

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era otonomi daerah dewasa ini, pemerintah kabupaten/kota gencar-gencarnya untuk mengembangkan program-program inovatif. Program inovatif itu diperlukan untuk mendongkrak percepatan pembangunan di daerahnya. Pembangunan yang dilakukan tersebut sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah terutama dalam mewujudkan masyarakat Indonesia seutuhnya serta dalam menghadapi tantangan era globalisasi yang semakin mendekat.

Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses perubahan yang direncanakan menuju pada keadaan yang lebih baik yang dicita-citakan oleh masyarakat. Tujuan pembangunan nasional sebagaimana disebutkan dalam GBHN adalah mewujudkan suatu masyarakat Indonesia seutuhnya. Pelaksanaan pembangunan diharapkan bertumpu pada trilogy pembangunan yang meliputi unsur pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional yang saling terkait. Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan harus senantiasa diusahakan keseimbangan yang serasi antara ketiga unsur tersebut agar hasil-hasil pembangunan tersebut benar-benar dapat dinikmati oleh seluruh rakyat. Terciptanya perbaikan taraf hidup yang tercermin antara lain peningkatan pendapatan, penurunan tingkat pengangguran, terpenuhinya kebutuhan pokok, serta berkurangnya angka kemiskinan.

Pembangunan yang dilakukan seluruh wilayah Indonesia untuk mewujudkan cita-cita bangsa salah satunya yaitu melalui pembangunan SDM yang dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu bangsa. Pembangunan SDM ini salah satunya dengan cara peningkatan kualitas serta pemerataan pendidikan mengingat pendidikan adalah sebagai salah satu dasar untuk menghasilkan SDM yang berkualitas.

Peran pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan pada era otonomi daerah ini mencakup dua aspek, yaitu aspek mutu dan aspek pemerataan pendidikan. Pada level pemerataan pendidikan pemerintah harus menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh anak dari lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan.. Peran ini bisa dilakukan melalui perumusan kebijakan umum, pelayanan teknis, dan memonitor dan evaluasi program secara regular serta juga alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi.¹ Hal ini sesuai dengan apa yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, BabXIII, Pasal 3, disebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya Guna pembiayaan tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, Bab XIII, Pasal 31 ditegaskan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

¹ Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar, Mengagas Paradigma Baru Pendidikan*, 2001 hal 34

Bila dikontekskan dengan Kota Yogyakarta yang dijuluki sebagai kota pendidikan pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kewajiban melaksanakan amanah masyarakat dalam pembangunan terutama usaha ikut mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya. Sesuai dengan RPJPD 2005-2025 dan RPJMD 2007-2011 Kota Yogyakarta, pembangunan dalam bidang pendidikan menjadi prioritas terutama dalam peningkatan kualitas serta pemerataan pendidikan bagi warga Kota Yogyakarta.

Dalam peningkatan kualitas prestasi capaian hasil pendidikan tercermin dalam aspek: lulusan, proses, manajemen, dan lingkungan sekolah. Untuk mencapai prestasi capaian hasil pendidikan didukung sarana dan prasarana yang memadai. Perihal program akses pembelajaran, Kota Yogyakarta telah mampu mencapai prestasi tinggi dengan memperoleh penghargaan Tuntas Wajib Belajar 9 Tahun Widya Krama dari Departemen Pendidikan Nasional. Sebagai tindak lanjut prestasi tersebut adalah meningkatkan menjadi program Wajib Belajar 12 tahun agar memacu terwujudnya pendidikan yang berkualitas. Sebagai konsekuensinya, dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang mampu bersaing dalam era globalisasi, penduduk Kota Yogyakarta harus mendapatkan layanan pendidikan formal sampai dengan tingkat menengah. Asumsi programik kebijakan dituangkan dalam semboyan: tidak ada penduduk usia sekolah di Kota Yogyakarta yang tidak bersekolah karena alasan biaya.²

Semboyan tersebut diwujudkan dengan program Jaminan Pendidikan Daerah yang diberikan pemerintah Kota Yogyakarta yang ditetapkan melalui Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 35 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pemberian Jaminan Pendidikan Daerah. Pemerintah Kota Yogyakarta mencoba memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh layanan pendidikan yang bermutu dalam rangka penuntasan Wajib Belajar Dua Belas Tahun, dengan tujuan meringankan peserta didik dari keluarga menuju sejahtera. Dengan harapan program ini dapat meningkatkan kualitas SDM masyarakat Kota Yogyakarta yang tidak hanya melek huruf tapi siap dalam dunia kerja.

Dan untuk menunjang program tersebut pemerintah Kota Yogyakarta memberikan anggaran sebesar 20% dari APBD Kota Yogyakarta, atau mencapai 14 milyar. Dan tidak mustahil anggaran tersebut akan meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Dari dana tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta berusaha membantu warganya yang miskin untuk mendapatkan akses pendidikan TK-SLTA secara gratis melalui sistem beasiswa. Wali Kota Yogyakarta Herry Zudianto menolak kebijakan pendidikan gratis bagi semua anak TK-SLTA. Sistem beasiswa untuk warga miskin itu adalah cara lebih baik. APBD Kota Yogyakarta, tidak akan mencukupi untuk mewujudkan pendidikan gratis bagi semua.³ Untuk memudahkan administrasi pemberian bantuan jaminan pendidikan bagi masyarakat miskin, Pemerintah Kota Yogyakarta menerbitkan Kartu Menuju Sejahtera atau KMS. Kartu ini bisa digunakan

untuk berbagai keperluan, seperti asuransi kesehatan hingga bantuan beras, termasuk juga persyaratan untuk memperoleh jaminan pendidikan.

