

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan penduduk di Indonesia setiap tahunnya mengalami kenaikan, khususnya pulau jawa yang pertumbuhan penduduknya dikategorikan lebih tinggi dibandingkan pulau lainnya di Indonesia. Seiring dngan perkembangan tersebut, tingkat kebutuhan masyarakat juga semakin banyak dan beraneka ragam. Salah satunya adalah pendidikan, baik itu pendidikan dasar, menengah, bahkan sampai tingkat atas.

Peningkatan kemampuan untuk mengelola dan mengembangkan sekolah khususnya tingkat atas sudah sangat dirasakan perlu, termasuk untuk menggunakan prinsip-prinsip manajemen modern yang berorientasi pada mutu atau kualitas. Bagi para pengelola Sekolah Menengah Umum (SMU), system manajemen mutu pada hakekatnya berinti pada perbaikan terus menerus untuk memperkuat dan mengembangkan mutu tersebut. Krisis ekonomi dan moneter serta pasar bebas telah menuntut kita untuk lebih cermat dalam menentukan wawasan kedepan yang didasar atas pertimbangan potensi, kendala, peluang dan ancaman yang menuntut kita lebih efektif dan efisien dalam bertindak.

Era globalisasi adalah era persaingan mutu atau kualitas. Menurut Toffler, era globalisasi yaitu suatu era dimana kekuasaan akan lebih banyak ditentukan oleh luas dan dalamnya penguasaan informasi bukan dari luasnya jajahan teritorial atau disebut sebagai era informasi.¹

Sedangkan menurut Kinichi Ohmae, era globalisasi yaitu suatu era yang ditandai oleh semakin tidak berartinya batas-batas kenegaraan.² Yang jelas era globalisasi yaitu sebagai proses kebudayaan yang ditandai dengan adanya kecenderungan wilayah-wilayah di dunia baik geografis ataupun fisik menjadi seragam akan format social, budaya, ekonomi dan politik. Sehingga era globalisasi menuntut adanya keterbukaan dari negara-negara didunia dan harus menjadi pasar bebas.

Maka sekolah menengah umum di era globalisasi harus berbasis pada mutu, bagaimana sekolah menengah umum dalam kegiatan jasa pendidikan maupun perkembangan sumber daya manusia yang memiliki keunggulan-keunggulan. Para siswa yang sedang menuntut ilmu di sekolah menengah umum (SMU) sesungguhnya mengharapkan hasil dari komunikasi dan motivasi ganda yaitu ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, keyakinan dan perilaku luhur serta dalam arti seimbang, semuanya itu diperlukan sebagai persiapan memasuki perguruan tinggi dan atau memasuki dunia kerja dengan mengharapkan kehidupan yang baik dan sejahtera.

Sekolah menengah umum memerlukan suatu cara pengelolaan yang berbeda dengan pengelolalaan instansi non pendidikan. Karena dalam wadah ini berkumpul orang-orang yang berilmu dan bernalar. Tanggung jawab pendidikan tidak saja beban pemerintah namun oleh seluruh lapisan masyarakat.

Peraturan-peraturan akademik dan administrasi mempunyai tata keriamembentuk satu sistem yang harus ditati dengan disiplin dan dedikasi

semua pihak. Dengan sistem seperti ini maka ada jaminan penuh bahwa perahu akan melaju kearah yang sudah ditentukan walaupun nahkodyanya berganti ditengah perjalanan. Prasarana dan sarana akademik harus diciptakan sebagai landasan berpijak, di samping landasan mutu sekolah ini terutama sangat ditentukan oleh peran tenaga-tenaga pengajar yang berkualitas dan berbobot.

Untuk meningkatkan mutu pendidikan, Depdiknas akan melaksanakan program yang terintegrasi yaitu standarisasi, akreditasi dan sertifikasi. Standar pendidikan harus dijadikan acua oleh lembaga pendidikan sebagai persyaratan minimal yang harus dipenuhi dan pendorong timbulnya inisiatif, kreativitas, dalam memajukan pendidikan. Kaitannya dengan standarisasi, akreditasi sekolah menjadi sangat penting untuk dilaksanakan.

