

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan suatu negara, pendidikan memegang peranan yang amat penting untuk menjamin kelangsungan hidup negara dan bangsa, karena pendidikan merupakan wahana untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia. Masyarakat Indonesia dengan laju pembangunannya masih menghadapi masalah pendidikan yang berat, terutama berkaitan dengan kualitas, relevansi dan efisiensi pendidikan.

Gerakan reformasi di Indonesia secara umum menuntut di terapkannya prinsip demokrasi, desentralisasi, keadilan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam hubungannya dengan pendidikan, prinsip-prinsip tersebut akan memberikan dampak yang mendasar pada kandungan, proses, dan manajemen sistem pendidikan. selain itu ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang pesat dan memunculkan tuntutan baru dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam sistem pendidikan.

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya. Pendidikan merupakan usaha agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran dan atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

mendapatkan pendidikan dan ayat (3) menegaskan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. Pada bab II pasal 2 dan pasal 3 dijelaskan dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan. Isi dari pasal tersebut yakni:

Pasal 2:

“ Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal 3

“ Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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”¹.

Untuk dapat melaksanakan undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional dengan sebaik-baiknya ada visi dan misi yang dijadikan acuan agar terciptanya sistem pendidikan yang baik dan teratur guna meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Adapun visi tersebut yaitu:

“ Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas

¹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional

sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah."

Dengan visi pendidikan tersebut, Pendidikan Nasional mempunyai misi sebagai berikut:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar ;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral ;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global;
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem pendidikan di Indonesia mengalami pembaharuan yaitu digantinya UU No. 2 Tahun 1989 dengan UU No. 20 Tahun 2003. Hal ini disebabkan bahwa Undang undang No. 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional tidak memadai lagi dan perlu diganti serta perlu

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembaharuan sistem pendidikan memerlukan strategi tertentu. Strategi pembangunan pendidikan nasional dalam UU No 20 Tahun 2003 meliputi :

1. Pelaksanaan pendidikan agama serta ahklak mulia;
2. Pengembangan dan pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi;
3. Proses pembelajaran yang mendidik dan dialogis;
4. Evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi pendidikan yang memberdayakan;
5. Peningkatan keprofesionalan pendidik dan tenaga kependidikan;
6. Penyediaan sarana belajar yang mendidik;
7. Pembiayaan pendidikan yang sesuai dengan prinsip pemerataan dan berkeadilan
8. Penyelenggaraan pendidikan yang terbuka dan merata;
9. Pelaksanaan wajib belajar;
10. Pelaksanaan otonomi manajemen pendidikan;
11. Pemberdayaan peran masyarakat;
12. Pusat kebudayaan dan pembangunan masyarakat; dan
13. Pelaksanaan pengawasan dalam sistem pendidikan nasional

Dengan strategi tersebut diharapkan visi, misi, dan tujuan pendidikan nasional dapat terwujud secara efektif dengan melibatkan berbagai pihak secara aktif dalam penyelenggaraan pendidikan.

Pembaharuan sistem pendidikan nasional perlu pula disesuaikan dengan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-

undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah mengamanatkan wewenang penyelenggaraan pendidikan kepada daerah otonom. Penambahan kewenangan di bidang pendidikan ini menghadirkan tantangan dan peluang bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan daerah dan sistem pendidikan nasional.

Seperti di simpulkan tim teknis (1999) yang merumuskan platform pendidikan nasional pada jenjang pendidikan dasar, desentralisasi pendidikan tidak bisa di pisahkan dari arah sistem penyelenggaraan negara atau sistem pemerintahan daerah, dan sistem lainnya. Bahkan sistem pendidikan merupakan sub sistem dari sistem yang lebih luas tersebut. Karena itu, mengingat arah sistem pemerintahan yang memberikan otonomi pada kabupaten / kota, maka tak bisa lain sebanyak mungkin wewenang dalam bidang pendidikan harus di serahkan kepada kabupaten / kota dan bahkan sampai ke tingkat sekolah.

Dengan demikian, sebagaimana di kemukakan Malik Fadjar dkk (1999). Reformasi dalam pengelolaan pendidikan negara pada terciptanya kondisi yang desentralis baik pada tatanan birokrasi maupun pengelolaan sekolah. Reformasi ini, seperti di isaratkan di atas, terwujudkan dalam bentuk

kewenangan luas di tingkat daerah dan sekolah dalam mengelola berbagai sumber, yang meliputi ketenagaan, keuangan kurikulum, sarana dan prasarana.

Prinsip ini juga di sebut sebagai *school – based manajemen*, Pengelolaan yang berbasiskan sekolah. Dalam kerangka ini Departemen pendidikan nasional hanya memainkan fungsi koordinatif, yang menetapkan standarisasi minimal, yang dalam segi *contents*, misalnya, melalui kurikulum yang berpusat pada “kompetensi dasar “ (*basic competency*). Selebihnya kurikulum di rancang dan di laksanakan sesuai kebutuhan dan relevansinya dengan masyarakat.

Achmad Sanusi menyatakan ilmu pendidikan ditanah air dewasa ini masih dalam proses perkembangan yang belum lengkap dan bulat. Kalaupun ada konsep pendidikan yang dibuat Dewantara, namun konsep itu tidak mendapat pengembangan dalam arti penelaan empiris, sehingga belum dapat dikatakan ilmu². Kurang berkembangnya ilmu pendidikan di indonesia disebabkan oleh :

1. Kesulitan penelitian empiris di bidang ilmu pendidikan, sehingga penelitian- penelitian bidang ini jumlahnya belum banyak
2. Kesulitan mengoperasionalkan filsafat pancasila ke dalam pendidikan atau kesulitan menjabarkan filsafat itu menjadi filsafat pendidikan

Menyadari akan pentingnya dukungan ilmu pendidikan dalam memajukan bangsa dan mengetahui akan kenyataan kondisi ilmu pendidikan

² Sanusi Achmad, 1989, *Beberapa Gagasan Tentang Kedudukan Struktur Ilmu Pendidikan, dan*

di Indonesia dewasa ini, maka sudah sepantasnya para ahli pendidikan lebih meningkatkan kegiatannya yakni :

