

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

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

Penyelenggaraan otonomi daerah harus diartikan sebagai upaya pemberdayaan daerah dan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam segala bidang kehidupan, termasuk bidang pendidikan. Untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam bidang pendidikan, diperlukan wadah yang dapat mengakomodasi pandangan, aspirasi dan mengali potensi masyarakat untuk menjamin demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas. Salah satu wadah tersebut adalah Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan komite sekolah di tingkat satuan pendidikan.

Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah merupakan amanat rakyat yang telah tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 – 2004. Amanat rakyat ini selaras dengan kebijakan otonomi daerah yang telah memposisikan kabupaten/kota sebagai pemegang kewenangan dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pendidikan. Pelaksanaan pendidikan di daerah tidak hanya diserahkan kepada kabupaten/kota, melainkan juga dalam beberapa hal telah diberikan kepada satuan pendidikan, baik pada jalur pendidikan sekolah maupun luar sekolah. Dengan kata lain, keberhasilan dalam penyelenggaraan pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah propinsi, kabupaten/kota, pihak sekolah, orang tua dan

masyarakat dan atau *stakeholder* pendidikan. Hal ini sesuai dengan konsep partisipasi berbasis masyarakat (*community-based participation*) dan manajemen berbasis sekolah (*school-based management*), yang kini tidak hanya menjadi wacana, tetapi telah mulai dilaksanakan di Indonesia.<sup>1</sup>

Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, serta perangkat peraturan pemerintah yang berkaitan, memang telah membawa perubahan paradigma pengelolaan sistem pendidikan. Tentu ini akan berakibat terhadap perubahan struktural dan pengelolaan pendidikan, dan berlaku juga pada penentuan *stakeholder* di dalamnya. Jika masa lalu, *stakeholder* pendidikan itu sepenuhnya ada ditangan aparat pusat, maka dalam era otonomi pendidikan sekarang ini peranan sebagai *stakeholder* itu akan tersebar kepada berbagai pihak yang berkepentingan.

Salah satu model pengelolaan yang kini digagas Departemen Pendidikan Nasional adalah yang disebut Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Manajemen Berbasis Sekolah merupakan salah satu model manajemen pendidikan yang berbasis pada otonomi atau kemandirian sekolah dan aparat daerah dalam menentukan arah, kebijakan jalannya pendidikan di daerah masing-masing.<sup>2</sup> Keberhasilan dalam pelaksanaan MBS sangat

---

<sup>1</sup>. Cooton Kathleen, (2001). *school- Based Management school Improvement research Series*. <http://www.nwrel.org/scpd/sir/7/tops.html>.

<sup>2</sup>. Depdiknas, (2001). *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis sekolah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Dan Menengah Direktorat sekolah lanjutan tingkat pertama.

ditentukan oleh perwujudan kemandirian manajemen pendidikan pada tingkat kabupaten atau kota.

Gagasan MBS sebenarnya dapat merupakan jawaban atas tantangan pendidikan kita ke depan. Dalam Undang-undang No.25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, khususnya bab VII (pembangunan pendidikan) digambarkan bahwa dunia pendidikan di Indonesia menghadapi tiga tantangan besar, diantaranya adalah sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, sistem pendidikan nasional dituntut melakukan perubahan dan penyesuaian sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keberagaman kebutuhan/keadaan daerah peserta didik serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Salah satu implikasi penting yang memerlukan perhatian serius kita semua adalah bahwa semua anak usia sekolah adalah anak bangsa dan anak dari semua orang tua. Semua anak harus memiliki kesempatan memperoleh pendidikan dan tidak menghadapi kendala untuk bersekolah. Tidak semua orang tua harus membayar biaya pendidikan karena kemampuannya berbeda-beda, namun semua anak harus bisa sekolah. Dengan demikian, maka suatu sistem pajak daerah perlu segera dipertimbangkan penerapannya dalam rangka menambah kemampuan anggaran daerah untuk penyelenggaraan pendidikan.