Akreditasi sekolah adalah suatu kegiatan penilaian kelayakan dan kinerja suatu sekolah berdasar standar yang telah ditetapkan dan dilakukan Badan Akreditasi Sekolah (BAS) yang mewujudkan dalam bentuk pengakuan peringkat kelayakan. Jika hasil penilaian sama dengan atau lebih besar dengan standar maka sekolah dinyatakan terakreditasi atau sebaliknya. Sekolah yang terakreditasi diperingatkan menjadi tiga klasifikasi yaitu amat baik, baik, cukup dan berlaku 4 tahun, serta dipublikasikan pada publik. Peringkat tersebut dapat dipakai sebagai salah satu dasar pemilihan sekolah bagi calon siswa. Pada saat ini calon siswa atau orang tua dalam memilih sekolah banyak di dasarkan hanya dari peringkat yang di buat oleh masyarakat dari orang ke orang, sehingga kemungkinan besar kesalahannya besar. Bahkan pada saat ini sebagian orang tua dalam memilih sekolah yang bawakan sekolah tinggi karena merasa gengsi

menjadi tinggi. Pada waktu yang akan datang dapat terjadi peringkat-peringkat yang dibuat masyarakat tidak benar. Ada sekolah-sekolah yang difavoritkan, ternyata hasil akreditasinya berad ditengah atau di bawah.

Hasil akreditasi dapat digunakan untuk kepentingan pembinaan, pengembangan, peningkatan kinerja sekolah, memberikan jaminan kepada publik bahwa sekolah tertentu telah terakreditasi menyediakan layanan pendidikan yang memenuhi standar kualitas nasional. Sekolah yang diakreditasi mulai TK, SLB, sampai SLTA, baik sekolah negeri maupun swasta harus mengikuti akreditasi. Standar yang digunakan untuk mengakreditasi sekolah adalah standar minimum untuk menentukan terakreditasi atau tidak, kemudian sekolah harus mempersiapkan diri dengan standar yang lebih tinggi agar nanti mendapat peringkat yang tinggi. Prinsip dasar yang dijadikan pijakan dalam melaksanakan akreditasi sekolah objektif, komprehensif, independent dan keadilan.

Komponen sekolah yang akan diakreditasi meliputi proses belajar mengajar, manajemen sekolah, organisasi sekolah, sarana prasarana, ketenagaan, pembiayaan, siswa didik, peran serta masyarakat dan lingkungan atau kultur sekolah. Persyaratan sekolah yang diakreditasi adalah memiliki surat keputusan pendirian sekolah, memiliki siswa pada semua tingkat kelas, memiliki sarana prasarana pendidikan, memiliki tenaga kependidikan, melaksanakan kurikulum nasional, dan telah menamatkan peserta didik.

Prosedur akreditasi sekolah, diawali dari sekolah mengajukan permohonan akreditasi kepada BAS. Kemudian sekolah melakukan evaluasi diri berdasarkan instrumen yang dibuat oleh badan akreditasi sekolah nasional

(Basnas). Hasil evaluasi diri dikembalikan ke BAS, jika dinilai layak maka BAS akan melakukan visitasi kesekolah oleh asesor untuk cek ulang, validasi, verifikasi terhadap dokumen hasil evaluasi diri dengan kenyataan dilapangan. Hasil visitasi oleh asesor di rapatkan dalam sidang pleno badan akreditasi sekolah daerah (Basda) untuk menentukan nilai akhir, terakreditasi atau tidak, dan peringkat akreditasi. Keputusan tersebut disertai saran-saran tindak lanjut (pembinaan, pengembangan maupun peningkatan kinerja sekolah). Hasil akhir akreditasi adalah BAS akan menerbitkan sertifikat status (terakreditasi atau tidak) dan peringkat akreditasi sekolah.

Sekolah yang mendapat peringkat amat baik tentu akan mendapat kepercayaan dari masyarakat sehingga animo siswa yang akan mendaftar ke sekolah tersebut akan tinggi dan sebaliknya pada peringkat dibawahnya. Sedang sekolah tersebut sudah kekurangan siswa, tidak mendapat kepercayaan dari masyarakat, sehingga kemungkinan sedikit calon siswa yang akan mendaftar.