1. Dalam melakukan kegiatan-kegiatan penelitian pendidikan.
2. Dalam mengkomunikasikan hasil-hasil penelitian itu dalam jurnal-jurnal penelitian.
3. Melaksanakan berbagai temu ilmiah dalam cabang-cabang ilmu pendidikan
4. Secara perlahan-lahan mulai menyusun konsep-konsep sebagai bagian dari ilmu pendidikan yang tepat dengan kondisi dan kepribadian bangsa Indonesia.
5. Mengadakan konsolidasi satu dengan yang lain.³

Pendidikan merupakan sistem yang terbuka, sebab tidak mungkin pendidikan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik bila ia mengisolasi diri dengan lingkungannya. Pendidikan berada di masyarakat, ia adalah milik masyarakat. Itulah sebabnya pemerintah menegaskan bahwa pendidikan adalah menjadi tanggung jawab pemerintah / sekolah, orang tua, dan masyarakat. Oleh karena keberadaan pendidikan seperti itu, maka apa yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat akan berpengaruh pula terhadap pendidikan. Faktor-faktor itu akan memberikan umpan balik dan atau memberikan tekanan kepada pendidikan.

Faktor faktor yang akan mempengaruhi pendidikan adalah sebagai berikut :

³ *Kedudukan Pendidikan dan Peranan Guru*, M. N. S. (1970), hal. 100.

1. Filsafat negara.
2. Agama.
1. Sosial, yang mencakup psikologi, peranan kelompok profesi, dan keamanan.
2. Kebudayaan, yang di artikan sebagai ilmu, teknologi, kesenian dan norma.
3. Ekonomi, yang mencakup keterampilan berpikir, keterampilan tangan, dan perkembangan ekonomi.
6. Politik, yang mencakup ideologi, cita-cita, dan semangat kebangsaan.
7. Demografi, terdiri dari perkembangan penduduk, penyebaran penduduk, dan kepadatan penduduk.⁴

Dengan demikian berdasarkan fenomena di atas Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul berusaha untuk meningkatkan mutu pendidikan di daerahnya. Hal ini bertujuan untuk menciptakan generasi baru yang mempunyai sumberdaya manusia yang baik untuk memajukan kabupaten Bantul. Sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan daerah, pendidikan di daerah di selenggarakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti bahwa sebagai bagian dari Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan di kabupaten Bantul di selenggarakan dengan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem

Selanjutnya walaupun peraturan daerah ini disusun pada masa transisi proses amandemen Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, namun demikian peraturan daerah ini sudah mengakomodir semangat yang berkembang dan menjiwai rancangan Undang-Undang tentang sistem pendidikan Nasional yang baru.

Sejalan dengan kaidah ekonomi dan desentralisasi di berbagai bidang kehidupan dan sektor pembangunan, pusat pengambilan keputusan pengelolaan pendidikan juga makin tersebar ke tingkat daerah, masyarakat, dan akhirnya pada satuan-satuan pendidikan. Pengelolaan pendidikan, sebagaimana di gariskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004, menjadi lebih berbasis daerah, masyarakat, dan sekolah

Berpedoman kepada seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka disusun peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan. Peraturan daerah ini pada dasarnya mengatur secara umum penyelenggaraan pendidikan di daerah, sebagai dasar perumusan agar pengaturan lebih rinci dengan mempertimbangkan keadaan dan tuntutan perkembangan, khususnya masyarakat di daerah, serta keadaan dan tuntutan perkembangan bangsa secara umum.

Pada saat ini kabupaten Bantul menjalankan sistem penyelenggaraan pendidikan yang dijalankan sesuai dengan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 yang berpedoman pada Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional . Dengan adanya peraturan daerah ini diharapkan

dapat mengatur dan memecahkan permasalahan pendidikan khususnya di Kabupaten Bantul.

Salah satu masalah pendidikan yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan kabupaten Bantul adalah adanya tingkat putus sekolah yang masih terjadi sampai saat ini. Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul tahun 2003/2004 persentase tingkat putus sekolah untuk tingkat sekolah dasar adalah 0,1 %, untuk tingkat sekolah lanjutan tingkat pertama berkisar 0.5 % sementara untuk tingkat sekolah menengah umum mencapai 1,2 %.⁵ Dengan adanya peraturan daerah ini diharapkan berbagai masalah yang dialami oleh masyarakat khususnya di kabupaten Bantul dapat teratasi.

Dari penjelasan diatas penulis merumuskan permasalahan yang ada yaitu bagaimana implementasi peraturan daerah No. 13 tahun 2002 kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang diuraikan diatas maka penyusun merumuskan masalah sebagai berikut:

“ Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No.13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional.”?

⁵ Bantul, Dinas Pendidikan, *DKSM Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul Tahun 2003/2004*

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian.

Suatu kegiatan yang akan dilakukan tentunya untuk mengetahui serta memperoleh data tentang berbagai permasalahan yang berkaitan dengan studi implementasi Peraturan Daerah No.13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional , atas dasar tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana kinerja kebijakan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 kabupten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan.

2. Manfaat penelitian

Hasil yang di peroleh dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan atau di manfaatkan sebagai:

- a. Memberi makna yang berarti bagi peningkatan mutu pendidikan yang dilakukan Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.
- b. Dapat mengetahui bagaimana studi implementasi Peraturan Daerah No.13 Tahun 2002 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul

- c. Sebagai sumbangan ilmu karena dalam suatu penelitian pasti terdapat hal-hal yang ditemui atau sesuatu yang belum pernah kita ketahui sebelumnya sehingga dapat menambah wawasan memperkaya pengetahuan dan pengalaman.

D. Kerangka dasar teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrol, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.⁶

Teori menurut koentjaraningrat: “Pengaturan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁷

Mengacu kepada teori yang di jelaskan diatas maka penulis akan menerangkan mengenai teori yang digunakan.

1. Manajemen Sistem Pendidikan Nasional

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur. Dari pengertian ini timbul pernyataan apa yang diatur, siapa yang diatur dan bagaimana mengaturnya.

Pengertian manajemen menurut pendapat Drs. H. Malayu S.P. Hasibuan adalah sebagai berikut.⁸

6 Masri Sigarimbun dan Sofyan Efendi, Metode penelitian Survei, LP3ES, Jakarta, 1989, hal.37.

7 Koentjaraningrat, Metode-metode Penelitian Masyarakat, PT Gramedia, Jakarta, 1997, hal.9.

8 D. S. Hasibuan, Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

“ Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumberdaya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan.”