Dalam kaitan persoalan di atas, muncul konsep MBS dapat di pandang sebagai langkah untuk meningkatkan otonomi (kemandirian) dan profesionalisasi setiap satuan pendidikan (sekolah). Keberhasilan MBS tentu dapat ditentukan dengan meningkatnya partisipasi masyarakat, dengan

mengakomodasi pandangan, aspirasi dan menggali potensi masyarakat untuk menjamin demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui Komite Sekolah ditingkat satuan pendidikan /sekolah Dewan Pendidikan ditingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap program-program yang diselenggarakan.

Kekhasan Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau berupaya penyebaran pendidikan dapat dirasakan oleh seluruh warga. Hal ini dapat dilihat pada perhatian yang serius terhadap usia pendidikan sekolah yang tidak tercover pada lembaga pendidikan formal. Salah satu program kerja Dewan Pendidikan adalah mengupayakan penyelenggaraan pendidikan luar sekolah secara kelembagaan pendidikan luar sekolah (PLS) dikelola bersama sanggar belajar (SKB).

## **B. Rumusan Masalah**

- 1. Bagaimana perencanaan dan pelaksanaan program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau di Era Otonomi Daerah tahun 2007?*
- 2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perencanaan dan pelaksanaan program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau di Era Otonomi Daerah tahun 2007?*

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui proses perencanaan dan pelaksanaan program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau di Era Otonomi Daerah tahun 2007

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi proses perencanaan dan pelaksanaan program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau di Era Otonomi Daerah tahun 2007

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Aspek Teoritik

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan informasi dan konstitusi intelektual terhadap Ilmu Pemerintahan.

2. Manfaat bagi Dewan Pendidikan

Dapat digunakan sebagai bahan untuk mengembangkan dan meningkatkan kerja Dewan Pendidikan sesuai dengan peran dan fungsinya.

3. Bagi Pemerintah Kota Bau-Bau

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Bau-Bau agar dapat memberikan solusi yang terbaik dalam peningkatan kualitas pendidikan yang ada di Kota Bau-Bau.

#### **E. Kerangka Dasar Teori**

pengkajian bahan pustaka digunakan untuk mempertajam permasalahan dan untuk mencari dukungan fakta, informasi atau teori dalam rangka menentukan landasan teori atau landasan bagi penelitian. Pada dasarnya kerangka teori merupakan suatu uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan antara variabel yang digunakan dalam penelitian menurut teori yang sudah ada. Menurut Suharsimi Arikunto, kerangka teori merupakan bagian

penelitian memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok sub variabel atau pokok masalah yang ada dalam penelitian.

Teori digunakan untuk menyusun konsep-konsep dan fakta-fakta dalam suatu pola yang koheren atau logis dan untuk memprediksi hasil penelitian yang akan datang. Kedua fungsi ini sering disebut fungsi deskripsi dan eksplanasi. Jadi kerangka teori digunakan untuk menerangkan suatu fenomena sosial yang menjadi pusat perhatian peneliti. Berdasarkan pemahaman tersebut maka didalam analisis program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau Di Era Otonomi Daerah Tahun 2007 ini akan dibahas hal-hal sebagai berikut:

