa publik
- Menyelesaikan konflik-konflik antar kelompok
- Menumbuhkan dan memelihara kompetensi
- Menjaga kelestarian sumber daya
- Menjaga agar setiap warga negara dapat memiliki atau mempergunakan barang dan jasa publik taraf minimal yang dibutuhkan
- Menjaga stabilitas ekonomi<sup>14</sup>

Dari berbagai perspektif tersebut diatas, terdapat banyak fungsi yang dilakukan oleh pemerintah. Namun paling tidak diberbagai fungsi diatas dapat dikelompokkan kedalam 3 (tiga) fungsi minimal yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu<sup>15</sup> :

1. Fungsi Pengaturan (*Regulasi*)

Merupakan fungsi pemerintahan dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi

---

<sup>13</sup> Owen E. Hughes. *Public Manajemen And Administration And Introduction*, MartinPress, 1994, hal 88-119. Seperti Dikutip Sri Mulyani, *Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan Publik di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap*, Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, Yogyakarta 2001, hal 8

<sup>14</sup> *Ibid*, hal 88-119.

pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah kabupaten/kota. Fungsi regulasi atau pengaturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah membuat peraturan perundang-undangan. Namun disamping itu, fungsi pengaturan ini bisa juga berarti fungsi pengaturan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah baik lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, juga lembaga departemen maupun non departemen.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah pada dasarnya merupakan hasil kesepakatan yang dicapai oleh komponen-komponen masyarakat atas dasar wewenang yang sudah diberikan oleh masyarakat.

## 2. Fungsi Pemberdayaan (*empowerment*)

Fungsi pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakatnya, sehingga setiap elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan. Fungsi pemberdayaan ini dilakukan dalam setiap aspek kehidupan baik ekonomi, politik, hukum, sosial budaya dan sebagainya.

Pada prinsipnya fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat, aparat pemerintah perlu diberdayakan terlebih dahulu. Tingkat pengetahuan, pemahaman, dan kesadaran politik, hukum, ekonomi, dari aparat pemerintah perlu dimantapkan sehingga pemerintah bisa memberdayakan masyarakat,

---

karena upaya pemberdayaan ini tidak terlepas dari aspek imitasi dan keteladanan dari aparat pemerintah itu sendiri.

### 3. Fungsi Pelayanan

Fungsi pelayanan ini merupakan fungsi esensial dari pemerintah dan banyak yang dilakukan oleh eksekutif yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak. Hal ini karena eksekutif merupakan pelaksana dari kebijakan-kebijakan yang ditetapkan baik oleh birokrasi baik pada tingkat pusat maupun daerah. Fungsi pelayanan ini merupakan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Fungsi pelayanan ini terdiri dari beberapa hal, yaitu :

- a. Menjamin keamanan negara
- b. Memelihara ketertiban
- c. Menjamin penerapan keadilan
- d. Pekerjaan umum dan pelayanan
- e. Meningkatkan kesejahteraan sosial
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi
- g. Memelihara sumber daya dan lingkungan

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peranan pemerintah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh negara, yang mempunyai peran tugas dan fungsi yang menyangkut kepentingan masyarakat. Tugas-tugas tersebut baik berupa penyediaan sarana dan

menjaga masyarakat. Sedangkan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah adalah fungsi regulasi, pemberdayaan dan pelayanan.

### **3. Peranan Pemerintah Kabupaten**

Sesuai dengan Pemerintahan di Indonesia yang membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, maka pemerintah di daerah mengenal dua bentuk bentuk pemerintahan yaitu Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Dalam UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dengan Pertimbangan bahwa daerah Kabupaten dan Daerah Kota-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat dan mengetahui persis kondisi daerahnya.