Dalam pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah selama tahun 2007 dari target sasaran 20.225 peserta didik berdasarkan Kartu Menuju Sehat yang dikeluarkan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Yogyakarta dengan anggaran Rp 14,3 milyar. Namun yang terjangkau hanya 17.638 peserta didik dengan dana Rp. 12,4 milyar atau hanya terealisasi sekitar 87,13% dari total anggaran yang disediakan. Jadi ada sekitar 12,87% anggaran yang tidak tersalurkan. Adanya dana tidak terserap (12,87 %) oleh masyarakat karena masih banyak orangtua yang salah jalur dalam pengajuan dana JPD.⁴

Dengan demikian adanya dana yang tidak tersalurkan sungguh sangat disayangkan mengingat dana tersebut merupakan hak mereka. Apa lagi bila melihat kondisi ekonomi masyarakat di Kota Yogyakarta dengan banyaknya keluarga miskin yang ada. Seperti data yang penulis kutip, di wilayah Kota Yogyakarta penduduk yang hidup serba kekurangan ada puluhan ribu. Hingga tahun 2007 menurut data Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Yogyakarta, jumlah keluarga miskin (gakin) menembus angka 26.685 Kepala keluarga dari jumlah total 81.859 KK yang ada. Sederhananya, 3 dari 10 orang penduduk Yogyakarta tergolong miskin.⁵ Belum lagi

⁴ <http://www.kr.co.id/222.124.164.132/web/index.php> Rp15,8 M Untuk Jaminan Pendidikan Daerah, diakses pada tanggal 26/03/2008

⁵ <http://www.inovasi.org/indonesia.php?about=artikel.htm/> Banyak Program tapi Tetap Miskin. Di akses

terutama pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta melalui UPT Jaminan Pendidikan Daerah sebagai pelaksana langsung dari program Jaminan Pendidikan Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas penulis mencoba merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Program Jaminan Pendidikan Daerah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta tahun 2007?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Program Jaminan Pendidikan Daerah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta tahun 2007?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan :

1. Menjelaskan Bagaimana Implementasi Program Jaminan Pendidikan Daerah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta tahun 2007.
2. Menjelaskan Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Program Jaminan Pendidikan Daerah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan wacana yang bersifat intelektual bagi jurusan Ilmu Pemerintahan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan masukan kepada pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Implementasi Program Jaminan Pendidikan Daerah untuk kedepannya.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian menjelaskan variable-variabel dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Sehingga akan tampak jelas, sistematis, dan ilmiah dalam melakukan kegiatan penelitian..

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena social atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatian.⁸ Dengan demikian teori pada dasarnya merupakan sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti. Berdasarkan konsep tersebut dapat dikatakan kerangka dasar teori sebagai berikut.

1. Kebijakan

a. Pengertian

Menurut Thomas Dye yang dikutip oleh AG Subarsono tentang kebijakan public adalah:

“Apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (Public policy is whatever governments choose to do or not to do)”⁹

Pengertian tersebut masih sangat luas karena kebijakan public mencakup sesuatu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah public. Pada dasarnya definisi kebijakan public dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa :

- Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Dalam hal ini kebijakan public dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertanahan, dan sebagainya.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada

⁹ AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005

masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Dan ini juga diperjelas oleh Harrold Laswell dan Abraham Kaplan yang berpendapat bahwa kebijakan hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika social yang ada dalam masyarakat.¹⁰ Ini berarti kebijakan public tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik social yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan public berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan public tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan public harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dan istilah *policy* (kebijakan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Menurut Carl Frederick bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan hambatan-

¹⁰ Ibid., hal 3

hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.¹¹

Istilah kebijakan dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda.

Menurut Charles O Jones, kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- 1) Goal atau tujuan yang diinginkan
- 2) Plants atau proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan
- 3) Program, yaitu upaya berwenang untuk mencapai tujuan
- 4) Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan, dan melakukan evaluasi-evaluasi program
- 5) Efek atau akibat-akibat yang ditimbulkan.¹²

Lebih lanjut dikatakan, bahwa tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan atau keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

b. Proses Kebijakan

Charles Bullock II, James E. Anderson dan David W. Braddy, yang pendapatnya dikutip oleh Santoso bahwa proses kebijakan ialah;

Berbagai aktifitas melalui mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu terdiri dari enam tahapan, yaitu : Perumusan Masalah, Pembuatan Agenda, Pembuatan Kebijakan, Adopsi Kebijakan, Pendekatan Kebijakan dan Evaluasi Kebijakan.¹³

¹¹ Solichin, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 3

¹² Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru, Jakarta, 1999, hal 1

¹³ *Ilmu Administrasi, Pendekatan Analisis Kebijakan*, Manasa, Jakarta: Pustaka Cipta, 1999, hal. 23

Proses pendapat diatas penulis merumuskan proses kebijakan tersebut sebagai rangkain kegiatan dari keseluruhan proses bagian, berupa perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintahan, pengesahan agenda pemerintah, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

1) Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses yang tercakup antara lain mengenai masalah kebutuhan atau tuntutan masyarakat yang mendapat tanggapan dari pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.

Sehubungan dengan hal tersebut langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan kemudian akan membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap masalah tersebut. Jadi perumusan masalah kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai macam masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan dari masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah.

2) Penyusunan Agenda Pemerintah

Menurut Cobb dan Elder, yang dikutip oleh Islamy mengartikan

1. Pemerintah sebagai rangkaian hal-hal yang secara terus

membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuatan keputusan yang sah/otoritatif.¹⁴

Berdasarkan pengertian diatas merumuskan bahwa dalam penyusunan agenda pemerintah, tidak semua masalah-masalah timbul dan berkembang ke dalam agenda pemerintah. Masalah tersebut dapat masuk agenda pemerintah apabila pembuatan kebijakan menaruh dan memberikan perhatian yang khusus terhadap masalah-masalah umum tersebut. Maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu atau seharusnya memperoleh prioritas untuk diperhatikan secara lebih mendalam. Apabila sudah ditentukan maka timbulah isu kebijakan yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

3) Pengesahan Kebijakan

Proses pengesahan kebijakan, menurut Anderson yang dikutip oleh Islamy, biasanya diawali dengan kegiatan "*persuasion*" dan "*bergaining*". *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau menilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya. Sedangkan kegiatan *bargaining* dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan dan otoritas mengatur. Sebagai tujuan-tujuan yang

¹⁴ Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1991 hal 85.

tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.¹⁵

Baik *persuasion* maupun *bargaining* kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses kebijakan.

4) Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan bukan hanya berhubungan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, pelaksanaan kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh dari suatu suatu kebijakan. Oleh sebab itu implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan.

Dalam proses imlementasi kebijakan, banyak pihak yang terlibat semua kebijakan, ataupun bentuknya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Jadi dalam pelaksanaan suatu kebijaksanaan, harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut. Aspek-aspek tersebut adalah kominukasi, sumber

Berdasarkan uraian diatas merumuskan bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut. Aspek tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi tau sikap pelaksana dan stuktur birokrasi.