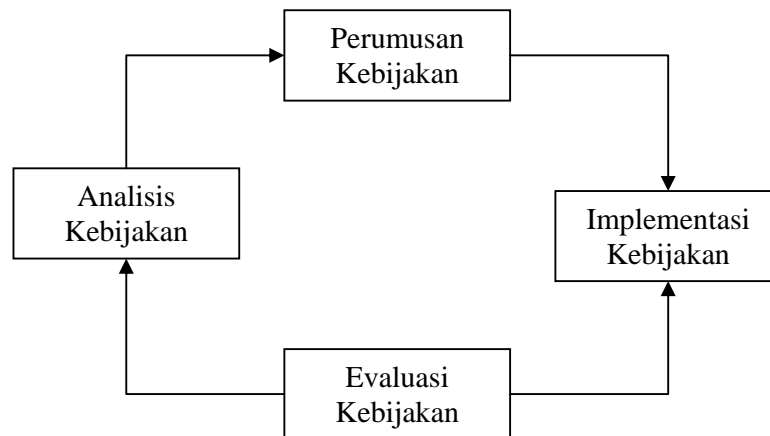
#### 1. Kebijakan Publik

Menurut Chochran dan Malone mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu kajian terhadap keputusan-keputusan dan aksi-aksi pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah yang berkenaan dengan publik. Kebijakan publik terdiri dari keputusan politis dalam mengimplementasikan program-program dalam rangka mencapai tujuan sosial masyarakat. Keputusan-keputusan ini kemudian diharapkan merepresentasikan sebuah konsensus nilai. Kebijakan publik terdiri dari serangkaian rencana kerja atau program dan tujuan secara tertulis yang memberikan gambaran tentang apa yang ingin kita capai dengan sebuah kebijakan. Tujuan itu juga menggambarkan tentang apa dan siapa yang akan terkena dampak (merasakan efek) dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Dapat disimpulkan bahwa dalam prakteknya memang kebijakan publik dapat saja dipengaruhi oleh para aktor dan faktor-faktor lain di luar pemerintah akan tetapi berbicara mengenai kebijakan publik maka kita tidak akan lepas dari pembicaraan mengenai serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dan menjalankan fungsinya, serta maksud dan keputusan politis yang mempengaruhi dibalik aktivitas serta keputusan tersebut.

### **Mekanisme Kebijakan**

#### **Skema Kebijakan Publik**



Sumber : Data skunder, Diktat Evaluasi Kebijakan, 2007

Dari skema kebijakan publik diatas dijelaskan sebagai berikut:

- a. Dalam kebijakan publik proses pertama yang dilakukan adalah analisis kebijakan. Analisis kebijakan adalah sebuah tindakan atau kegiatan yang diperlukan untuk membuat sebuah kebijakan, baik kebijakan baru sama sekali atau kebijakan baru sebagai konsekwensi dari kebijakan yang ada. Analisis kebijakan adalah sebuah proses untuk

melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah-masalah publik yang perlu mendapat perhatian serius dan diatur dalam sebuah kebijakan. Hasil identifikasi ini kemudian disusun prioritas isu dan masalah yang strategis mulai dari yang utama/pokok sampai pada hal-hal yang sifatnya tersier yang kemudian melahirkan sebuah rekomendasi kebijakan.

- b. Dari prioritas isu atau masalah yang direkomendasikan kemudian proses berikutnya adalah perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan inti dari proses kebijakan publik sebab disinilah diformulasikan atau dirumuskan isu atau masalah-masalah sosial menjadi sebuah produk kebijakan. Produk kebijakan merupakan produk hukum yang mempunyai sifat memaksa dan intervensi terhadap kehidupan publik. Produk kebijakan dapat berupa Undang-Undang, peraturan, keputusan, maupun program yang bersifat mengikat. Hal yang perlu mendapat perhatian serius dalam perumusan kebijakan adalah sumber daya manusia yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut. Agar kebijakan yang dihasilkan *qualified* perlu adanya SDM yang juga kompeten.
- c. Implementasi kebijakan, produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebelum diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar



masyarakat siap memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variabel dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Diantaranya adalah, struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk, dan tatanan hukum yang berlaku. Dalam suatu pemerintahan, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan atau institusi pemerintah. Perlu adanya supervisi untuk mengawal agar kebijakan mencapai target-target yang diinginkan.

- d. Evaluasi kebijakan, merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Evaluasi kebijakan berkenaan dengan perumusan kebijakan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Evaluasi akan memberi penilaian yang valid terhadap kinerja kebijakan.

## 2. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan suatu tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan yang terjadi setelah tahap formulasi dan implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut dengan para konstituen. Evaluasi diperlukan sebagai suatu upaya mencakup faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan ataupun keberhasilan suatu program, pada akhir suatu evaluasi kemudian diharapkan akan terjadi perbaikan-perbaikan

pelaksanaan suatu kebijakan yang lebih sempurna di masa yang akan datang.