Sebagai suatu Sistem, Pendidikan Nasional haruslah dikelola dengan tepat agar sebagai sub sistem dari pembangunan nasional, tujuan Sistem Pendidikan Nasional seperti yang ada dalam pasal 2 UU No. 2 Tahun 2003 dapat tercapai secara efisien dan efektif. Banyak formulasi pengertian mengenai Manajemen Pendidikan. Dalam skripsi ini akan digunakan pengertian sebagai berikut :

“ Manajemen Sistem Pendidikan Nasional merupakan suatu proses sosial yang direkayasa untuk mencapai tujuan Sisdiknas secara efektif dan efisien dengan mengikut sertakan kerja sama serta partisipasi seluruh masyarakat.”⁹

Dalam rumusan ini terdapat tiga hal yang penting yang ingin di tonjolkan :

- a. Manajemen Sistem Pendidikan Nasional sebagai suatu proses sosial
- b. Rekayasa untuk mencapai tujuan Sistem Pendidikan Nasional
- c. Pengikut sertaan (partisipasi) masyarakat.

Sebagai suatu proses sosial, Manajemen Sistem Pendidikan tidak terlepas dari Sistem Manajemen Nasional yang pada hakikatnya mengemban kepentingan nasional atau kepentingan rakyat.

Rekayasa untuk mencapai tujuan Sistem Pendidikan Nasional bukan hanya meminta ahli-ahli pengembangan kurikulum, juga para ahli evaluasi pendidikan, proses evaluasi akan menyangkut beban nasional dan beban lokal kurikulum. Selanjutnya berhasilnya pelaksanaan kurikulum memerlukan

⁹ R. M. M. A. J. W. D. G. - General Principles of Management for Educational Planners

suvervisi yang merupakan syarat setiap manajemen yang baik. Apalagi dalam usaha mencapai kualitas pendidikan yang tinggi tidak mungkin akan berhasil tanpa adanya suvervisi yang efektif.

Partisipasi masyarakat terhadap Sistem Pendidikan Nasional boleh dikatakan sangat minim karena belum direkayasa untuk menampungnya kecuali barangkali dalam penyelenggaraan pendidikan swasta. Namun pendidikan swasta pun mengacu kepada Manajemen Pendidikan Pemerintah dengan sistem akreditasinya yang kaku, kecuali barangkali dalam manajemen pembiayaannya.

Dimuka telah diuraikan bahwa Sistem Pendidikan Nasional sebagai sub sistem dari Sistem Manajemen Nasional , berarti bahwa Sistem Pendidikan formal haruslah merupakan suatu sub sistem dari pembangunan nasional. Dan karena salah satu tuntutan-tuntutan pembangunan nasional adalah tersedianya tenaga-tenaga pendidik yang cakap dan terampil dalam jumlah yang memadai, maka Sistem Pendidikan Nasional tidak dapat melepaskan diri dari kebutuhan masyarakat terhadap tenaga-tenaga pendidik tersebut.

2. Sistem Pendidikan Nasional

Sistem adalah : suatu tatanan dari hal-hal yang paling berkaitan dan berhubungan sehingga membentuk suatu kesatuan dan satu keseluruhan, merupakan suatu sarana untuk menguasai keadaan dan pekerjaan agar dalam

prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan. Tiap-tiap sistem merupakan suatu kelompok aktifitas-aktifitas usaha yang terikat satu sama lain melalui cara-cara kerja yang tertentu (metode) dan melalui tata urutan untuk mengerjakan sesuatu / menjalankan aktifitas tertentu (prosedur)¹⁰.

Pendidikan Nasional adalah: pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berakar pada nilai – nilai agama, kebudayaan nasional indonesia, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

Sebagai suatu sistem, pendidikan nasional haruslah dikelola dengan tepat agar sebagai sub sistem dari pembangunan nasional, dapat tercapai secara efisien dan efektif.

Pendidikan merupakan sistem terbuka, sebab tidak mungkin pendidikan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik bila ia tidak mengisolasi diri dengan lingkungannya. Itulah sebabnya pemerintah menegaskan bahwa pendidikan adalah menjadi tanggung jawab pemerintah / sekolah, orang tua dan masyarakat.

Sistem pendidikan nasional untuk melaksanakan pengembangan kebudayaan nasional dalam rangka pembangunan bangsa harus direncanakan dan dibangun secara semesta, menyeluruh dan terpadu sebagai bagian integral pengembangan bangsa itu. Oleh karena itu, perlu dilanjutkan dan ditingkatkan

¹⁰ Soedjarto, Pendidikan Nasional, Gajah Mada, Jakarta, 1982, hal. 7

secara fungsional dan terintegrasi usaha pembinaan bidang pendidikan umum dan kejuruan, yang kini disebut formal dan non formal yang diselenggarakan oleh pemerintah dan swasta dalam rangka mencapai satu sistem pembinaan pendidikan secara nasional yang mantap dan terpadu.

Sistem pendidikan nasional merupakan suatu sistem kehidupan nasional. Hal ini berarti sistem pendidikan nasional merupakan sub sistem dari pembangunan nasional. Sebagai suatu sistem, pendidikan nasional haruslah dikelola dengan tepat agar sebagai sub sistem dari pembangunan, tujuan sistem pendidikan nasional seperti yang tercantum dalam pasal 3 UU No. 20 Tahun 2003 yaitu bertujuan untuk berkembangnya 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 dapat tercapai secara efisien dan efektif.

Dari penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pendidikan nasional adalah sistem pendidikan yang memandang manusia Indonesia seutuhnya tanpa diskriminasi, baik atas dasar ras, daerah keturunan, derajat, jenis kelamin, dan kekayaan, maupun atas dasar agama dan kepercayaan terhadap tuhan yang maha esa, dengan tetap menyadari dan memperhatikan corak Bhineka Tunggal Ika untuk memberikan kemungkinan

3. Implementasi kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Menurut Miftah Thoha, dalam arti luas *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain :

- a. *Policy* merupakan praktik sosial, ia bukan even yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan "*insentif*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *Policy* pada satu pihak dapat terbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, dilain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan *insentif*¹¹.

Charler Bullrek III, James C Anderson dan Dawid W. Brandad yang pendapatnya dikutip oleh Santoso mengatakan proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui kebijakan itu sendiri terdiri dari 6 tahapan yaitu :

- 1) Perumusan masalah
- 2) Pembuatan agenda

¹¹ Miftah Thoha, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Jakarta Rajawali Press, hal. 57-58.