5) Evaluasi Kebijakan

Menurut Dye, yang dikutip oleh Silalahi bahwa evaluasi kebijakan adalah;

Studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum, atau merupakan penilaian secara menyeluruh kebijakan epektifitas suatu program nasional dalam mencapai sasaran.¹⁶

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 pada prinsipnya proses penilaian dapat dilakukan pada proses kebijakan secara menyeluruh.

¹⁶ Orlan, Silalahi, *Prinsip-prinsip Kebijakan Umum*, Yogyakarta: Liberty, 1989 hal. 167

c. Sistem Kebijakan

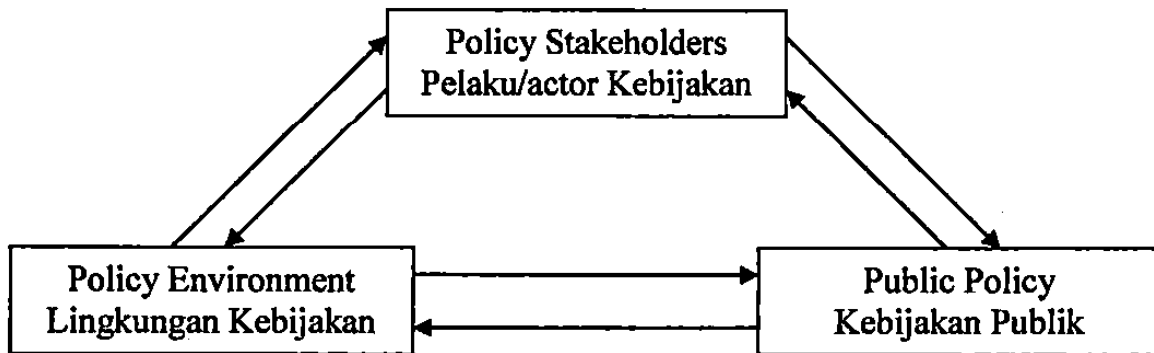
Dapat dipahami sistematis kebijakan sebagai suatu system memiliki tiga buah komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Komponen ini adalah sebagai berikut :

1. Pelaku kebijakan, yaitu badan pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Mereka dapat mempengaruhi dan sekaligus dipengaruhi oleh kebijakan.
2. Lingkungan kebijakan, yang dimaksud dengan lingkungan adalah bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan.
3. Kebijakan public, adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan (atau menyelesaikan masalah) kehidupan masyarakat.¹⁷

Ketiga komponen tersebut dapat dicontohkan sebagai berikut; Lingkungan kebijakan: seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, kesejahteraan, dan sebagainya yang memaksa pelaku atau actor kebijakan untuk meresponnya; Pelaku atau aktor kebijakan: misalnya analisis kebijakan, instansi, partai, kelompok warga Negara, birokrat dan sebagainya; Kebijakan public: seperti pendidikan, lingkungan, hukum, dan sebagainya.

Gambar 1.1.

Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber : Samudra Wibawa

Oleh karena itu, system kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. System kebijakan adalah produk manusia yang subyektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan. System kebijakan adalah realitas subyektif yang dimanifestasikan kedalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Pelaku kebijakan merupakan produk dari system kebijakan, dan para analisis kebijakan tidak berbeda dari actor-aktor kebijakan lainnya. Merupakan pencipta dari hasil ciptaan system kebijakan.¹⁸

d. Jenis-Jenis Kebijakan

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengkategorikan kebijakan public kedalam kategori : (1) Kebijakan substantif (misalnya: kebijakan

perburuhan, kesejahteraan social, hak-hak sipil, dll); (2) Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislative, kebijakan judikatif, kebijakan departemen/dinas); (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa reformasi, masa orde baru dan kebijakan masa orde lama). Dan menurut James Anderson yang dikutip oleh AG Subarsono kebijakan dibagi menjadi beberapa kategori, yaitu:

- 1) Kebijakan substantif vs kebijakan procedural. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan oleh pemerintah, seperti kebijakan Raskin. Sedangkan kebijakan procedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. Misalnya kebijakan berisi criteria orang yang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh raskin.
- 2) Kebijakan distributive vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif. Kebijakan distributive menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atay individu. Kebijakan regulotari adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan.
- 3) Kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada

memberikan manfaat pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan libur hari raya.

- 4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan public, sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.¹⁹

2. Program

Dalam pelaksanaan kebijakan biasanya di buat beberapa rancangan yang lebih signifikan untuk tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Rancangan tersebut berupa program-program yang lebih bersifat spesifik, dimana dalam kamus ilmiah program adalah ketentuan rencana/rancangan dari pemerintah. Dan menurut Charles O Jones dimana mengatakan bahwa program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Selain itu Hendiyat Soetopo dan Wasty Soemanto memiliki pengertian lain dari program yang cenderung menjelaskan mengenai setiap usaha mencapai tujuan.²⁰

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik yaitu merupakan pilihan cara bertindak yang dilakukan

¹⁹ AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogya 2005, hal 20-21

²⁰ Hendiyat Soetopo dan Wasty Soemanto, *Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal 78

oleh pemerintah dan kebijakan adalah cara bertindak secara sengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk diselesaikan atau tercapai tujuan. Dan program merupakan bagian dari kebijakan.

Dalam hal penelitian ini kebijakan public tentang peningkatan kualitas sumber daya manusia yang ditanggapi oleh pemerintah daerah Kota Yogyakarta dengan kebijakan meningkatkan akses pendidikan 12 tahun yang berkualitas dengan biaya terjangkau melalui program Jaminan Pendidikan Daerah di Kota Yogyakarta.

3. Implementasi Kebijakan dan Program

a. Implementasi Kebijakan

Dalam pandangan Jimmy M. Ibrahim menyebutkan public policy dan implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai;

Suatu implementasi urusan kepentingan umum, urusan kenegaraan atau dapat juga disebut sebagai implementasi kebijakan pemerintah.²¹

Dan lebih lanjut E.S Duade dalam William N. Dunn mendeskripsikan implementasi kebijakan sebagai;

Suatu bentuk implementasi yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan.²²

²¹ Jimmy M Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah Dalam Rangka Memberikan Peranan yang Lebih Besar Pada Pemda Tingka II*, Dahara Press, Semarang, 1991 hal 14

Dengan demikian bahwa implementasi kebijakan adalah menghasilkan informasi yang dapat digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan bermaksud memberikan rekomendasi yang bermanfaat untuk memperoleh data atau informasi guna memberikan alternative cara pemecahan suatu masalah maupun alternative cara pemecahan suatu masalah maupun alternatif pencapaian tujuan (*goal*).