Hal ini dapat terjadi, yaitu hasil akreditasi dapat dipakai pedoman, acuan yang terpercaya bagi calon siswa untuk memilih sekolah, jika instrumen akreditasi baik, yaitu dapat dipakai untuk mengukur dengan tepat, dapat menjaring semua hal yang harus diukur. Selain itu prosedurnya benar dan asesor betul-betul dapat dipercaya, professional.

Hal-hal yang dikhawatirkan oleh sekolah antara lain instrumen akreditasi belum memenuhi persyaratan alat ukur yang tepat dan belum dapat menjaring semua kegiatan sekolah. Selain itu masih tampak ha-hal yang harus direvisi, dan belum menjaring semua kegiatan khususnya sekolah-sekolah yang mempunyai program plus karena program tersebut tidak termasuk dalam instrumen. Memang

sulit untuk membuat instrumen akreditasi yang lengkap karena tiap sekolah mempunyai ciri khas sendiri dalam membuat program plus, apalagi SMK yang mempunyai banyak jurusan. Sehingga dapat terjadi suatu sekolah yang mempunyai keunggulan tertentu yang seharusnya mendapat peringkat A mendapat peringkat B karena tidak ternilai oleh instrumen akreditasi.³

Kekhawatiran berikutnya adalah *asesor* kurang profesional, apalagi dapat diajak musyawarah dalam menentukan nilai. Kalau hal ini terjadi berarti akreditasi sekolah hanya akan membuka peluang-peluang KKN dalam bentuk yang baru dan protes-protes dari sekolah.⁴ Semoga saja kekhawatiran itu semua tidak terjadi sehingga akreditasi sekolah betul-betul dapat bermanfaat, seperti harapan pemerintah, sekolah, masyarakat dan kita semua tentunya.

Sehubungan dengan adanya program akreditasi bagi sekolah menengah umum, yang dirasakan masih baru keberadaannya, maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh tentang **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN AKREDITASI SEKOLAH MENENGAH UMUM DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan pertanyaan sebagai berikut :

“Bagaimana Implementasi Kebijakan Akreditasi Sekolah Menengah Umum Badan Akreditasi Sekolah Daerah Istimewa Yogyakarta”

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga aktivitas penelitian ini menjadi jelas dan ilmiah.

Menurut Masri Singarimbun teori adalah :

Serangkaian asumsi, konsep, preposisi yang menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep⁴

Di samping itu Kerlinger mengatakan :

Teori adalah seperangkat construct atau konsep yang saling berhubungan definisi-definisi atau proposisi yang menjadikan pandangan secara sistematis tentang gejala dengan meramalkan gejala⁵

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa teori adalah gambaran fenomena yang diperoleh maupun hubungan-hubungan pada proposisi untuk menghubungkan variabel satu dengan variabel lainnya dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut. Untuk memperoleh apa yang dimaksud berikut diuraikan pengertian dan penjelasan-penjelasan yang berkaitan dengan variable-variabel penelitian.

1. Manajemen Sekolah

a. Pengertian Manajemen Sekolah

Istilah manajemen memiliki banyak arti bergantung pada yang mengartikannya. Seringkali manajemen diartikan sama dengan administrasi atau pengelolaan. Berdasarkan fungsi pokoknya istilah manajemen dan administrasi mempunyai fungsi yang sama.

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, Penerbit LP3S, Jakarta, 1989

Menurut Manullang manajemen adalah :

Seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan daripada sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.⁶

Sementara itu Gibson, Donelly & Ivancevich mendefinisikan manajemen sebagai :

Suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengkoordinasikan sebagai aktifitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri.⁷

Manajemen sekolah merupakan suatu proses kerjasama yang sistematis, sistemik dan komprehensif dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Manajemen atau pengelolaan merupakan komponen integral dan tidak dapat dipisahkan dari proses pendidikan secara keseluruhan. Konsep tersebut berlaku disekolah yang memerlukan manajemen efektif dan efisien, yang memberikan kewenangan penuh kepada sekolah dan guru dalam mengatur pendidikan dan pengajaran, merencanakan, mengorganisasi, mengawasi, mempertanggungjawabkan, mengatur sumber daya untuk membantu melaksanakan pembelajaran yang sesuai dengan tujuan sekolah.