Kebijakan agar lebih operasional harus diinterpretasikan dalam bentuk program, pada akhirnya setelah diimplementasikan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi. Konsekuensi kebijakan dibagi menjadi output dan dampak.<sup>3</sup> Output disini lebih berwujud barang, jasa, dan fasilitas lain yang diterima oleh kelompok sasaran (*target group*). Sementara dampak merupakan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Sementara itu, Kasley dan Kumar menyarankan tiga pertanyaan dasar dari suatu kegiatan evaluasi:

1. Siapa yang memperoleh akses terhadap output dan input?
2. Bagaimana mereka bereaksi terhadap proyek tersebut?
3. Bagaimana proyek tersebut mempengaruhi perilaku mereka?

Dari berbagai persoalan diatas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan itu bertujuan untuk mengetahui empat aspek yaitu: proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan eektivitas dampak program. Hal-hal tersebut itulah yang mendorong evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum maupun dalam konteks kebijakan yang terkait langsung dengan kondisi lingkungan. Selain itu, peneliti evaluasi juga dapat dibedakan menjadi dua yaitu evaluasi sumatif dan evaluasi formatif.<sup>4</sup> Evaluasi sumatif merupakan studi yang disusun untuk memperkirakan hasil (produk) dari program yang

---

<sup>3</sup> William. N. Dunn, *pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1984, hlm 280

<sup>4</sup> Sugiyono, *Dasar-dasar Evaluasi Proyek*, 1994, hlm 5

telah ditetapkan. Sementara evaluasi formatif lebih menekankan pada perbaikan suatu program meskipun program tersebut masih dijalankan dan berubah.

Bryant dan White mengemukakan bahwa evaluasi merupakan upaya untuk mengetahui apakah ada hubungan atau kaitan antar proyek dan hasil tertentu dari suatu proyek, dalam hal ini Donald. F. Heider menyatakan bahwa penelitian evaluasi juga dapat diarahkan untuk berbagai macam tujuan, tidak hanya sebagai alat untuk memperbaiki program-program.<sup>5</sup> Kadang-kadang evaluasi dilakukan untuk mendengarkan atau mendukung suatu program yang sedang berjalan dan terkadang juga untuk meneliti agar program tersebut terhindar dari penyimpangan-penyimpangan dan pengurangan aktivitasnya. Henry dengan mendefinisikan tujuan-tujuan evaluasi yang berbeda dapat dilihat suatu program dinilai gagal oleh suatu perangkat evaluasi, sementara di lain pihak dianggap oleh kriteria lainnya.<sup>6</sup>

Dalam konteks ini Langbein juga membagi evaluasi ini menjadi dua jenis yaitu evaluasi deskriptif dan kausal serta dibedakan antara proses dan outcome. Dari sisi proses, evaluasi deskriptif mempertanyakan apakah pelaksanaan suatu program telah sesuai dengan yang ditetapkan? Apakah fasilitas sumber daya program telah dimanfaatkan? Dan dari sisi outcome evaluasi deskriptif mempertanyakan mengenai siapa saja yang terkena program? Dan apakah program mencapai semua diisyartkan (*eligible*)? Sementara itu evaluasi kausal akan menguji apakah suatu hasil khusus disebabkan oleh program khusus?

---

<sup>5</sup> Bryant dan white, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, 1982, hlm 194.

<sup>6</sup> Henry, *Masalah-Masalah Administrasi Negara dan Kenegaraan*, 1986, hlm, 147.

Apakah program menghasilkan hasil yang dikehendaki atau tidak? Dan alat implementasi program yang seperti apa yang dapat menghasilkan outcome yang terbaik?

Kebijakan publik selalu mengandung sekurang-kurangnya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai tujuan tersebut. Sementara itu, kegiatan evaluasi program atau proyek yang merupakan salah satu upaya yang bisa dilakukan agar tujuan atau target dari suatu kebijakan dapat tercapai. Di pihak lain Dunn, mengatakan bahwa evaluasi kebijakan itu mempunyai empat fungsi sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Eksplanasi, yang dapat menggambarkan potret realitas pelaksanaan program yang bisa digunakan untuk membuat generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Disamping itu juga akan dapat diketahui tentang variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan program serta dapat teridentifikasi tujuan-tujuan dari program utama yang potensial untuk tercapai, alasan tujuan harus dicapai dan cara untuk mencapainya.
2. Kepatuhan, yang dapat diamati dari tindakan yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan, apakah sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Auditing, dengan kegiatan evaluasi ini akan dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain,

---

<sup>7</sup> William .N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1994, hlm 278

yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan, apakah terjadi penyimpangan ataukah tidak.