Oleh karena itu dalam melaksanakan Pemerintah dipegang oleh Pemerintah Daerah yang terdiri dari: Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya yang bekerja sama dengan DPRD. Peranan Pemerintah Kabupaten adalah Aktivitas atau kegiatan atau keikutsertaan yang dilakukan oleh aparatur atau pejabat pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya dan DPRD selaku mitra dari Pemerintah Daerah dalam proses penyelenggaraan kehidupan pemerintah di daerah. Pemerintah kabupaten dalam menjalankan fungsinya tidak berbeda dengan fungsi pemerintah hanya saja cakupannya lebih kecil, Untuk fungsi pengaturan (*Regulasi*) yaitu fungsi pemerintahan

... ..



pemberdayaan (*Empowerment*) dalam hal ini yang diutamakan adalah pemberdayaan aparat pemerintahnya. Jadi sebelum meningkatkan kemampuan masyarakat di segala bidang kehidupan maka kualitas aparatnya harus ditingkatkan terlebih dahulu. Fungsi pelayanan dengan dikeluarkannya kebijakan dari pemerintah tidak membebani masyarakat, caranya yaitu dengan cara menyediakan sarana dan prasarana baik di bidang pendidikan, kesehatan, dll.<sup>16</sup>

Pemda merupakan badan organ atau aparatur yang berwenang mengatur, menyelenggarakan serta menjalankan fungsi pemerintahan suatu wilayah dalam waktu tertentu. Dalam mengurus rumah tangganya, Pemerintah Daerah mempunyai inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga atas dasar kebijaksanaan sendiri atau dengan kata lain otonomi daerah.

Dalam pasal 2 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok Pemerintahan di daerah ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Pemda adalah kepala daerah beserta perangkat daerah lain sebagai badan eksekutif, daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom. Maka daerah mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang untuk menentukan dan

---

<sup>16</sup> ... .. *Local Government and Introduction*, Martin Berg, London

Kata kualitas mengandung banyak definisi dan makna. Orang yang berbeda akan mengartikannya secara beda pula. Beberapa definisi yang kerap kita jumpai antara lain :

- Kesesuaian dengan tuntutan atau persyaratan.
- Kecocokan untuk pemakaian.
- Penyempurnaan / perbaikan berkelanjutan .
- Bebas dari kerusakan / cacat.
- Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat
- Melakukan segala sesuatu benar sejak awal
- Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan <sup>18</sup>

Dari uraian di atas kualitas memang sebuah kata yang sulit untuk didefinisikan, tetapi orang akan mengetahui bila melihatnya. Sebagian besar orang mengkaitkan kualitas dengan produk barang atau jasa, tetapi sebenarnya kualitas lebih dari itu, kualitas juga termasuk proses lingkungan dan manusia. Kualitas merupakan sebuah kata yang bagi para penyedia jasa adalah sesuatu yang harus dikerjakan dengan sungguh-sungguh.Keunggulan dan kelebihan suatu produk atau jasa tergantung dari kualitas yang diberikan oleh jasa tersebut, apakah sudah sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat atau belum.

Berkaitan dengan pendidikan, peningkatan kualitas mengupayakan terjalannya kemitraan antara Pemerintah, Pendidikan dan Dunia Bisnis.

melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip penyelenggaraan Pemda adalah sebagai berikut :

- a. Digunakannya cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota

Dengan diberlakukannya Otonomi Daerah pada awal Januari 2001 melalui UU Nomor 22 tahun 1999, memberikan ruang gerak bagi lembaga-lembaga pendidikan formal (sekolah), khususnya di daerah untuk mencari format/model sendiri bagi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diambil sesuai kebutuhannya masing-masing. Dengan adanya otonomi pendidikan, peran pengelolaan pendidikan berada di tingkat sekolah. Peran pemerintah lebih ditekankan kepada pelayanan agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Pemerintah Kabupaten dalam menjalankan fungsinya tidak berbeda jauh dengan dengan fungsi pemerintah, hanya saja ruang lingkungannya lebih kecil.