⁶ Manullang, *Dasar-dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985

⁷ Gibson, Donelly & Ivancevich, *Manajemen (Pengalaman oleh Zuhad Ikhwanudin)*, Erlangga

b. Fungsi manajemen sekolah

Perlu dipahami fungsi pokok manajemen yaitu :

- 1) Perencanaan adalah proses yang sistematis dalam pengambilan keputusan tentang tindakan yang akan dilakukan pada waktu yang akan datang. Perencanaan juga merupakan kumpulan kebijakan yang secara sistematis disusun dan dirumuskan berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan serta dapat dipergunakan sebagai pedoman kerja.
- 2) Pelaksanaan merupakan kegiatan untuk merealisasikan rencana menjadi tindakan nyata dalam rangka mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Rencana yang telah disusun akan memiliki nilai jika dilaksanakan dengan efektif dan efisien
- 3) Pengawasan dapat diartikan sebagai upaya untuk mengamati secara sistematis dan berkesinambungan, merekam, memberi penjelasan, petunjuk, pembinaan dan meluruskan berbagai hal yang kurang tepat, serta memperbaiki kesalahan.
- 4) Pembinaan merupakan rangkaian upaya pengendalian secara profesional semua unsure organisasi agar berfungsi sebagaimana mestinya sehingga rencana untuk mencapai tujuan dapat terlaksana

2. Akreditasi sekolah

a. Pengertian akreditasi sekolah

Menurut keputusan menteri pendidikan nasional RI nomor 087/U/2002 yang dimaksud sekolah adalah bentuk satuan pendidikan baik yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat.

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya. Pendidikan merupakan usaha agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui prose pembelajaran dan atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat.

Gerakan reformasi di Indonesia secara umum menuntut diterapkannya 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 pendidikan. Selain itu ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang pesat dan memunculkan tuntutan baru dalam aspek kehidupan termasuk dalam sistem pendidikan.

Akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program dan satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal dan non formal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. Akreditasi terhadap program dan satuan pendidikan dilakukan oleh pemerintah dan atau lembaga mandiri yang berwenang

sebagai bentuk akuntabilitas publik, serta dilakukan atas dasar criteria yang bersifat terbuka⁸

Jadi akreditasi sekolah adalah suatu kegiatan penilaian kelayakan dan kinerja suatu sekolah berdasar standar yang telah ditetapkan oleh BAS (badan akreditasi sekolah) yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan peringkat kelayakan.

b. Komponen akreditasi

Komponen sekolah yang akan diakreditasi meliputi :

- 1) kurikulum/proses belajar mengajar
- 2) administrasi/manajemen sekolah
- 3) orgaanisasi/kelembagaan sekolah
- 4) sarana dan prasarana
- 5) ketenagaan
- 6) pembiayaan
- 7) peserta didik/siswa
- 8) peran serta masyarakat
- 9) lingkungan /kultur sekolah

3. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani dan Sansekerta *polis* (negara kota) dan *pur* (kota) dikembangkan

⁸ Suhadi, *Integrasi Kota dan Badan Akreditasi Sekolah Dasar* (2004)

dalam bahasa latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan *policie* yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah⁹

Kebijakan publik yaitu tujuan atau serangkaian tindakan/prinsip yang dilakukan pemerintah pada periode tertentu yang berhubungan dengan suatu subjek sebagai tanggapan terhadap permasalahan yang berkembang dimasyarakat (R.S. Parker).

Menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewit dalam buku "Pengantar Kebijakan Publik" Charles O Jones adalah :

Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan penanggulangan (*revotivannes*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut¹⁰.

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu dalam rangka menindak lanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan.