Dalam implementasi kebijakan, kata implementasi digunakan dalam pengertian umum termasuk pengguna intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya penguji kebijakan dengan memilah-milahnya ke dalam sejumlah komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternative-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap. Beberapa implementasi kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berfikir yang keras dan cermat sementara yang lainnya memerlukan pengumpulan data yang eksentif dan perhitungan yang teliti dengan proses matematis yang cangih.

Dalam berbagai system politik, kebijakan public diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warganegaranya. Dalam literature Negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut Frank Goodnow yang menulis pada tahun 1900,

berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh Negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, dipihak lain berhubungan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh Negara. Administrasi berhubungan dengan pertanyaan fakta, bukan yang seharusnya. Konsekuensi dari pendapat diatas, administrasi menfokuskan perhatian pada mencari cara yang efisien, *one best way* untuk mengimplementasikan kebijakan public.²³

Namun dalam praktik badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan dibawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua (*ambiguous*), sehingga memaksa mereka untuk membuat diskresi, untuk memutus apa yang yang seharusnya dilakukan dan tidak dilakukan.

Dalam perkembangan disiplin implementasi kebijakan selama dua dasawarsa terakhir memberikan arah yang lebih tegas, bahwa fungsi implementasi kebijakan dengan politik adalah saling melengkapi (*complomentary*). Salah satu alasan utamanya adalah bahwa kebijakan yang baik adalah yang didasarkan pada tiga macam pengetahuan yang ada di dunia yaitu : (1) *Scientific knowledge* yang diperoleh secara empiris, (2) *Personal Knowledge* yang diperoleh seseorang dari pengalaman, dan (3) *Social*

Knowledge yang diperoleh sebagai hasil interaksi di dalam kelompok social dan merupakan keinginan kelompok social.²⁴

William N Dunn meletakkan paradigma dalam implementasi kebijakan sebagai suatu pernyataan yang harus dijaga ketika melakukan implementasi kebijakan yaitu Implementasi kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif dan perspektif. Implementasi kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argument-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan, yaitu: (1) nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.²⁵

Dengan berpedoman pada paradigma tersebut, maka terdapat tiga bentuk utama implmentasi kebijakan yaitu implementasi prospektif, implementasi retrospektif dan implementasi terintegrasi. Implementasi prospektif adalah implementasi yang dilakukan sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Implementasi retrospektif adalah implementasi yang dilakukan setelah adanya kebijakan yang mengkombinasikan prospektif dan retrospektif. Bahkan bentuk kombinasi ini

²⁴ Jimmy M Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah Dalam Rangka Memberikan Peranan yang Lebih Besar Pada Pemda Tingka II*, Dahara Press, Semarang, 1991

²⁵ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi II, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998 , hal 97

menuntut implementasi untuk terus menerus melakukan dan menghasilkan implementasi berlangsung terus menerus, berulang-ulang dan tanpa ujung.²⁶

b. Implementasi Program

Berbicara mengenai implementasi program maka terlintas oleh kita bahwa hal tersebut merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan. Hal ini mengapa dikatakan demikian dikarenakan implementasi kebijakan public sendiri mengandung pengertian yaitu aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan public (*goals of public policies*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat (*out comes*).

Berdasarkan penjelasan diatas maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung hasil-hasil (*out comes*) itu sendiri. Merilee S. Grindle merumuskan urutan itu sebagai berikut "*Implementation : From Policy to Program to out comes*"²⁷. Dengan kata lain implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan.

Preman dan Wildausky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan, sehingga bagi kedua pelopor studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan tersebut perlu mendapatkan perhatian yang seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya berlangsung mulus.

²⁶ Ibid, hal 117

²⁷ Merilee S. Grindle, *Politc and Policy Implementation in the Third Word*, Princeton University Press, New Jersey, 1980 hal 6

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa;

Memahami apa yang senyatannya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan.²⁸

Berarti disini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau pun kelompok yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan segala sumberdaya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

c. Model-model Implementasi kebijakan

Untuk lebih memahami implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, antara lain:

1) Model Implementasi Kebijakan menurut van Meter dan van Horn

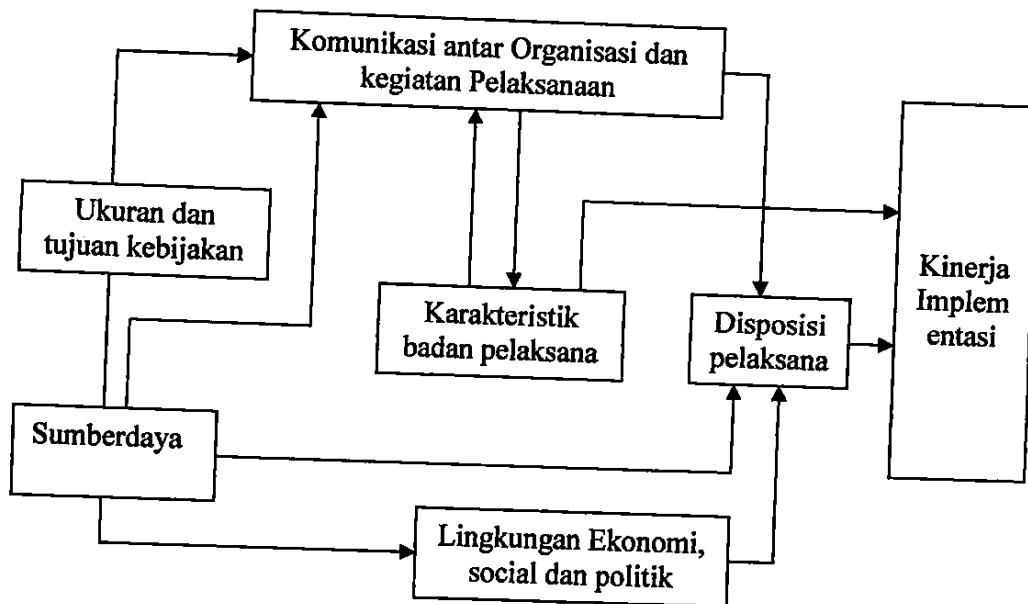
Menurut Meter dan Horn, ada enam variable yang membentuk ikatan (linkage) antara kebijakan dan pencapaian (performance) seperti yang tergambarakan dibawah ini :²⁹

²⁸ Solichin, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 56

²⁹ A. G. S.