#### **4. Peningkatan kualitas**

Kualitas sering diartikan sebagai kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) atau konfirmasi terhadap kebutuhan atau persyaratan (*Confirmation to the requirements*).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vincent Gasperz, *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-Konsep Dalam Manajemen Bisnis Total*, Jakarta 1997, hal 5

didasarkan atas kemampuan program atau lembaga pendidikan untuk menghasilkan lulusan yang terampil dan cakap yang dibutuhkan oleh pasaran kerja. Dengan demikian kemitraan antara Pemerintah, Pendidikan dan dunia bisnis harus betul-betul memanfaatkan potensi lokal sebagai basis pengembangan lembaga pendidikan dengan mengakomodasi kebutuhan untuk meningkatkan pendidikan dan profesionalisme para pegawai atau pejabat pemerintah daerah.<sup>19</sup>

Dari keterangan diatas dapat dapat disimpulkan Peningkatan kualitas merupakan suatu usaha pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan mengembangkan potensi-potensi dan aspek-aspek yang tersedia dan merupakan suatu usaha yang ditempuh dengan cara sungguh-sungguh untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya dengan melibatkan berbagai pihak-pihak terkait.

Karena otonomi pengelolaan pendidikan berada di tingkat sekolah maka peranan pemerintah adalah memberikan pelayanan dan dukungan kepada sekolah agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan ini hanya mencakup dua aspek yaitu mutu dan pemerataan.

Pemerintah menetapkan mutu standar pendidikan dan akan berupaya agar semua siswa dapat berprestasi setinggi mungkin. Juga berupaya agar semua sekolah dapat mencapai standar minimum mutu

---

<sup>18</sup> Tjiptono, dalam Sedarmayanti, *Restrukturisasi Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi*  
Sedarmayanti, *Restrukturisasi Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi*

pendidikan, dengan keragaman prestasi antar sekolah dalam suatu lokasi sekecil mungkin.

Pemerintah juga menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh siswa dari semua lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan. Peran ini dilakukan melalui perumusan kebijaksanaan umum, pelayanan teknis dan monitoring program secara reguler. Praktek diskrimnasi terhadap sisiwa perempuan dan sekolah swasta baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak, baik yang terjadi pada level kebijaksanaan maupun implementasi harus dihapuskan. Demikian juga alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi azas keadilan dan transparansi.

## **5. Pendidikan**

Dalam pengertian sederhana dan umum pendidikan sebagai usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi bawaan baik jasmani dan rohani sesuai dengan nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan atau dengan kata lain pendidikan dapat diartikan sebagai suatu peradaban bangsa itu yang dikembangkan atas dasar pandangan bangsa itu sendiri yang berfungsi sebagai filsafat pendidikan atau sebagai cita-cita dan tujuan pendidikannya.

Pendidikan bagi bangsa yang sedang membangun seperti Indonesia pendidikan merupakan kebutuhan mutlak yang harus dikembangkan sejalan dengan tuntutan pembangunan, pendidikan yang dikelola dengan

tertib dan teratur, efektif, dan efisien akan mampu mempercepat jalannya pembudayaan bangsa yang berdasarkan pokok pada penciptaan kesejahteraan umum dan pencerdasan kehidupan bangsa kita sesuai dengan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945.

Pendidikan dibagi dalam tiga kategori yaitu:

a. Pendidikan Formal

Menurut Noeng Muhajir pendidikan formal diartikan sebagai berikut:

“Pendidikan adalah yang terstruktur mengenai unsur waktu dan urutan pendidikan formal mempunyai kurikulum standar akademi serta sistem ujian yang relatif ketat.”<sup>20</sup>

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pendidikan formal adalah pendidikan yang mempunyai struktur yang jelas, memiliki aturan yang ketat berstruktur tingkatannya serta memiliki pengelolaan pendidikan yang teratur. Dan pendidikan formal ini telah diatur pemerintah dan menjadi tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraannya serta telah memiliki fasilitas yang memadai.

b. Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal merupakan pendidikan yang penyelenggaraannya dilakukan di luar pendidikan formal yang sifatnya tidak terlalu ketat dalam peraturan dan pembentukan sanksi yang jelas.