Dalam menyusun suatu kebijakan akan melalui beberapa proses dimana proses kebijakan adalah berbagai aktivitas melalui mana kebijakan pemerintah dibuat. Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut :

⁹ Wiliam N.Dunn, Pengantar kebijakan publik, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998

- 1) Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses, tercakup didalamnya antarlain mengenai masalah (kebutuhan/tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.
- 2) Penyusunan agenda pemerintah. Menurut Coob dan Eldeer yang dikutip oleh islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dan pembuat keputusan yang sah /otoritatif.
- 3) Pengesahan kebijakan. Menurut Aderson yang dikutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bargaining. Persuasion diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri, sedangkan kegiatan bargaining diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur dan menyesuaikan setidak-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.¹¹
- 4) Pelaksanaan atau implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik,

artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut.

- 5) Evaluasi Kebijakan. Menurut Charles O. Jones dikutip dari Islami, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya¹²

b. Implementasi Kebijakan

1) Pengertian Implementasi Kebijakan

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan.

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, Santoso mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan dengan meninjau penerapan

mengapa hal itu terjadi dan tidak berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi¹³.

Memperkuat pernyataan Amir santosa di atas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, Abdul Wahab mengemukakan :

Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara (*policy science*) disebut sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki¹⁴.

Jelas sekali banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Semua kebijakan negara, apapun bentuknya dimaksud untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pengertian implementasi kebijakan dalam hal ini : tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, individu, ataupun kelompok untuk mencapai tujuan dan upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional pada perubahan besar maupun kecil.

¹³ Amir Santosa, *Jurnal Ilmu Politik 3 Suatu Pengantar*, Gramedia, Jakarta, 1989, hal 8

¹⁴ *Ibid*, hal 9

2) Model Implementasi Kebijakan

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi seperti berikut ini:

a) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1989,1986). Model mereka ini disebut sebagai "*The Top Down Approach*". Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

- (1) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
- (2) Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- (3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- (4) Kebijakan didasari sebab akibat (kausalitas)
 - (a) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
 - (b) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
 - (c) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
 - (d) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat ketetapan yang sempurna.

b) Model yang dikembangkan oleh Van Metter Dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan. Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi Kebijakan :

(1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.

(2) Jangkauan/lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan relatif tinggi.

(3) Model yang dikembangkan oleh Danil Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi)

Implementasi kerja merupakan fungsi dari tiga variable yaitu :

(a) Karakteristik masalah, (b) Kemampuan Keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, (c) Faktor-faktor di luar peraturan.

Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah :

(4) Kondisi social ekonomi dan teknologi.

(5) Dukungan publik.

(6) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok.

(7) Dukungan dari pejabat atasan

(8) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

Sabatir dan Mazmanian mengatakan bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut model *top down*¹⁵

3) Pendekatan Implementasi

a) Pendekatan struktural (*structuraal approach*)

Didasari pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula. Untuk memperjelas hal tersebut perlu dibedakan antara :

(1) Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*), yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis atau manajerial.

(2) Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan dilaksanakan oleh pihak luar atau jika proses perubahan sukar diramalkan, dikontrol dan dibendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif)

b) Pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and manajerial approach*)

¹⁵ *Ibid*

Perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan kerja dan pengawasan (*Network Planning and Control / NPC*) yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan diimplementasikan dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

c) Pendekatan Keprilakuan (*Behavioral Approach*)

Diawal kesadaran bahwa seringkali terjadi penolakan terhadap perubahan (*resistence to change*) perilaku manusia harus dipengaruhi jika kebijakan ingin diimplementasikan secara baik. Dalam realitas obyektif berbagai alternatif yang tersedia tidak hanya sekedar diterima atau ditolak tetapi terbentang suatu spectrum kemungkinan reaksi dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan aktif hingga pasif. Penerapan analisis perilaku ini yang tidak paling terkenal adalah pengembangan organisasi yaitu suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keprilakuan, bentuk lain adalah *Manajemen by objectives* (MBO), pendekatan prosedural/manajerial dengan analisa perilaku.

d) Pendekatan politik (*political Approach*)

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan untuk memaksakan kehendaknya jika tidak hanya

kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat *incremental* pada situasi tertentu, distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disyahkan.¹⁶

e) Variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Amir santosa mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variable-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut antara lain : ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan, karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraannya.¹⁷

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan factor-faktor yang memungkinkan tujuan maksud dan pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah :

(1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran harus ditransmisikan kepada

¹⁶ Suranto, *Catatan Mata Kuliah Kebijakan Publik*

kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan akreditasi akan terwujud jika badan akreditasi sekolah (BAS) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program akreditasi terhadap sekolah.