4. Akunting, yang akan menggambarkan seberapa jauh dampak program terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat yang menjadi target group.

Secara rinci evaluasi memiliki beberapa tujuan:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, dengan evaluasi maka akan diketahui tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah diimplementasikan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi dapat diketahui pula beberapa besar biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat outcome suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan.
5. Evaluasi kebijakan juga dilakukan untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Tujuan akhir dari evaluasi adalah sebagai input bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (*feed back*).

Untuk kepentingan jangka panjang dan kepentingan yang berkelanjutan maka evaluasi kebijakan sangat diperlukan. Dengan adanya evaluasi ada *feed back* bagi kebijakan-kebijakan seterusnya dan mengurangi tingkat kesalahan yang dilakukan. Mengapa evaluasi diperlukan? Secara rinci alasan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh suatu kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasaran.
2. Untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat tingkat efektivitas yang diperoleh.
3. Untuk memenuhi aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai objek dari kebijakan dan program pemerintah.
4. Dengan evaluasi dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para *stakeholder*.
5. Untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan kedepan dan diharapkan diambilnya kebijakan yang lebih baik.

Seringkali terjadi kesalahan dalam pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik hanya berkaitan dengan evaluasi terhadap implementasi kebijakan semata akan tetapi sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mencakup tiga lingkup makna, yaitu : evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Ketiga komponen ini menentukan apakah kebijakan akan bermanfaat atau tidak.

## 1. Evaluasi Kebijakan Dan Program

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan *tentang* dan *dalam* proses pembuatan kebijakan.<sup>8</sup> Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik.

Sebuah kebijakan publik tidak dapat dilepaskan begitu saja. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan yang dilakukan dengan melakukan evaluasi kebijakan. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut dengan para kostituen dan evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan dilapangan.

*Program evaluation ia a way of bringing to public decisions makers the available knowledge about a problem, about the relative effectiveness of past strategies for adderessing or reducing that problem, and about the observed effectiveness of particular.*

---

<sup>8</sup> Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences* (New York; American Elsevier Publising Co., 1971)

Secara rinci evaluasi memiliki beberapa tujuan<sup>9</sup>:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, dengan evaluasi maka akan diketahui tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah diimplementasikan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi dapat diketahui pula beberapa besar biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat *outcome* suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan.
- e. Evaluasi kebijakan juga dilakukan untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Tujuan akhir dari evaluasi adalah sebagai input bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (*feed back*).

Seringkali kita salah memahami bahwa evaluasi kebijakan publik hanya berkaitan dengan evaluasi terhadap implementasi kebijakan semata akan tetapi sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mencakup tiga lingkup makna,<sup>10</sup> yaitu: evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Ketiga komponen ini menentukan apakah kebijakan akan bermanfaat atau tidak. Konsep di dalam evaluasi terikat konsep kinerja didalamnya sehingga evaluasi kebijakan pada ketiga area bermakna kegiatan pasca.