Gambar 1.2.

Model Implementasi Kebijakan menurut van Meter dan van Horn



Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variable-variable bebas dan terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variable-variable bebas, dan variable bebas tersebut adalah:

1. Standard dan sasaran kebijakan
2. Sumberdaya
3. Hubungan antar Organisasi
4. Karakteristik agen/badan pelaksana
5. Kondisi social, politik dan ekonomi
6. Disposisi implementor

2) Model Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier mengembangkan model proses implementasi kebijakan yang disebut dengan kerangka analisis implementasi. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan Negara adalah mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

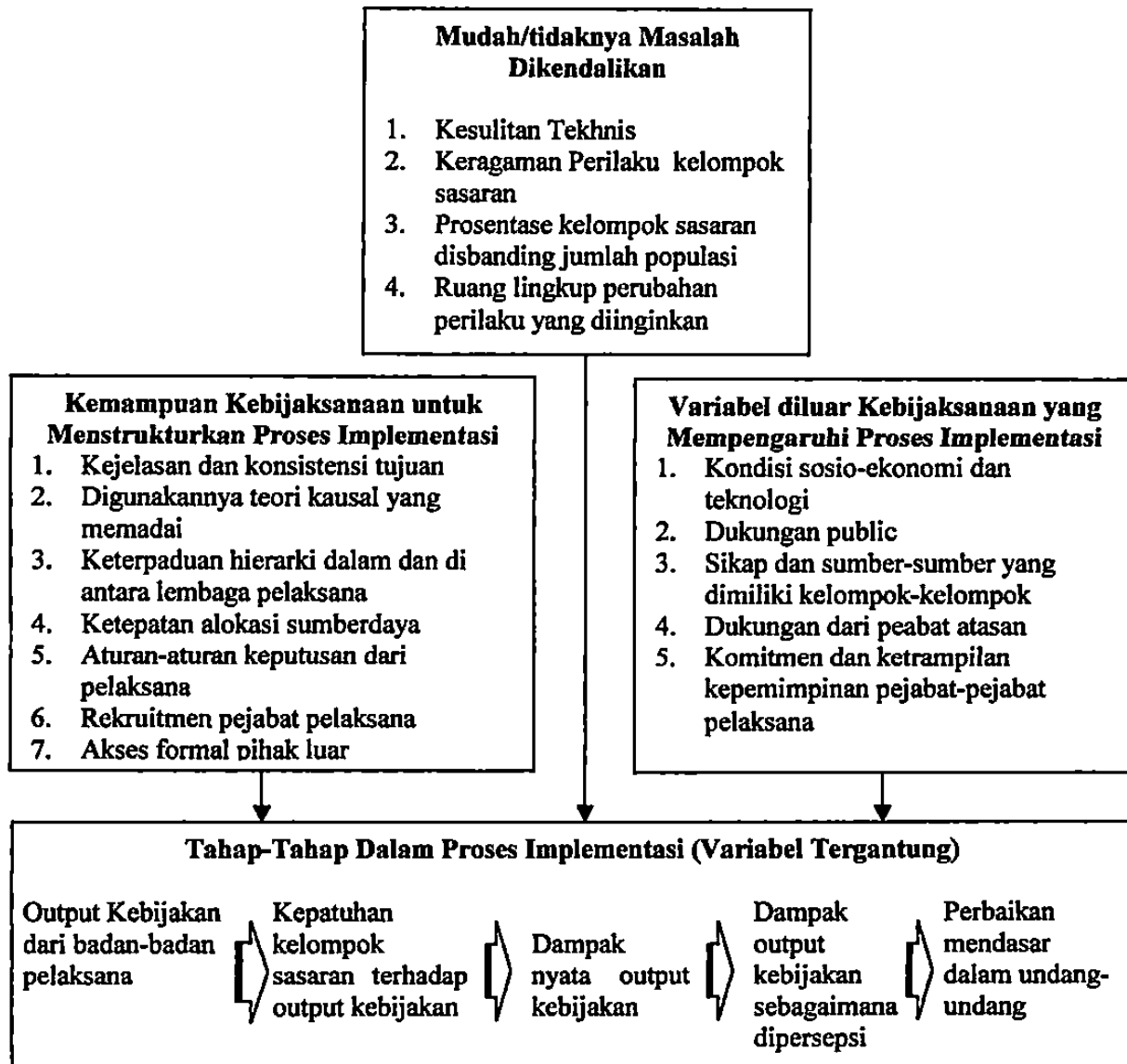
Variable-variabel tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori, yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (tractability of the problems)
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (ability of statute to structure implementation)
3. Variable Lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation)

Gambaran kerangka konseptual proses implementasi kebijakannya seperti yang tergambar di bawah ini:³⁰