- 3) Pembuatan kebijakan
- 4) Adopsi kebijakan
- 5) Penerapan kebijakan
- 6) Evaluasi kebijakan¹².

Menurut Miftah Thoha terdapat empat macam model kebijakan yang terdiri atas :

A. Model Institusional (model keseimbangan)

Kebijakan negara sebagai hasil kerja lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) nasional, regional dan lokal, model ini tergolong sangat sederhana.

Ciri-ciri model ini adalah :

- 1) Lembaga pemerintah memberi pengabsahan legitimasi
- 2) Public policy bersifat umum atau universal karena menyangkut seluruh warga negara.
- 3) Hanya pemerintah yang dapat memonopoli kekuasaan.

B. Model kelompok

Dalam model ini individu berafiliasi (bergabung) pada kelompok dan lewat kelompok ini maka memaksakan kepentingan pada pemerintah. Kebijakan merupakan equilibrium hasil persaingan kelompok tersebut.

C. Model elit

Dengan asumsi sebagai berikut :

¹² Amir Santoso, *Dasar-dasar Analisis Kebijakan negara*, Pustaka Cipta, Jakarta, 1990 Hal. 22

- 1) Masyarakat terbagi dua golongan yaitu golongan elit dan golongan non elit
- 2) Keduanya memiliki kedudukan yang kontras
- 3) Mobilitas pergerakan diri non elit ke elit yang telah menerima konsensus dasar saja yang dapat masuk dalam lingkungan penguasa.
- 4) Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial.
- 5) Kebijakan tidak mencerminkan keinginan masa namun merupakan profesi elit.

D. Model Rasional Komprehensif

Model ini didasarkan pada konsep "*Economic Man*" (manusia yang berekonomik) yang berkaitan dengan *cost benefit*. Kebijakan model ini paling efisien (perbandingan antara input dan output) diperhatikan dan efektif tanpa memperhitungkan inputnya yang penting output tercapai.¹³

Dalam pembuatan kebijakan haruslah mencakup hubungan timbal balik, baik dari pelaku kebijakan individu maupun kelompok yang mempunyai andil dalam suatu kebijakan, karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

Agar dalam pembuatan kebijakan bisa berjalan dengan baik maka adanya sistem kebijakan yang merupakan seluruh pola institusional

¹³ Miftah Thoha, OP. Cit. Hal 86-103

dimana kebijakan itu dibuat. Adapun elemen-elemen dari sistem kebijakan mempunyai tiga unsur, yaitu

- a. Kebijakan publik
- b. Prilaku kebijakan
- c. Lingkungan kebijakan.

Adapun dampak dari kebijakan itu ditandai dengan perubahan aktual dalam prilaku atau sikap yang merupakan akibat dari keluarnya kebijakan. Meningkatnya kondisi kesehatan dari suatu kelompok sasaran (diperbandingkan dengan jumlah dokter per penduduk) adalah contoh dari dampak kebijakan.

Sasaran dari kebijakan yang dibuat oleh orang, masyarakat atau organisasi yang kepada mereka suatu kebijakan atau program diharapkan memberikan akibat. Kelompok sasaran (Sebagai contoh industri yang berada dibawah undang-undang federal) tidak selalu merupakan pihak yang selalu menerima akibat (*beneficiaries*)

b. Teori Implementasi

Implementasi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, yang diwarnai oleh pembenturan kepentingan antar pelaku yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana pelaku akan otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai apa yang telah diformulasikan dalam kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang menyatakan:

*"proses implementasi bukanlah proses mekanis dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran."*¹⁴

Van Meter dan Van Horn (1975) merumuskan proses implementasi ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Daniel.A. Mazmanian dan Paul.A. Sabastier (1975) menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa memahami apa yang senyatanya¹⁵. Akan tetapi banyak sekali kebijakan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya layak akan tetapi ternyata memahami kesulitan ketika harus di praktekkan di lapangan, sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi adalah apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau rumusannya merupakan fokus perhatian atau bagian sub dari implementasi kebijakan, yakni kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah di satukannya pedoman-pedoman suatu perusahaan.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut diatas, dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif

¹⁴ Muhajir Darwin, hasil loka karya "*Analisis kebijakan sosial*". UGM Yogyakarta 1992.

¹⁵

yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlihat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yang harus dilakukan dan dipertimbangkan dalam pelaksanaan kebijakan seperti :

1. Kondisi yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
2. Perpaduan sumber-sumber program yang dilakukan benar-benar tersedia waktu yang cukup memadai.
3. Kebijakan yang akan di implementasikan bisa disebabkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal dan bersifat langsung, sedikit mata rantai penghubungnya.
4. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
5. Pemahaman tugas-tugas diperinci dan mendalam ditempatkan dalam urutan yang tepat.
6. Adanya koordinasi dan komunikasi yang sempurna dalam pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan serta menurut dan mendapatkan kepatuhan yang sama.