---

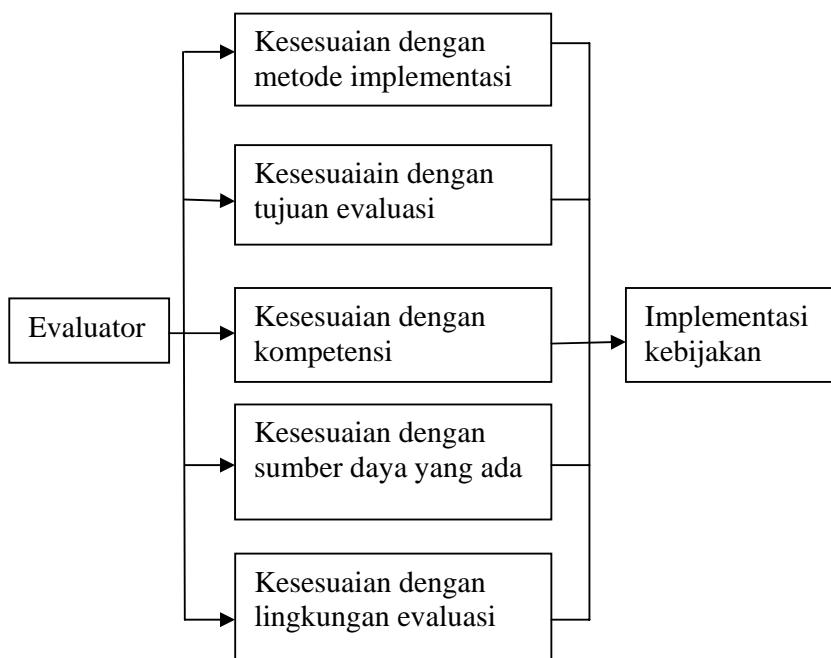
3. Nugroho D., Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elek Media Komputindo.

<sup>4</sup> Masri singarimbun, & Sofyan Efendi, *metode penelitian survey*, LP3 ES, 1989, Jakarta. Hal .37.

<sup>10</sup> Winarno dalam Riant Nugroho D, 184



Evaluasi implementasi kebijakan publik dapat diringkas sebagai berikut<sup>11</sup>:



Keterangan:

1. Evaluator harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan.
2. Evaluator harus menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluasi yang dibebankan kepadanya.
3. Evaluator harus menyesuaikan evaluasinya dengan kompetensi keilmuan dan metodologi yang dimiliki.

---

<sup>11</sup> Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka pelajar.

4. Evaluatur harus menyesuaikan diri dengan sumber daya yang dimiliki, mulai sumber daya waktu, manusia, alat atau teknologi, dana, sistem, manajemen, bahkan sumber daya kepemimpinan yang ada.
5. Evaluatur harus menyesuaikan evaluasinya dengan lingkungan evaluasi, agar ia bisa diterima dengan baik di lingkungan yang akan dievaluasinya.

Evaluasi ini masih sedikit mendapatkan perhatian karena lingkungan masih dinggap sebagai faktor yang menjadi "*Uncontrolled Factor*". Namun dalam perkembangannya era globalisasi membuat sebuah kebijakan menembus batas-batas wilayah teritorial sebuah negara, perubahan begitu cepat terjadi dan sebuah kebijakan menjadi begitu cepat tertinggal. Kenyataan ini menguatkan bahwa dukungan lingkungan sangat mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh kehandalan sebuah kebijakan dan implementasinya. Oleh karena dalam evaluasi kebijakan perlu memperhatikan evaluasi lingkungan kebijakan.

Evaluasi ini sendiri terbagi menjadi dua yaitu:

1. Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan

Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan menghasilkan sebuah gambaran bagaimana lingkungan kebijakan dibuat dan mengapa kebijakan seperti itu.

2. Evaluasi lingkungan implementasi kebijakan

3. Evaluasi lingkungan implementasi kebijakan berkaitan dengan faktor-faktor lingkungan apa saja yang membuat kebijakan gagal atau berhasil diimplementasikan.

Pada prinsipnya evaluasi lingkungan kebijakan publik memberikan sebuah gambaran yang jelas bagaimana konteks kebijakan dirumuskan dan konteks kebijakan diimplementasikan. Sebagian besar upaya ini memang lebih bersifat deskriptif dengan tujuan membangun kebijaksanaan umum (*general wisdom*) untuk dapat memahami kinerja kebijakan publik.

## 2. Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan

### a. Formulasi

Formulasi kebijakan menurut Irfan Islami, proses kebijakan melalui beberapa tahap sebagai berikut:

#### 1. Perumusan masalah kebijakan

Negara tidak semua dalam masyarakat bisa menjadi *public problem*, disebut *public problem* bila masalah tersebut tidak dapat diatasi secara privat. Untuk menjadi *Policy Problem* (masalah kebijakan) suatu *public problem* perlu diperjuangkan untuk bisa ditanggapi.