³⁰ Ibid, hal 95

Gambar 1.3.
Kerangka Analisis Implementasi

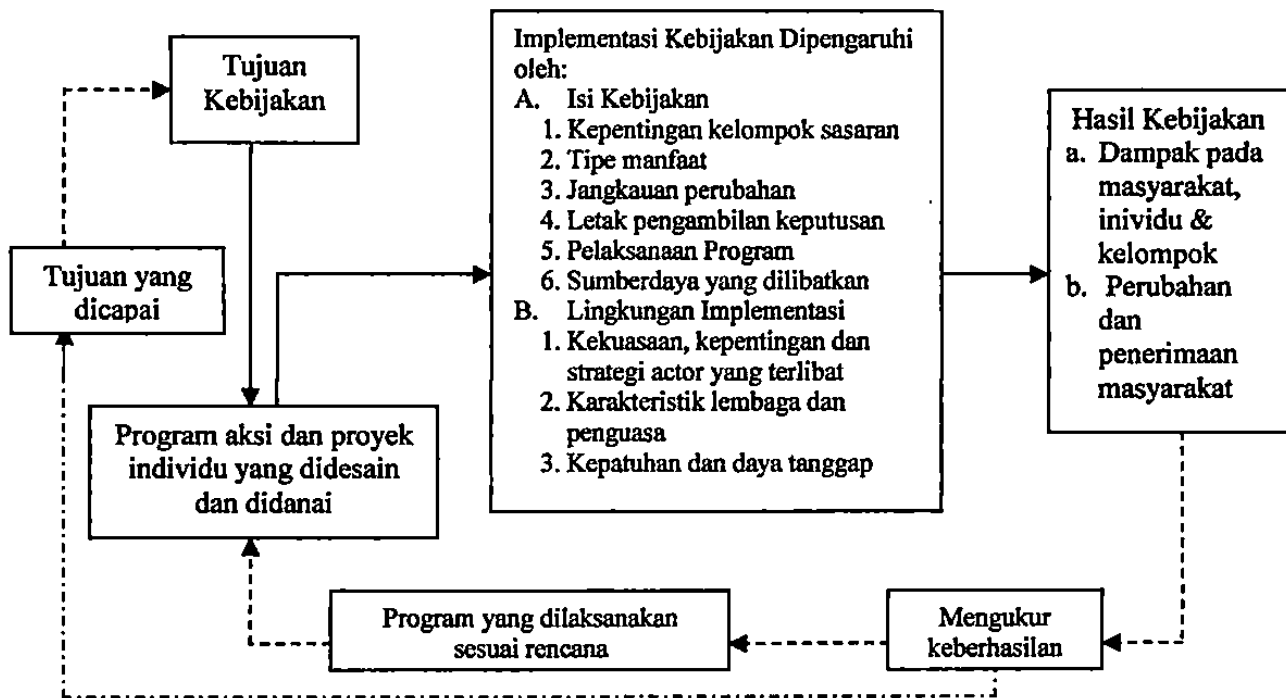


3) Model Grindle

Menurut Grindle bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-dimensi analisis dalam organisasi yaitu tujuan pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa

kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Untuk memperjelas akan digambarkan dalam gambar berikut ini:³¹

Gambar 1.4
Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



d. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

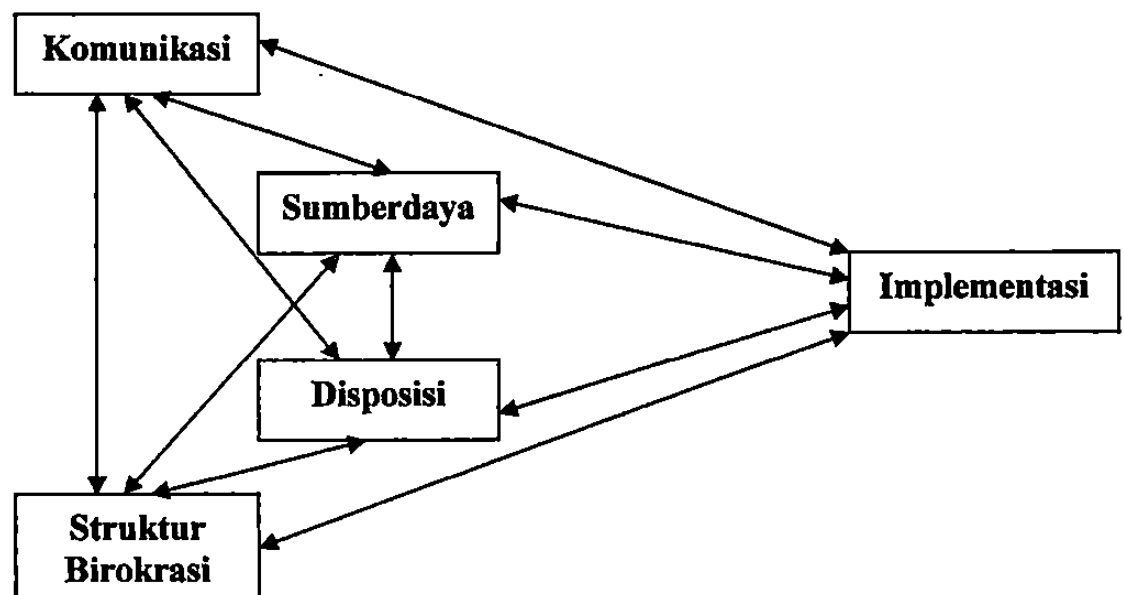
Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variable yang mempengaruhi keberhasilan

³¹ G. A. Nijm, Kebijakan Publik dan Analisis Intermedia, Jakarta, 1994, hal. 22

implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Keberhasilan dalam sebuah implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variable atau factor, dan masing-masing variable tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.³²

Gambar 1.5
Faktor Penentu Implementasi menurut Edward III



1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak ketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi esistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

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

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memilki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakana 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. Berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara Dunia Ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di Negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan seperti halnya pendidikan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas 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 (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur 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.

Jadi keberhasilan pelaksanaan dari sebuah kebijakan dapat ditentukan oleh beberapa factor diatas. Dalam kebijakan program Jaminan Pendidikan Daerah

dan kita lihat beberapa langkah tingkat keberhasilannya dalam pelaksanaannya

dengan factor-faktor yang mempengaruhinya, seperti komunikasi isi kebijakan, sumberdaya yang dimiliki, disposisi imlementor dan struktur birokrasi.

Dan dalam pandangan Weimer dan Vinning ada tiga kelompok variable besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni : (1) Logika kebijakan; (2) Lingkungan tempat kebijakan; (3) Kemampuan implementor kebijakan.³³

Logika dari suatu kebijakan ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan toeritis. Kita dapat berfikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis. Ini berarti bahwa isi dari dari suatu kebijakan atau program harus mencakup berbagai aspek yang dapat memungkinkan kebijakan atau program tersebut dapat mengimplementasikan pada tataran praktis.

Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan social, politik, ekonomi, hankam dan fisik atau geografis. Selain itu keberhasilan suatu kebijakan juga dapat dipengaruhi oleh tingkat kompentensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan.

Dari pendapat ahli diatas bahwa banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan atau program. Dan dapat disimpulkan factor-faktor yang mempengaruhi kebijakan atau program adalah variable-variabel yang saling berhubungan dan senantiasa mempengaruhi keberhasilan dari implementasi

kebijakan atau program tersebut baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi, variable tersebut seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi dan lingkungan.