---

<sup>20</sup> Noeng Muhadjir, *Kepemimpinan Adopsi Inovasi Pembangunan Masyarakat*, rake Press, Yogyakarta 1983, hal 42

Isi pendidikannya banyak bersifat sebagai penunjang kekurangan dari sistem pendidikan yang telah ada. Terutama untuk menambah keterampilan dari peserta didik walaupun dengan keterbatasan fasilitas yang dimilikinya. Namun tidak menghalangi melahirkan manusia Indonesia yang terampil dan berkualitas serta berpengetahuan tinggi. Menurut Sanapiah, pendidikan nonformal adalah sebagai berikut:

“Pendidikan nonformal adalah penyelenggara pendidikan persekolahan, isi pendidikannya terprogram, ada konsekuensi materi dan interaksi belajar yang sedikit banyak terkontrol serta adanya kredensial.”<sup>21</sup>

Dari pengertian di atas maka ciri-ciri pokok pendidikan nonformal adalah sebagai berikut:

- 1) Pada umumnya tidak terbagi dalam jenjang.
- 2) Waktu penyampaian diprogramkan pendek.
- 3) Usia siswa umumnya tidak sama.
- 4) Para siswa umumnya selalu berorientasi pada jangka pendek praktis.
- 5) Adanya kredensial (ijazah, sertifikat atau program).

c. Pendidikan Informal

Secara umum pendidikan informal pendidikan yang diperoleh manusia sejak ia lahir sampai kematiannya dan dilakukan dengan sadar. Karenanya pendidikan ini penting untuk lebih mengenal diri dan

## 6. Pendidikan Dasar

Dalam peraturan pemerintah RI No 28 Tahun 1990. Disebutkan pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun diselenggarakan selama enam tahun di SD dan SLTP atau pendidikan yang sederajat.

Ciri-ciri esensi dari pendidikan dasar menurut tim pengarah dan tim materi peningkatan wawasan kependidikan guru menyebutkan

- a. Pendidikan dasar merupakan pendidikan umum yang berarti pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga negara tanpa terkecuali.
- b. Pendidikan dasar berlangsung sembilan tahun yaitu enam tahun di SD dan tiga tahun di SLTP atau yang sederajat
- c. Pendidikan dasar tidak bersifat *uniform*, meskipun pendidikan dasar merupakan pendidikan umum tidak semua peserta didik mendapatkan materi kurikulum yang sam seluruhnya.
- d. Pendidikan dasar dilakukan di jalur sekolah dan di luar sekolah pada berbagai jenis dan bentuk satuan pendidikan.
- e. Lulusan pendidikan dasar adalah setara lulusan pendidikan jalur sekolah maupun luar sekolah beserta wahananya sehingga memberikan keleluasaan gerak bagi peserata didik.<sup>24</sup>

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang berfungsi memberi bekal dasar pembangun kehidupan, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat.

Pendidikan dasar juga berfungsi untuk mempersiapkan mengikuti

---

<sup>23</sup> Wetherbe, F, C *System Analisis and Design, Tradisional, Struktural and Advance Concepts And Techniques*, 1984



- Pengantar Sains dan Teknologi
- Ilmu bumi
- Sejarah nasional dan sejarah umum
- Kerajinan tangan dan kesenian
- Pendidikan jasmani dan kesehatan
- Menggambar
- Bahasa Inggris<sup>27</sup>

#### **F. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun batas pengertian konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

##### **1. Peranan Pemerintah Kabupaten**

Adalah Pelaksanaan fungsi yang dijalankan oleh Pemerintah di Daerah Kabupaten, dalam hal ini menurut UU No 22 tahun 1999, Pemerintah daerah dipegang oleh Kepala Daerah yang disertai tugas dan kewajiban dalam memimpin suatu daerah Kabupaten untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diangkat berdasarkan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang untuk mengaturnya.

---

<sup>27</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press Jakarta 1986, hal 44

## 2. Peningkatan kualitas pendidikan dasar

Adalah upaya-upaya dan cara yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengupayakan agar masyarakat lulusan pendidikan dasar mempunyai kecerdasan yang setara dengan kebutuhan pendidikan dasar yang ada sekarang..

## 3. Pendidikan

Pendidikan adalah usaha untuk meningkatkan pengetahuan dan penghayatan lingkungan sehingga manusia akan lebih mampu menghadapi tantangan dalam lingkungan hidupnya agar dapat menyesuaikan diri, mempertahankan dan mengembangkan hidup

## G. Definisi Operasional

Pengertian definisi operasional menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi 1985 : 46 adalah sebagai berikut:

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur satu variabel atau dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel.