#### 2. Penyusunan agenda pemerintahan

Agenda pemerintah adalah serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan aktif dan serius dari pembuatan keputusan yang sah. Agenda pemerintah terdiri atas dua (2) hal:

a. *Old Item*, yaitu masalah yang sudah lama dan tua

*b. New Item*, yaitu masalah-masalah yang baru-baru ini timbul.<sup>12</sup>

### 3. Perumusan usulan kebijakan Negara

Merupakan kebijakan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan tersebut meliputi:

- a. Identifikasi alternatif
- b. Merumuskan alternatif
- c. Menilai alternatif
- d. Memilih alternatif

### 4. Pengesahan Kebijakan Negara

Hakikat pengesahan (legitimasi) adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama atas dasar prinsip dan ukuran umum, pengesahan kebijakan ini ada dua jenis yaitu:

- a) Pengesahan individu yaitu pengesahan kebijakan yang dilakukan oleh individu, contoh: pengesahan instruksi Presiden.
- b) Pengesahan kolektif yaitu proses pengesahan yang dilakukan secara kolektif, contoh: pada pengesahan peraturan Daerah, keputusan desa, dan lain-lain.

### b. Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan instrumen-instrumen aksi yang membawa dan mengarah kepada tujuan-tujuan sebuah kebijakan. Instrumen tersebut meliputi aturan hukum, keputusan pengadilan, kegiatan-kegoata administratif, regulasi-regulasi, budget, perjanjian, dll.

---

<sup>12</sup> Drs. M. Irfan Islamy, MPA, *prinsip-prinsip kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991, hal 77-119.

### c. Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Dye, yang dikutip oleh Silalahi bahwa evaluasi kebijakan adalah studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum, atau merupakan penilaian secara menyeluruh kebijakan efektivitas suatu program nasional dalam mencapai sasaran.<sup>13</sup>

Penilaian dan evaluasi terhadap suatu kebijakan dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah. Selanjutnya data yang terkumpul dianalisis untuk mengetahui hasil akhir dari program kebijakan pemerintah tersebut. Dengan demikian penilaian atau evaluasi kebijakan mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan. Jadi proses penilaian dapat dilakukan pada proses kebijakan secara menyeluruh.

### 3. Faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi dan implementasi kebijakan publik

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Von Horn tentang faktor-faktor yang membentuk kaitan antara kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (*enforcement*), karakteristik dari agen pelaksana dan penyelenggaraan.<sup>14</sup>

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan dalam pelaksanaan dari suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dicapai.

Faktor-faktor tersebut adalah:

---

<sup>13</sup> Oberlin Silalahi, 1989, *Beberapa Aspek kebijakan Negara*. Yogyakarta: Liberty, hal 167.

<sup>14</sup> Amir Santoso, 1990. *Pengantar Analisis kebijakan Negara*. Jakarta : Rineke Cipta, hal 9.

### 1. Komunikasi

Tersedianya informasi dari suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaannya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

### 2. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaannya.

### 3. Sikap Pelaksana (disposisi)

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat diperlukan untuk lancarnya suatu program.

## **F. Defenisi Konseptual**

Defenisi konsepsional adalah kata, frase, atau kalimat yang mengungkap keterangan, atau ciri utama dari orang, benda, proses, atau aktivitas. Defenisi juga dapat diartikan sebagai rumusan tentang ruang lingkup dan ciri-ciri suatu konsep yang menjadi pokok pembicaraan atau studi. Konsep adalah rancangan, ide atau pengertian yang diabstrakan dari peristiwa kongkrit. Jadi defenisi konsepsional adalah pengertian ide atau pengertian mengenai kajian untuk menerangkan fakta atau kondisi obyektif.

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah ” apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Bahwa kebijakan publik itu mencakup hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan

atau dibiarkan. Dari defenisi ini mengandung makna bahwa: a. Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah bukan organisasi swasta. b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

## 2. Evaluasi

Evaluasi merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi biasa ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Evaluasi kebijakan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan. Evaluasi akan memberikan penilaian yang valid terhadap kinerja kebijakan.