c. Model-Model Implementasi Kebijakan

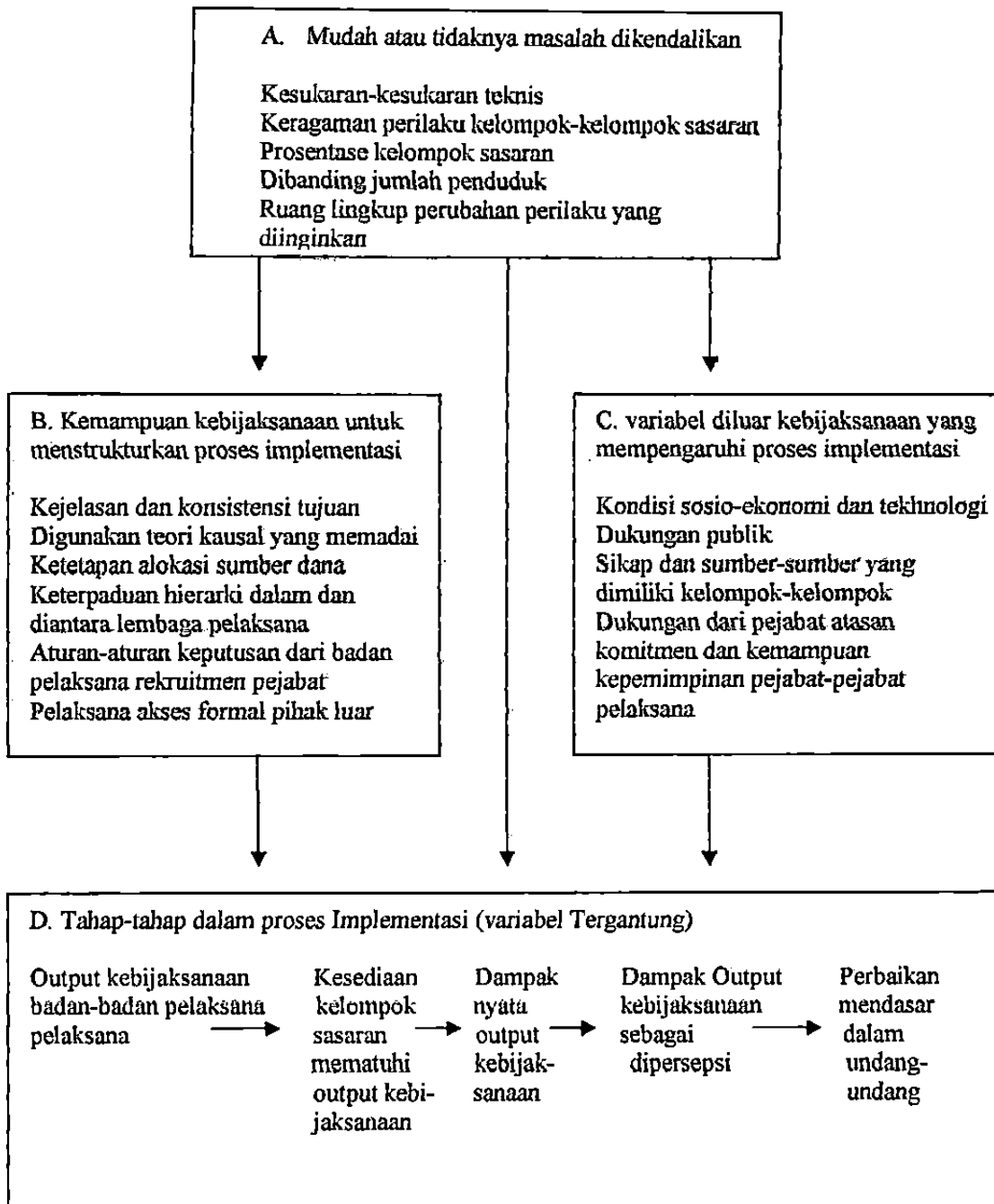
a. Mazmanian dan Sabastier

Kedua ahli berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut dirangkum dalam tiga kategori yaitu :

- a. *Tractability of the problem* (mudah tidaknya suatu masalah diselesaikan)
- b. *Ability of statute yo structure implementation* (kemampuan suatu perundang undangan atau kebijakan. Menstrukturkan proses implementasi.
- c. *Non statutoy variabls afecting implementation* (variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi).

Pada bagan ketiga kategori variabel tersebut diatas, disebut sebagai variabel bebas (*independent Variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variabel*).

Bagan Variabel-Variabel Proses Implementasi kebijakan



Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain; misalnya, tingkat kesediaan

kelompok sasaran untuk melaksanakan atau mematuhi ketentuan

ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (actual impact) keputusan-keputusan tersebut.

A. Mudah atau Tidaknya Masalah Dikendalikan

Terlepas dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masa lainnya.

- Kesukaran kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

Pertama setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya yang biasanya harus disimpan dari pajak. Dalam hal biaya-biaya yang telah dipikul oleh para wajib pajak dan kelompok sasaran kadang-kadang tidak sebanding dengan tindakan-tindakan perbaikan terhadap masalah yang dihadapi, maka dukungan politik terhadap program tersebut kemungkinan akan mengalami penurunan yang drastis.

Ke-1. Kesukaran yang sangat sedikit mengenai tersedianya

teknologi yang menjadi syarat dapat dilaksanakannya suatu program baru mungkin akan menimbulkan desakan-desakan keras dari berbagai pihak untuk menunda sementara waktu maksud pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan hingga diperoleh kepastian bahwa telah tersedia sarana/teknologi yang dapat menjamin efektifitas pencapaian tujuan tersebut

- Keceragaman perilaku yang diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam pelayanan yang diberikan semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas dan dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada para pejabat lapangan. Mengingat adanya kemungkinan perbedaan komitmen para pejabat lapangan terhadap tujuan dan sarana yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijaksanaan maka pemberian kebebasan bertindak tersebut kemungkinan akan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang cukup mendasar dalam tingkat keberhasilan program.

- Prosentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran.

Bahwa semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah semakin besar pula peluang

untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijaksanaan.

- tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Jumlah modifikasi perilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan formal/tujuan Undang-undang adalah fungsi dari jumlah total orang yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dari mereka . semakin besar jumlah-jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki semakin sukar memperoleh implementasi yang berhasil.

B. Kemampuan kebijaksanaan menstrukturkan proses implementasi.

Pada prinsipnya setiap Undang-undang keputusan pengadilan atau perintah eksekutif dapat menstrukturkan proses implementasi dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya dengan cara menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya dengan cara memberikan kewenangan dan dukungan sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut dengan cara mempengaruhi orientasi kebijaksanaan dari para pejabat pemerintah dan dengan cara memberikan kesempatan berpartisipasi bagi pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu

- Kecermatan dan kejelasan perjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.

Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan dari tujuan itu sendiri. Semakin mampu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana dan perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

- Keterandalan teori kausalitas yang dipergunakan

Suatu teori kausalitas yang baik mempersyaratkan :

- a. Bahwa hubungan-hubungan timbal balik antara campur tangan pihak pemerintah dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas.
- b. Bahwa para pejabat yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah mata rantai hubungan yang

... antara lain ...

- Ketetapan alokasi sumber-sumber dana.

Dalam program-program regulatif dana diperlukan untuk menggaji/menyewa tenaga personalia dan untuk memungkinkan dilakukannya analisa teknis yang diperlukan untuk membuat peraturan /regulasi tersebut, mengadministrasikan program perijinan dan memonitor pelaksanaannya. Secara umum tersediannya dana pada tingkat ambang tertentu amat diperlukannya agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal dan tersediannya dana diatas tingkat ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan-tujuan tersebut.