(2) Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen.

(3) Sikap pelaksana/disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor

memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

(4) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau *SOP*). *SOP* menjadi pedoman bagi setiap implementor didalam bertindak.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

4. Implementasi Akreditasi Sekolah

Dalam rangka peningkatan mutu pendidikan perlu dilakukan akreditasi sekolah untuk memperoleh gambaran kinerja sekolah dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan.

Untuk itu maka dibentuklah badan akreditasi sekolah (BAS) sebagai lembaga propinsi sebagai pelaksana (implementor) dari kebijakan akreditasi sekolah, sementara kebijakan akreditasi sekolah dibentuk oleh

Manajemen sekolah merupakan suatu proses kerjasama yang sistemik, sistematis dan komprehensif dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Konsep tersebut memberikan kewenangan kepada sekolah dan guru dalam mengatur pendidikan dan pengajaran, merencanakan, mengorganisasikan, mengawasi, mempertanggungjawabkan serta membantu melaksanakan pembelajaran yang sesuai dengan tujuan sekolah.

Implementasi kebijakan akreditasi sekolah menengah atas dalam hal ini. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah / badan akreditasi sekolah (BAS) berupa penilaian terhadap sekolah dan diwujudkan dalam bentuk peringkat yang disertai sertifikasi. Sebelumnya diadakan sosialisasi agar sasaran (sekolah) dapat melaksanakan kewenangannya untuk mencapai tujuan sekolah dengan tetap berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terkait.

D. Definisi Konseptual

1. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan untuk dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu sehingga dapat dilihat keberhasilannya.
2. Implementasi kebijakan adalah merupakan aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam merealisasikan kebijakan-kebijakannya dengan menggunakan ukuran-ukuran tertentu sehingga dapat dilihat keberhasilannya.

3. Akreditasi adalah suatu kegiatan penilaian kelayakan dan kinerja suatu sekolah berdasar standar yang telah ditetapkan dan dilakukan badan akreditasi sekolah (BAS) yang diwujudkan dalam pengakuan peringkat kelayakan.
4. Komunikasi , tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program atau informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaannya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.
5. Sumberdaya, pembagian potensi harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaannya
6. Sikap pelaksana, yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program
7. Struktur birokrasi yang rumit dan kompleks menyebabkan lemahnya pengawasan serta aktifitas organisasi tidak fleksibel.

E. Definisi Operasional

Indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian mengenai implementasi akreditasi sekolah menengah umum Badan Akreditasi Sekolah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut :

1. Bentuk program Badan Akreditasi Sekolah dalam melaksanakan akreditasi bagi sekolah menengah umum
 - a. Sosialisasi kebijakan akreditasi
 - b. Pelaksanaan akreditasi

- c. Penetapan peringkat akreditasi (sertifikasi)
- d. Pelaporan

2. Proses implementasi program

a. Manfaat program

Diharapkan program-program tersebut dapat bermanfaat bagi masyarakat (siswa didik dan orang tua siswa) dan meningkatnya mutu pendidikan di Indonesia umumnya khususnya Daerah istimewa Yogyakarta.