## 3. Implementasi Kebijakan

Produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebelum diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar masyarakat siap dan memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variabel dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor), dan tatanan hukum yang berlaku. Dalam suatu pemerintahan, kebijakan publik diimplementasikan

oleh badan tau institusi pemerintah. Perlu adanya supervisi untuk mengawal agar kebijakan mencapai target-target yang diinginkan.

#### 4. Program kerja

Program kerja adalah cara, rancangan, rencana yang akan diperjuangkan, direalisasikan dalam bentuk nyata, atau dengan kata lain suatu rencana, rencana yang berbentuk konsep baik itu tertulis maupun tidak tertulis yang ada dalam pemikiran seseorang atau sekelompok orang sebelum melakukan atau melaksanakan kegiatan.

### **G. Defenisi Operasional**

Yang di maksud dengan defenisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau melihat sesuatu variable sehingga penelitian ini benar-benar terarah dengan baik dan jelas.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program:

- a. Komunikasi antara organisasi (faktor eksternal) diukur dengan
  1. koordinasi antara Pemerintah dan lembaga terkait dalam pelaksanaan program
  2. tidak adanya konflik dan perbedaan diantara aparat pelaksanaan program
- b. Sumber daya (faktor internal), diukur dengan indikator
  1. Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.
  2. Perpaduan antar sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program-program.



- c. Disposisi dan sikap pelaksana diukur dengan:
  - 1. Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari personil Dewan Pendidikan untuk melaksanakan program-program yang telah diselenggarakan.
  - 2. Keinginan dan pelaksanaan program dengan baik dan benar.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu penelitian yang dimaksud untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena-fenomena sosial tertentu. Sedangkan ciri-ciri metode deskriptif adalah memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan masalah-masalah yang aktual. Data yang dikumpul mula-mula disusun, dijelaskan, kemudian dianalisa.

### **2. Unit Analisa**

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan yang tepat yaitu:

- a. Ketua Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau
- b. Kepala Dinas Pendidikan Kota Bau-Bau
- c. Kepala Sekolah SMP Negeri 5 Bau-Bau dan SMP Negeri 1 Bau-Bau.

### 3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder

#### a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh pertama yang berasal dari instansi, lembaga yang berkaitan langsung dengan peneliti dalam hal ini Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau

#### b. Data sekunder

Yaitu data-data pendukung dalam penelitian ini adapun data yang diperoleh peneliti yaitu berupa wawancara yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

### 4. Teknik Pengumpulan data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dari obyek penelitian akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

#### a. Interview/wawancara

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan interviewguide (panduan wawancara).<sup>15</sup> Wawancara dilakukan terhadap informasi yang telah

---

<sup>15</sup> Nazir, Moh. Ph. D. *Metode Penelitian*, Ghalia indo, Jakarta.1988, hal 234

ditentukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang berbagai hal yang diperlukan, yang berhubungan dengan masalah penelitian juga untuk merespon berbagai pendapat untuk mengetahui efektifitas kerja aparat. Penelitian ini akan mewawancarai Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kota Bau-Bau, DPRD Komisi D, para pengurus inti Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau.

b. Dokumentasi

Dokumentasi juga digunakan penulis dalam melakukan pengumpulan data, berupa Program kerja Dewan Pendidikan Kota Bau-Bau tahun 2007, rencana strategis pengelolaan pendidikan dari Dinas Pendidikan Nasional Kota Bau-Bau, Dokumen kebijakan pengelolaan pendidikan dari DPRD komisi D kota Bau-Bau.

5. Teknik Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca atau dipahami. Analisa data adalah proses perumusan data agar dapat diklasifikasikan kerja keras, 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 diperoleh dan naskah, wawancara, catatan, laporan, dokumentasi resmi dan sebagainya. Analisa kualitatif merupakan sumber

dari deskripsi yang luas dan berlandasan yang kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Mattew B Miles A. Michael Huberman. 1992. *Analisa data Kuslitatif* : Jakarta ; Universitas Indonesia, hal 1