- Keterpaduan hierarki didalam lingkungan dan diantara lembaga –lembaga/instansi-instansi pelaksana.

Masalah koordinasi ini semakin rumit jika menyangkut peraturan pemerintah pusat yang dalam pelaksanaannya seringkali amat bergantung pada pemerintah daerah tingkat I dan instansi-instansi didaerah tingkat II karena perlu dijabarkan dalam bentuk program-program dan terjalin dalam suatu sistem yang amat heterogen. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hierarki badan-badan pelaksana.

- Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan ialah sejauh mana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor diluar badan-badan pelaksana mempengaruhi para pendukung tujuan resmi undang-undang selain dapat mempengaruhi proses implementasi melalui pemilihan badan-badan pelaksana yang tepat dapat pula mempengaruhi partisipasi dua kelompok aktor diluar badan-badan pelaksana, yaitu calon-calon penerima manfaat /kelompok-kelompok sasaran program dan atasan dari badan-badan pelaksana yaitu badan-badan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

C. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

Output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana pada hakikatnya adalah fungsi dari interaksi antara struktur hukum dan proses-proses politik. Suatu undang-undang yang dirancang/dirumuskan dengan baik dapat membekali para pejabat itu dengan arah kebijaksanaan dan sumber-sumber hukum yang memadai guna menanggulangi timbulnya perubahan-perubahan mendadak dalam wilayah hukum yang luas dan berbeda kondisinya.

- Kondisi-kondisi sosio ekonomi dan teknologi

Kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi merupakan variabel output-output kebijaksanaan badan-badan pelaksana dan yang pada akhirnya mempengaruhi pencapaian tujuan Undang-undang. Kondisi-kondisi tersebut terjalin dengan implementasi melalui perubahan-perubahan dalam kelompok-kelompok kepentingan dukungan publik terhadap tujuan-tujuan atau melalui badan-badan legislatif, eksekutif atasan dari badan-badan pelaksana.

- Dukungan dukungan publik

Hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu karena untuk berhasilnya implementasi kebijaksanaan setiap program membutuhkan adanya sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan terutama dalam bentuk perluasan alokasi anggaran.

- Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan tertentu dalam sumber-sumber dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat terhadap tujuan-tujuan Undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga-lembaga pelaksana memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi. Dalam kaitan ini, dilema yang biasanya dihadapi oleh para pengajar

.....

satu/lebih kelompok sasaran ialah bahwa derajat dukungan publik atas program-program tersebut berbeda dari waktu ke waktu.

- Dukungan dari Badan Lembaga-Lembaga Atasan yang berwenang.

Yang dimaksud lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana ialah lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan kontrol terhadap kewenangan hukum dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut. Yang termaksud lembaga-lembaga atasan yang berwenang ini ialah badan legislatif, yang bersangkutan paut dengan kebijaksanaan yang bersangkutan, badan eksekutif puncak serta badan-badan/lembaga-lembaga atasan langsung menurut jenjang struktur organisasi.

D. Tahap-tahap dalam proses Implementasi (variabel tergantung)

Masing-masing tahap disini merupakan input bagi keberhasilan tiap-tiap tahap yang lain. Misalnya kepatuhan terhadap keputusan-keputusan kebijakan badan-badan pelaksana jelas akan mempengaruhi dampak nyata keputusan dari badan-badan pelaksana jelas merupakan variabel kunci yang mempengaruhi revisi/perbaikan undang-undang.

1. Output Kebijakan Badan Badan Pelaksana

Proses biasanya membutuhkan usaha-usaha tertentu pada pihak para pejabat disatu atau lebih badan-badan pelaksana untuk mempersiapkan analisis teknis mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih konkrit dan kemudian penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu pada ribuan kasus yang spesifik.

- Persepsi terhadap Dampak Output Kebijakan

Walupun dampak nyata output-output kebijakan badan-badan pelaksanaan ini merupakan perhatian utama para analisis kebijakan dan para administrator seringkali dampak nyata kebijakan ini sulit diukur secara komprehensif dan sistematis. Dalam evaluasi program yang dilakukan oleh sistem politik ialah dampak yang dipersepsikan oleh kelompok-kelompok masyarakat dan lembaga-lembaga atasan yang berwenang. Persepsi mengenai dampak output kebijakan ini mungkin akan menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam mandat Undang-undang.

- Perbaikan (revisi) mendasar dalam Undang-undang.

Mengingat saat ditetapkannya suatu undang-undang (atau keputusan kebijakan lainnya) haruslah dipandang sebagai titik awal bagi analisis implementasi maka perbaikan atau

formulasi undang-undang tersebut haruslah dipandang sebagai titik puncak dari proses implementasi.

b. George C. Edward III

Pendapat yang kurang lebih sama dikemukakan oleh George C. Edward III. Menurutnya bahwa salah satu pendekatan dalam studi implementasi harus dimulai dengan pertanyaan apakah yang menjadi prasarat bagi keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya Edward III. Menunjukkan empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu : Komunikasi, sumber-sumber diaposisi dan struktur birokrasi. Dengan kata lain keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh keempat faktor tersebut, yang masing-masing saling berinteraksi.¹⁶

d. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian dan dikaitkan dengan model implementasi kebijakan, maka variabel-variabel yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi kebijakan adalah:

1. Sumberdaya, meliputi: sumber dana sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Merupakan aspek penting yang mendukung suatu kebijakan tidak lain adalah tersedianya sumber daya yang

¹⁶ Edward III, George, Implementing public policy, Texas A&M University, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1980.

memadai, baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Sumber daya disini dimaksudkan sumber dana, SDM, dan sumber daya buatan.

2. Struktur birokrasi, meliputi: koordinasi, tingkat kewenangan. standar prosedur pelayanan yang bersifat rutin dan memberikan kemungkinan pegawai publik untuk banyak membuat keputusan setiap harinya. Tetapi hal ini sangat diperlukan untuk meningkatkan waktu dan juga mampu membawa prosedur yang diterapkan secara fleksibel pada organisasi yang kompleks dan berfungsi sebagai pengawas. Untuk melaksanakan kebijakan diperlukan pembagian fungsi dan tanggung jawab dari policy maker kepada unit-unit organisasi didalam lingkungan intern.
3. Kondisi lingkungan, meliputi: jumlah penduduk, sumber daya alam. Dalam implementasi kebijakan kondisi lingkungan yang dimaksud yaitu berupa kondisi sosial dan kondisi ekonomi cukup berpengaruh terhadap kinerja kebijakan.
4. Karakteristik pelaksana, meliputi: Persepsi pelaksana, kebutuhan dan sosialisasi pelaksana program. Sikap pelaksana yang dimaksud merupakan kemauan pelaksanaan kebijakan serta pembagian tugas yang jelas.