4. Konsep Jaminan Pendidikan Daerah

Mengingat dari kondisi nyata perkembangan Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Seni (IPTEKS), pengaruhnya terhadap masyarakat Indonesia khususnya Yogyakarta, perlu mendapatkan perhatian yang serius. Perkembangan tersebut telah masuk ke dalam ranah penyiapan sumber daya pembangunan yang mampu berkompetisi dalam pasar bebas; oleh karenanya dibutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas dan bertanggungjawab. Salah satu pilar yang dapat diandalkan untuk mendeteksi gejala perubahan tersebut dan sekaligus memberikan jalan keluar adalah pendidikan. Pendidikan hendaknya dirancang secara prediktif dan didukung oleh sektor formal maupun informal sehingga terjadi kinerja yang simbiotis mutualistik.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah dengan desentralisasi pendidikan maka pendidikan bukan saja tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga daerah kabupaten/kota. Hal ini harus disadari betul oleh pemerintah daerah untuk dapat mengembangkan segala potensi di daerahnya termasuk dalam hal pendidikan. Kota Yogyakarta yang dikenal dengan kota pendidikan dan memiliki APK cukup tinggi berambisi cukup besar untuk mencoba meningkatkan kualitas pendidikan

pemerintah pusat untuk mencanangkannya secara nasional. Sehingga penduduk Kota Yogyakarta tidak hanya sekedar melek huruf tetapi mempunyai kompetensi kerja.

Seperti yang diungkapkan oleh bapak Herry Zudianto selaku Walikota Yogyakarta dalam sambutan tertulis yang dibacakan Drs.Rapingun mengatakan;

“Kota Yogyakarta sebagai Kota pendidikan, diwarnai kegiatan pendidikan baik formal maupun non formal. Menyadari pentingnya pendidikan dalam era global yang kian kompetitif, kualitas pendidikan merupakan kebutuhan mutlak. Oleh karena itu upaya peningkatan kualitas pendidikan senantiasa dilakukan melalui berbagai program. Diantaranya wajib belajar 12 tahun plus, beasiswa bagi siswa penduduk kota, dengan harapan tidak ada lagi warga kota yang tidak bisa sekolah sampai SLTA. Lebih lanjut Rapingun mengatakan, beasiswa tersebut diberikan kepada semua siswa warga Kota Yogyakarta, baik yang sekolah di kota maupun di luar kota dalam wilayah Propinsi.”³⁴

Untuk menunjang pelaksanaan program tersebut maka pemerintah Kota Yogyakarta memberikan jaminan pendidikan bagi warga masyarakat Kota Yogyakarta dari TK sampai menengah keatas (SMA/SMK) terutama yang termasuk dalam keluarga menuju sejahtera. Jaminan pendidikan daerah ini diberikan berupa Beasiswa Reguler, Beasiswa Registrasi, Beasiswa Herregistrasi Biaya Praktek, Seragam OSIS dan Olah Raga. Pemberian Jaminan Pendidikan melalui system beasiswa adalah cara yang tepat untuk Kota Yogyakarta, menurut Walikota Yogyakarta Herry Zudianto,

“Sistem beasiswa untuk warga miskin itu adalah cara lebih baik. APBD Kota Yogyakarta, tidak akan mencukupi untuk mewujudkan pendidikan gratis bagi semua”.³⁵

Menurut Bapak Mawardi selaku kepala UPT – Pengelola Jaminan Pendidikan Daerah mengatakan

“Jaminan Pendidikan Daerah merupakan sebuah bantuan biaya pendidikan bagi keluarga menuju sejahtera berupa beasiswa Reguler, Registrasi, Heeregistrasi, Bantuan Biaya Praktek, bantuan Seragam sekolah dan pakaian olahraga serta Beasiswa Prestasi Akademik. Hal ini untuk mengurangi beban biaya pendidikan bagi siswa dari Keluarga menuju sejahtera dan untuk mengurangi angka putus sekolah di Kota Yogyakarta maupun diluar Kota Yogyakarta di wilayah Provinsi DIY.”³⁶

Jaminan Pendidikan Daerah diberikan kepada peserta didik penduduk Kota Yogyakarta yang bersekolah di Kota Yogyakarta dan di luar Kota Yogyakarta dalam Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sasarannya adalah anggota keluarga menuju sejahtera yaitu anak kandung yang dibuktikan dengan Akta Kelahiran, anak angkat yang dibuktikan dengan Penetapan Pengadilan. Negeri setempat atau Akta Pengangkatan Anak, dan anak tiri yang dibuktikan dengan Akta Kelahiran dan Akta Perkawinan / Surat Nikah orang tua. Selain itu, Jaminan Pendidikan Daerah juga diberikan kepada peserta didik penghuni Panti Asuhan di Kota Yogyakarta yang bersekolah di Kota Yogyakarta dan di Luar Kota Yogyakarta dalam Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dan untuk

³⁵ <http://www.mail-archive.com/forum-pembaca-kompas@yahoogroups.com/thrd15.html> Diakses tanggal 5/3/2008

pelaksanaan pemberian Jaminan Pendidikan Daerah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta melalui UPT Jaminan Pendidikan Daerah.

Dalam pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah yang merupakan wewenang dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dilakukan strategi khusus, mengingat ini merupakan tahun pertama pelaksanaan program agar tujuan program dapat tercapai, seperti yang diungkapkan oleh Bpk Samiyo, S.Pd selaku Sub. Bag Keuangan, Perencanaan & Evaluasi,

“Program Jaminan Pendidikan Daerah adalah program pemerintah Kota Yogyakarta yang dalam pelaksanaannya diserahkan pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, sebelum program diimplementasikan maka dibentuk suatu Tim Pengelola Jaminan Pendidikan Daerah yang masuk dalam bagian Unit Pelaksana Teknis (UPT), setelah itu UPT-Pengelola Jaminan Pendidikan Daerah melakukan sosialisasi pada warga dan sekolah-sekolah. Selain itu proses pendataan, penyaluran dana, monitoring serta evaluasi dan laporan menjadi tanggungjawab UPT-Pengelola Jaminan Pendidikan Daerah sebagai Tim Pengelola.”³⁷

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

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

³⁷ Hasil Wawancara dengan Bpk Samiyo, S.Pd selaku Sub. Bag Keuangan, Perencanaan & Evaluasi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, 27 May 2008