Selain itu peranan Pemda dalam peningkatan kualitas pendidikan dasar adalah dengan cara :

1. Pengadaan sumber daya baik SDA, SDM, Teknologi dan Sumber daya keuangan hal ini ditindak lanjuti dengan :
  - a. Pembentukan tim koordinasi pelaksanaan wajib belajar pendidikan

b. Penyediaan sumber daya keuangan melalui APBD, Dana Depdikbud, Inpres, Bankdes, dan swadaya masyarakat.

2. Interpretasi terhadap kebijakan wajib belajar pendidikan dasar mencakup

a. Perluasan kesempatan belajar

b. Peningkatan kualitas guru

c. Peningkatan kualitas proses belajar mengajar

d. Perbaikan sarana dan prasarana pendidikan

3. Perencanaan

Penyusunan rencana-rencana untuk melaksanakan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar yang berupa rencana program dan strategi pelaksanaan implementasi wajib belajar pendidikan dasar berupa :

a. Program pemberantasan tiga buta meliputi buta aksara, buta bahasa Indonesia, serta buta pengetahuan dasar.

b. Program pemerataan wajib belajar setingkat SD.

4. Pengorganisasiaan (pendayagunaan organisasi publik) yang berupa rentang kendali pengorganisasiaan dan struktur organisasi pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar .

a. Susunan keanggotaan tim koordinasi WAJAR DIKDAS

b. Tingkat kabupaten yang dibawah koordinasi Bupati dan  
kecamatan instansi/ Dinas terkait

- c. Tingkat kecamatan yang dibawah koordinasi Camat dan beranggotakan instansi /Dinas terkait serta elemen masyarakat yang lain

#### 5. Penyediaan jasa layanan

Pembentukan tim koordinasi pelaksana wajib belajar pendidikan dasar.

- a. Kejar paket A
- b. SMP Terbuka mandiri
- c. Kejar paket B mandiri setara SLTP.

### H. Metode Penelitian

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>28</sup>

Winarno Surachman berpendapat metodologi adalah pengetahuan tentang bagaimana cara kerja yaitu dengan kerja untuk memahami obyek-obyek yang menjadi sasaran dari pada ilmu pengetahuan yang bersangkutan.

#### 1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis, dimana metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Sedangkan menurut Moh. Nazir, metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi,

---

<sup>28</sup> Winarno Surachman, *Suatu Pengertian Dasar dan Teknik Belajar Bandung*, CV Tarsito, hal

suatu pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.<sup>29</sup> Peneliti deskriptif bertujuan untuk membuat deskriptif, gambaran atau tulisan secara sistematis, faktual serta akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian.
- b. Data yang dikumpulkan, disusun, dianalisis, dan digambarkan dalam bentuk tulisan.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di kabupaten Lombok Tengah NTB yaitu dengan mengambil studi kasus di Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Lombok Tengah.

Alasan pemilihan lokasi yaitu penulis tertarik untuk mengetahui kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan obyek penelitian akan menggunakan tehnik-tehnik pengumpulan data sebagai berikut:

---

<sup>29</sup> Menurut M. N. S. (1990: 10) deskriptif adalah suatu teknik yang bertujuan untuk menggambarkan suatu objek atau fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri sebagai berikut:

a. Interview / wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab. Manfaat tehnik ini adalah menjelaskan sedetail-detailnya pertanyaan yang diajukan.

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh untuk mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi dengan materi yang diambil.

c. Observasi

Observasi atau pengamatan yang digunakan dalam pencarian data, penelitian ini untuk mengetahui adanya rangsangan tertentu yang diinginkan dengan cara mengamati langsung.

4. Jenis Data

Karena yang digunakan adalah metode deskriptif yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data primer: data langsung dari respon untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan.

b. Data sekunder: data yang telah diolah terlebih dahulu untuk memperoleh data dokumentasi mengenai kebijakan pendidikan.

5. Teknik Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dimaham

Analisa data adalah: proses perumusan data agar dapat diklasifikasikan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi.

Oleh karena itu penelitian ini menggunakan model analisa kualitatif, yaitu usaha mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis atas berbagai data yang data diperoleh dari naskah, wawancara, catatan, laporan dokumentasi resmi dan sebagainya