Faktor sumber daya faktor struktural dan faktor kondisi lingkungan sangat mempengaruhi terhadap pembentukan persepsi dan pelaksana

maupun tidak mendukung akan membentuk suatu persepsi yang pada gilirannya akan tercermin dari tindakan para pelaksana kebijakan.

4. Implementasi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, atau kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Implementasi Kebijakan Pendidikan merupakan kebijakan yang dijalankan oleh Pemerintah. Dalam hal ini yang mengimplementasikan kebijakan tersebut adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.

Dengan melihat manajemen Pendidikan Nasional yang merupakan sub sistem dari sistem Manajemen Nasional, maka sistem pendidikan formal haruslah merupakan sub sistem dari pembangunan nasional.

Dan karena salah satu tuntutan pembangunan nasional adalah tersedianya tenaga-tenaga pendidik yang cakap dan terampil dalam jumlah yang memadai, maka Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul membuat

dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan.

Implementasi kebijakan peraturan daerah ini berkaitan dengan manajemen sistem pendidikan yang berpedoman pada Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional.

Dalam implementasi kebijakan pendidikan ini penulis menggunakan model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabastier yaitu :

1. *Tractability of the problem* (mudah tidaknya suatu masalah diselesaikan).
2. *Ability of statute to structure implementation* (kemampuan suatu perundang-undangan atau kebijakan menstrukturkan proses implementasi).
3. *Non statutory variables affecting implementation* (variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi).

Lebih lanjut dijelaskan faktor-faktor dari ketiga kategori menurut ahli tersebut dan hubungannya dengan implementasi Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional adalah sebagai berikut :

- a. *Tractability of the problem, meliputi :*
 1. Kesulitan kesulitan teknis yang dialami Dinas Pendidikan
 2. Keragaman perilaku dari kelompok target yaitu semakin beragam pelayanan yang diberikan pejabat dinas pendidikan

yang memiliki kebebasan bertindak dalam melaksanakan program dilapangan.

3. Prosentasi dari totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok untuk mencapai tujuan pendidikan.
 4. ruang lingkup perubahan prilaku yang dikehendaki, Jumlah modifikasi prilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan Peraturan Daerah No 13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul adalah fungsi dari jumlah total orang yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dari mereka.
- b. *Ability of statute to structure implementatio*, meliputi :
1. Kejelasan dan konsistensi tujuan pendidikan
 2. Digunakan teori kausal yang memadai
 3. Ketetapan alokasi sumber dana pendidikan
 4. Keterpaduan hierarki didalam dan diantara lembaga-lembaga pelaksana
 5. Akses formal pihak-pihak luar
- c. *Variabel ability of statute to structure implementation*, meliputi :
1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi, Kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi merupakan variabel-variabel output-output kebijaksanaan Dinas Pendidikan dan yang pada akhirnya mempengaruhi pencapaian Undang-undang. .
 2. Dukungan Peraturan Daerah, Semakin mampu Peraturan Daerah memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat maka akan

semakin muda Dinas Pendidikan mengeluarkan kebijakan yang sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

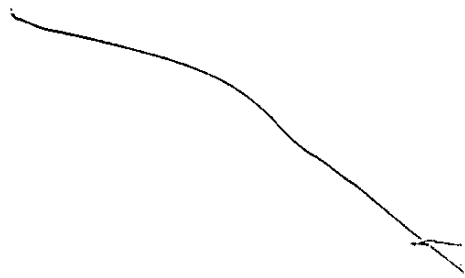
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok yang terlibat,
4. Dukungan dari Badan-badan / lembaga-lembaga atasan yang berwenang, dalam hal ini Dinas Pendidikan harus memiliki dukungan dari lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan kontrol terhadap kewenangan hukum dan sumber-sumber keuangan.
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan dan pejabat pelaksana, dalam hal ini Dinas Pendidikan dalam menjalankan Peraturan Daerah No. 13 tersebut..

Dari penjelasan model implementasi kebijakan diatas maka Dinas pendidikan Kabupaten Bantul didalam menjalankan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan, berdasarkan variabel-variabel yang mempengaruhi model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan sabastier, juga berdasarkan Variabel-variabel yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi pendidikan.

E. Defenisi Konsepsional

Dalam definisi konsepsional akan penyusun runuskan suatu kerangka

konseptual sebagai suatu kerangka dari setiap variabel yang terdapat



dalam tulisan ini. Namun sebelumnya kita lihat terlebih dahulu pengertian dari konsep itu sendiri. Pengertian konsep menurut Masri singarimbun yakni:

“Unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial”.¹⁷

Dari definisi tersebut maka definisi konseptual adalah sebagai berikut.

1. Manajemen Pendidikan Nasional

Manajemen Pendidikan Nasional adalah merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mencapai tujuan Sistem Pendidikan Nasional secara efektif dan efisien dengan mengikut sertakan kerja sama serta partisipasi masyarakat.

2. Sistem Pendidikan Nasional

Sistem pendidikan nasional adalah sistem pendidikan yang memandang manusia indonesia seutuhnya tanpa diskriminasi, baik atas dasar ras, daerah keturunan, derajat, jenis kelamin, dan kekayaan, maupun atas dasar agama dan kepercayaan terhadap tuhan yang maha esa, dengan tetap menyadari dan memperhatikan corak Bhineka Tunggal Ika untuk memberikan kemungkinan perkembangan manusia indonesia, baik sebagai pribadi maupun sebagai warga masyarakat.

3. Kebijakan

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, yang mempunyai tujuan atau

berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat.

4. Implementasi

Implementasi adalah usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan yaitu peristiwa-peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun suatu peristiwa.

5. Implementasi Kebijakan Pendidikan

Implementasi Kebijakan Pendidikan adalah suatu kebijakan yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan yang berkaitan dengan manajemen pendidikan sesuai dengan sistem pendidikan nasional.