1. Kebijakan adalah cara bertindak secara sengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk diselesaikan dan program merupakan bagian dari pelaksanaan kebijakan untuk tercapainya tujuan.
2. Implementasi program adalah suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau pun kelompok yang telah ditetapkan dengan menggunakan segala sumberdaya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan kedalam tahap operasional untuk mencapai perubahan yang telah dirumuskan atau ditetapkan.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan adalah variable-variable yang saling berhubungan dan nantinya mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan atau program tersebut baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi, variable tersebut seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.
4. Jaminan Pendidikan Daerah merupakan sebuah bantuan biaya pendidikan bagi keluarga menuju sejahtera berupa beasiswa Reguler, Registrasi, Heeregistrasi, Bantuan Biaya Praktek, bantuan Seragam sekolah dan pakaian olahraga serta Beasiswa Prestasi Akademik yang diberikan kepada peserta didik penduduk Kota Yogyakarta yang bersekolah di Kota Yogyakarta dan di luar Kota Yogyakarta dalam Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

G. DEFINISI OPERASIONAL

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

Definisi Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur satu variable atau dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variable.³⁸

Dan dalam penelitian ini definisi operasionalnya meliputi:

1. Pelaksanaan Program Jaminan Pendidikan Daerah.
 - a. Penyusunan Tim Pengelolah Kegiatan Jaminan Pendidikan Daerah
 - b. Sosialisasi
 - c. Pendataan
 - d. Penyaluran Dana
 - e. Monitoring, Evaluasi dan Laporan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program Jaminan Pendidikan Daerah:
 - a) Komunikasi.
 - b) Sumberdaya, meliputi sumberdaya implementor dan financial.
 - c) Disposisi, yaitu komitmen dari implementor kebijakan.
 - d) Struktur Birokrasi.

³⁸ Sofian Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ESD, Jakarta 1989, hal 46

H. Metode Penelitian

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.³⁹

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

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis, dimana metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Sedangkan menurut Moh. Nazir, metode deskriptif adalah;

Suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.⁴⁰

Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskriptif, gambaran atau tulisan secara sistematis, faktual serta akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian.

³⁹ Winarno Surachman, *Suatu Pengantar Dasar dan Tehnik Research*, CV Tarsito, Bandung.1990 Hal39

⁴⁰ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1988 Hal 62

- b. Data yang dikumpulkan, disusun, dianalisis, dan digambarkan dalam bentuk tulisan.

Menurut Nazir dalam melaksanakan penelitian deksriptif, maka langkah-langkah umum yang sering diikuti adalah sebagai berikut :

- a. *Memilih dan merumuskan masalah* yang menghendaki konsepsi ada kegunaan masalah tersebut serta dapat diselidiki dengan sumber yang ada.
- b. *Menentukan tujuan* dari penelitian yang akan dikerjakan. Tujuan dari penelitian harus konsisten dengan rumusan dan definisi dari masalah.
- c. *Memberikan limitasi* dari area atau *scope* atau sejauh mana penelitian deskriptif tersebut akan dilaksanakan. Termasuk didalamnya daerah goeografis dimana penelitian akan dilakukan, batasan-batsan kronologis, ukuran tentang dalam dangkal serta seberapa utuh daerah penelitian tersebut akan dijangkau.
- d. Pada bidang ilmu yang telah mempunyai teori-teori yang kuat, maka *perlu dirumuskan kerangka teori* atau kerangka konsepsional yang kemudian diturunkan dalam bentuk hipotesa-hipotesa untuk diverifikasikan. Bagi ilmu sosial yang telah berkembang dengan baik, maka kerangka analisis dapat dijabarkan dalam bentuk-bentuk model matematika.
- e. *Menelusuri sumber-sumber kepustakaan* yang ada hubunganya dengan masalah yang ingin dipecahkan.

c. *Mengumpulkan data* yang ingin diuji baik secara eksplisit maupun

- g. *Melakukan kerja lapangan* untuk mengumpulkan data, gunakan teknik pengumpulan data yang cocok dengan penelitian.
- h. *Membuat tabulasi serta analisis* statistik dilakukan terhadap data yang telah dikumpulkan. Kurangi penggunaan statistik sampai kepada batas-batas yang dapat dikerjakan dengan unit-unit pengukuran yang sepadan.
- i. *Memberikan interpretasi* dari hasil dalam hubungannya dengan kondensi sosial yang ingin diselidiki serta dari data yang diperoleh serta referensi khas terhadap masalah yang ingin dipecahkan.
- j. *Mengadakan generalisasi* serta deduksi dari penemuan serta hipotesa-hipotesa yang ingin diuji. Berikan rekomendasi-rekomendasi untuk kebijakan-kebijakan yang dapat ditarik dari penelitian.
- k. *Membuat laporan* penelitian dengan cara ilmiah.⁴¹

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kota Yogyakarta yaitu dengan mengambil studi kasus di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

Adapun alasan memilih Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebagai lokasi penelitian adalah:

- Kota Yogyakarta yang kita kenal sebagai kota pendidikan dituntut komitmen pemerintah untuk dapat mempertahankan predikat tersebut dengan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang mampu bersaing

- Dinas Pendidikan merupakan lembaga yang berwenang langsung dalam pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah melalui UPT-Pengelola Jaminan Pendidikan Daerah.

3. Teknik Pengumpulan Data

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

a. Interview/ wawancara

Melakukan interview atau wawancara langsung pada pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan Program Jaminan Pendidikan Daerah terutama pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

b. Dokumentasi

Mengambil data-data berupa dokumen-dokumen/arsip yang terkait dengan pelaksanaan Program Jaminan Pendidikan Daerah melalui internet dan juga langsung pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta maupun pihak-pihak lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan program..

4. Jenis Data

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

a. Data primer: data langsung dari respon untuk memperoleh keterangan yang

berkaitan dengan kebijakan pendidikan

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

5. Tehnik Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Analisa data adalah: proses perumusan data agar dapat diklasifikasikan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi.

Penelitian ini menggunakan model analisa kualitatif, yaitu berupa uraian atau penjelasan dimana dalam uraian tersebut tidak diperlukan data yang berwujud angka. Analisis kualitatif ini dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan dan hasil dari masalah yang diteliti. Dalam analisis ini data diperoleh dengan menggunakan analisis data kualitatif, dengan mengambil kesimpulan atas fenomena kebenaran pada suatu peristiwa atau data tertentu yang berciri sama dengan fenomena yang ada dan kemudian mengorganisasikan fakta-fakta atau hasil pengamatan yang terpisah-pisah menjadi suatu rangkaian hubungan terkait dalam hubungannya dengan penelitian ini.⁴²

⁴² Agus Saifudin, *Metoda Penelitian*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 1997, hal 40.