b. Sasaran program

Sekolah Menengah Umum yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta baik negeri maupun swasta

c. tenaga pelaksana (*asesor*)

d. Komunikasi

- BASNAS selaku pembuat kebijakan
- BAS propinsi selaku implemento.
- Sekolah sebagai sasaran kebijakan
- Dinas pendidikan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mendapatkan informasi suatu sekolah yang selanjutnya dilakukan pembinaan

e. Sumberdaya

- Sumber daya manusia, meliputi keanggotaan BAS
- Sumber daya alam
- Dana

- Waktu

- Tenaga

f. Sikap pelaksana

- Kejujuran

- Keterbukaan

- Keadilan

- Keunggulan mutu

- Profesionalisme

- Obyektifitas

- Akuntabilitas

g. Struktur birokrasi

- Ketua merangkap anggota

- Sekretaris merangkap anggota

- Anggota

F. Metode Penelitian

Metode adalah cara mendapatkan sesuatu, dengan metode itulah maka suatu penelitian akan dilakukan. Mengingat pentingnya metode penelitian ini maka perlu diperhatikan masalah penelitian tentang metode apa yang digunakan dalam penelitian.

Menurut Winarno Surahman metode adalah cara yang paling utama untuk mencapai tujuan, jadi disini metode merupakan alat yang paling penting didalam

menjamin keberhasilan suatu usaha yang akan dilaksanakan. Apabila terjadi kesalahan dalam memilih metode yang akan digunakan, maka jelas keberhasilan dari usaha itu diragukan.

1. Jenis penelitian

Dalam mencapai tujuan ini penulis menggunakan metode diskriptif eksploratif. Metode deskriptif adalah melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat pada saat sekarang berdasar fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.¹⁸ Metode eksploratif adalah penelitian yang berusaha mencari, menungkapkan hal-hal baru yang belum diungkapkan sebelumnya.¹⁹

2. Tujuan penelitian

- a. Mendiskripsikan implementasi kebijakan akreditasi sekolah menengah umum Badan Akreditasi Sekolah Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut

3. Manfaat penelitian

Setelah pelaksanaan penelitian maka diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

¹⁸ Hadari Nawawi, *Metode Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hal 35

¹⁹ Masri Singarimbun, *Mencari-cari*, 1989, hal 3

- a. Memberikan masukan yang berarti bagi implementasi kebijakan Badan akreditasi Sekolah DIY dan dapat memberikan sumbangan pemekiran dalam pelaksanaan program akreditasi sekolah menengah umum
- b. Sebagai bahan referensi untuk penelitian dan pengembangan ilmu pemerintahan, sehingga menambah kajian masalah implementasi kebijakan akreditasi sekolah menengah umum.

4. Lokasi penelitian

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi pada daerah kerja BAS (Badan Akreditasi Sekolah) daerah Istimewa Yogyakarta. Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan akreditasi sekolah menengah umum. Dan memilih BAS karena BAS yang mempunyai kebijakan dan sangat berperan dalam masalah akreditasi.

5. Data dan sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder.

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh disumber pertama yang berasal dari instansi yang berkaitan langsung dengan penelitian. Dalam hal ini data diperoleh dari Badan Akreditasi Sekolah (BAS)

b. Data sekunder

Yaitu data-data yang diperoleh dengan study kepustakaan (*library research*) menggunakan data yang telah tersedia berupa bahan-bahan

pustaka seperti buku-buku, jurnal, artikel, UU, dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

6. Teknik pengumpulan data

a. Observasi

Adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan penelitian. Objek yang dijadikan penelitian dalam hal ini adalah BAS DIY

b. Dokumentasi

Adalah pengumpulan data dengan cara memanfaatkan data sekunder yang diperoleh dari dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmiah, laporan hasil penelitian, majalah, surat kabar yang dapat bermanfaat untuk melengkapi informasi.

7. Unit analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pegawai Dinas pendidikan DIY dan tim Badan akreditasi sekolah yang selanjutnya disebut asesor.

8. Teknik analisis data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.²⁰ Penelitian yang dilakukan penulis ini menggunakan jenis penelitian deskriptif sehingga teknik yang digunakan untuk menganalisis data yang diperoleh yaitu dengan analisis kualitatif deskriptif.

²⁰

Metode kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dan orang-orang yang dapat diamati.²¹

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisis sesuai dengan gejala/objek yang diteliti dan menginterpretasikan data/dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.²²

²¹ *ibid*

²² *ibid*