F. Definisi Operasional

Definisi ini merupakan variabel-variabel yang sudah di bahas dalam definisi konsep dan kerangka dasar teori. Menurut Sofyan Effendi definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variabel di ukur. Dengan membaca definisi ini dalam suatu penelitian akan mempermudah seorang peneliti dalam merinci data.

Definisi operasional yang di gunakan dalam penelitian ini adalah:

Implementasi kebijakan dari manajemen sistem pendidikan nasional adalah

1. Kinerja Implementasi Kebijakan Pendidikan sesuai dengan isi Perda No.13 tahun 2002 :
 - a. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan aturan-aturan yang terdapat pada peraturan daerah di kabupaten bantul.
 - b. Terwujudnya sistem pendidikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, khususnya di kabupaten bantul.
 - c. Terwujudnya peningkatan mutu pendidikan di kabupaten Bantul sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2002.
 - d. Terwujudnya pelayanan pendidikan kepada masyarakat dalam rangka memberikan dan memperluas kesempatan dalam memperoleh pendidikan di kabupaten Bantul.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi manajemen sistem pendidikan :
 - a. Sumber daya meliputi :
 - Dana pendidikan kabupaten Bantul
 - Sumber daya manusia di kabupaten Bantul
 - b. Struktur birokrasi meliputi :
 - Koordinasi Dinas Pendidikan kabupaten Bantul
 - Tingkat kewenangan birokrasi Dinas Pendidikan kabupaten Bantul
 - c. Kondisi lingkungan meliputi :
 - Jumlah penduduk kabupaten Bantul
 - Kondisi sosial-ekonomi masyarakat Bantul

d. Karakteristik pelaksana meliputi :

- Karakteristik pelaksana pegawai Dinas Pendidikan kabupaten Bantul
- Kebutuhan dan sosialisasi pelaksanaan program Dinas Pendidikan kabupaten Bantul

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian berdasarkan pokok permasalahan yang telah disebutkan, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif.

Mengenai metode deskriptif ini pada dasarnya adalah melaksanakan suatu metode penelitian yang memutuskan, menganalisis dan mengklasifikasikan data yang akan diteliti yang dalam pengumpulan datanya biasanya menggunakan teknik-teknik antara lain : interview, observasi, dokumentasi dan studi pustaka.

Metode ini dalam penelitiannya mempunyai ciri-ciri tertentu, yakni :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual.
- b. Data-data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.¹⁸

2. Lokasi Penelitian

Lokasi yang penulis gunakan dalam penelitian mengenai studi implementasi Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2002 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan adalah Dinas Pendidikan kabupaten Bantul dengan mempertimbangkan dan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dilihat dari tujuan penelitian yaitu mempunyai keinginan untuk mengetahui secara jelas bagaimana studi implementasi Peraturan Daerah No.13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional, maka Penyusunan skripsi ini akan membantu pihak-pihak yang bersangkutan yang ada di Kabupaten Bantul mengenai fenomena yang ada.
2. Selain itu Yogyakarta dikenal sebagai kota pendidikan dimana banyak putra-putri daerah yang sedang menimba berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Sehingga dinas pendidikan kabupaten Bantul juga berupaya untuk meningkatkan mutu pendidikan yang ada di Bantul untuk menciptakan generasi yang berpotensi sehingga dapat memajukan kabupaten Bantul pada khususnya.

3. Unit Analisa Data

Istilah unit analisa data diartikan sebagai obyek nyata yang akan diteliti yaitu untuk mengetahui bagaimana studi implementasi Peraturan Daerah No.13 Tahun 2002 Kabupaten Bantul tentang sistem penyelenggaraan pendidikan nasional, maka dalam penelitian ini perlu

penyusun tentukan sebagai unit analisis datanya adalah dinas pendidikan kabupaten Bantul.

Adapun bidang-bidang yang menjadi sasaran penelitian adalah bagian tata usaha dan sub bagian perencanaan Dinas pendidikan kabupaten Bantul.

4. Jenis Data

Oleh karena metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan data sekunder.

a. Data primer

yaitu data yang diperoleh langsung dari responden yang merupakan pihak-pihak yang terkait didalam penelitian yaitu Dinas Pendidikan kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Yaitu data dalam hal pelaksanaan Undang-Undang sistem pendidikan nasional yang diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan kecil, penelitian, data statistik, media dan dokumen yang ada pada Dinas Pendidikan kabupaten Bantul.

Selanjutnya dalam penetian yang bersifat deskriptif ini Winarno Surachmad menjelaskan :

Sifat dari bentuk penelitian yang bersifat deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami,

sedang bekerja, kelainan yang muncul, kecenderungan yang sedang meruncing dan sebagainya.¹⁹

5. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam usaha mengumpulkan data yang diperlukan dari obyek penelitian akan mempergunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Observasi

Adalah mengadakan pengamatan langsung dilokasi penelitian terhadap gejala-gejala yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

b. Interview /wawancara

Adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara peneliti dengan responden dengan menggunakan *interview guide* (panduan wawancara). Manfaat dari teknik ini adalah menjelaskan masalah sampai sedetail-detailnya dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

Pada Dinas Pendidikan kabupaten Bantul dalam rangka mencari data yang jelas mengenai implementasi Peraturan Daerah ini, responden yang dipilih :

- Kepala bagian tata usaha Dinas Pendidikan kabupaten Bantul.
- Kepala sub bagian perencanaan Dinas Pendidikan kabupaten Bantul

¹⁹ Winarno Surachman, *Dasar-dasar Metodologi Ilmiah Terapan*, Bandung, 1970, hal. 156

c. Dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan informasi dengan jalan melihat buku-buku serta catatan-catatan yang tersedia diarsip.

Jadi dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengadakan pencatatan-pencatatan atau pengambilan gambar dari dokumentasi yang terdapat ditempat penelitian yang ada hubungannya dengan masalah-masalah yang diteliti.

6. Teknik Analisa Data

Menurut Patton, analisis data adalah proses mengatur urutan data dan mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar²⁰.

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah analisa kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek-obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada serta memakai makna yang bersifat menyeluruh. Data laporan penelitian tersebut diperoleh dari wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumentasi resmi dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan objektivitas.

²⁰ Patton, M. K. (1990). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications.