

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Peran pendidikan dalam pembangunan sangat penting dalam rangka upaya penyiapan sumber daya manusia yang berkualitas, mampu berkompetisi dalam tatanan kehidupan global serta menghadapi persaingan dimasa depan. Pendidikan merupakan akar dari segala bentuk pembangunan, karena dengan pendidikan yang berkualitas maka pembangunan akan terus maju dengan pesat. Pendidikan merupakan upaya dasar untuk menyiapkan peserta didik melalui bimbingan, pengajaran dan atau peranannya dimasa yang akan datang.

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

Peningkatan kualitas SDM ini menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan yang mengarah pada sektor pendidikan, yang menitikberatkan pada peningkatan kualitas pendidikan. Kesiapan dan kemantapan SDM merupakan penentu utama dalam pelaksanaan pembangunan dan tentu Dinas Pendidikan kabupaten Pasir sadar akan kekurangan kualitas SDM mengingat rata-rata kualitas pendidikan masyarakat masih rendah.

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

Secara manajerial konsep “keterkaitan dan kesepadanan” yaitu pengembangan konsep pendidikan yang menekankan pada penguasaan sains dan teknologi dalam menghadapi era globalisasi harus dikaitkan dengan aspek-aspek pengelolaan yang mengacu pada keharusan dan tanggung jawab kemanusiaan untuk berupaya mengembangkan sains dan teknologi tidak secara terpisah dengan pendidikan etika/moral, seni, olah raga, sehingga tercipta keseimbangan dan memiliki wawasan moral dan etis.

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

menjadi kurang penting karena tipe program pendidikan dipandang sebagai “*public service*” jadi kesempatan untuk memperoleh pendidikan harus diberikan secara merata kepada seluruh masyarakat. Persoalan mutu pendidikan dinilai dari segi apakah penyediaan pendidikan itu efisien secara teknis didistribusikan secara merata bagi seluruh masyarakat.

Pendidikan merupakan wacana penting dalam pembangunan bangsa, karena pendidikan adalah wahana utama dalam pembangunan sumber daya manusia, baik aspek kognitif, informatif, aspek moral, spiritual, kebudayaan, penalaran sosial, dan aspek afeksi. Karena itu, pendidikan dinyatakan sebagai indikator penting dalam indeks pembangunan manusia

Dalam proses pembangunan pendidikan, peran masyarakat dan penerima kebijakan pendidikan sangatlah jelas, karena merekalah yang paling mengetahui kondisi, kebutuhan dan keinginan pada skala lokal. Kegagalan beberapa proyek pendidikan menunjukkan bahwa masyarakat dan penerima kebijakan pendidikan memiliki peran yang penting dalam proses pembangunan pendidikan pada skala lokal.

Dalam bidang pendidikan ini Kabupaten Pasir masih dihadapkan pada berbagai persoalan yang menyangkut kualitas, keterbatasan sarana dan prasarana serta kondisi sumber daya manusia yang masih kurang, namun disisi lain program-program peningkatan kualitas pendidikan yang dikembangkan telah mampu meningkatkan kualitas belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang

pendidikan sehingga masyarakat Kabupaten Pasir dapat merasakan kemajuan pendidikan.

Dengan keadaan sarana dan prasarana pendidikan yang minim serta tingkat sumber daya manusia yang kurang memadai. Maka sangat diperlukan pembangunan melalui bidang pendidikan, agar tercipta putra-putri daerah Kabupaten Pasir yang berkualitas demi tercapainya tujuan dan arah pembangunan daerah Kabupaten Pasir supaya mampu bersaing dengan daerah kabupaten lain di Indonesia.

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

Adapun persoalan itu adalah sebagai berikut :<sup>1</sup>

1. Kehidupan masyarakat : perubahan susunan gaya hidup, harapan serta aspirasi masyarakat dan sistem baru dalam pendidikan, politik, ekonomi, dan sebagainya.
2. Budaya : pergantian dan pergeseran gagasan, perubahan peranan wanita, struktur keluarga.
3. Lingkungan hidup : kelangkaan sumber alam, peristiwa dan bencana alam.
4. Informasi : ruang lingkup dan kualitas informasi, konsep baru tentang bagaimana sesuatu itu berfungsi.

---

<sup>1</sup> HR Syukani, *Titik Temu Dalam Pendidikan*, Nuansa Madani, Jakarta 2002 hal 26

5. Kebudayaan : penyebaran dan pengalihan ide, nilai, dan kebiasaan dari suatu unsur kebudayaan kepada yang lainnya.

Secara ideal ada tiga sentra yang bertanggung jawab terhadap pembangunan pendidikan yaitu keluarga, masyarakat, dan sekolah. Ketiga sentra tersebut harus melebur secara utuh untuk dapat mewujudkan suatu pendidikan yang mempunyai kualitas maupun kuantitas yang baik.

Permasalahan utama dalam bidang pendidikan di Kabupaten Pasir adalah berhubungan dengan fasilitas dan sarana prasarana seperti gedung, alat belajar mengajar, dan kualitas/kuantitas pengajar/guru masih kurang dan yang kedua yaitu kesadaran masyarakat tentang arti pentingnya pendidikan juga masih rendah. Berikut data mengenai sarana pendidikan di Kabupaten Pasir :

**Tabel 1.1**

**Sarana Pendidikan Di Kabupaten Pasir Tahun 2005/2006**

No	Tingkat Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Guru
1	SD/MI	224 Unit	27.609	1.406
2	SLTP/MTs	48 Unit	8.641	635
3	SMU/MA/SMK	30 Unit	5.465	534

*Sumber data : Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir*

Menurut data diatas, di Kabupaten Pasir jumlah SD/MI adalah 224 unit sekolah terdiri 208 unit SD Negeri, 4 unit SD Swasta dan 1 unit Madrasah Ibtidaiyah (MI) Negeri, 11 unit Madrasah Ibtidaiyah (MI) Swasta Jumlah siswa

SD/MI adalah 27.609 orang, terdiri dari 26.404 siswa SD dan 1.205 siswa MI. Jumlah total guru adalah 1.406 orang. Untuk jumlah SLTP/MTs adalah 48 unit sekolah terdiri 30 unit SLTP Negeri, 4 unit SLTP Swasta dan 4 unit MTs (Madrasah Tsanawiyah) Negeri, 10 unit MTs (Madrasah Tsanawiyah Swasta, sedangkan jumlah siswa SLTP/ MTS adalah 8.641 siswa dan 635 guru Di sisi lain, jumlah SMU/MA/SMK adalah 30 unit sekolah, yang terdiri dari 6 unit SMU Negeri, 5 Unit SMU Swasta, 1 unit Madrasah Aliyah Negeri, 8 unit Madrasah Aliyah Swasta dan 2 unit SMK Negeri, 3 unit SMK Swasta Untuk jumlah siswa SMU/MA/SMK 5.465 orang dibawah bimbingan 534 guru.

Rata-rata tingkat pendidikan di Kabupaten Pasir terbagi menjadi dua golongan yaitu pendidikan sekolah yang berada di kota lebih maju/baik dari pada tingkat pendidikan di daerah pedesaan. Selain itu di daerah pedesaan atau pelosok jumlah guru masih kurang, oleh karena itu perlu perekrutan guru baru atau kontrak di daerah-daerah yang membutuhkan.

Dalam merumuskan atau merencanakan kebijakan di bidang pendidikan, Pemerintah Kabupaten Pasir khususnya Dinas Pendidikan dinilai masih kurang. Hal ini bisa dilihat pada matrik program 5 tahun Kabupaten Pasir pada bidang pendidikan. Dinas pendidikan Kabupaten Pasir hanya menekankan pada kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, Pendidikan Non Formal dan Informal serta Peningkatan Pelayanan Pendidikan. Sedangkan kebijakan mengenai peningkatan sarana dan prasarana pendidikan

serta peningkatan mutu atau kualitas pendidikan di Kabupaten Pasir saat ini belum terealisasi.

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pendidikan di Kabupaten Pasir tentu perlu ditunjang dana yang memadai dan cukup, oleh karena itu Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir telah mengalokasikan anggaran sesuai DASK (Dana Alokasi Satuan Kegiatan) sebesar Rp 78.702.427.186,60. Selain anggaran tersebut dalam pelaksanaan kegiatan tahun 2005/2006, Dinas Pendidikan menerima dana dari pemerintah pusat dan provinsi sebesar Rp 9.293.332.000,00 untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Pasir.

Kebijakan Dinas Pendidikan sangatlah penting dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan karena merupakan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab langsung terhadap kualitas pendidikan yang ada di daerah dan tugas Dinas Pendidikan merumuskan / merencanakan serta mengimplementasikan kurikulum pendidikan bagi masyarakat yang ada di daerah. Sehingga diharapkan mampu meningkatkan kualitas pendidikan yang sesuai dengan perkembangan pendidikan yang terus berkembang sesuai dengan kebutuhan zaman.

Peningkatan kualitas pendidikan di Kabupaten Pasir harus dilakukan secepat mungkin, itu dikarenakan adanya tuntutan perkembangan yang semakin pesat dan memerlukan peralatan yang serba canggih. Tetapi juga harus ada tenaga ahli yang mampu mengoperasikannya dan mengajarkannya kepada putra-putri daerah Kabupaten Pasir.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan judul dan latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini dapat di ambil permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dalam meningkatkan kualitas pendidikan tahun 2005-2006 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dalam meningkatkan kualitas pendidikan tahun 2005-2006 ?

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Dalam penelitian sosial, teori merupakan suatu hal yang dapat di gunakan untuk mendukung dan memecahkan permasalahan yang muncul. Masri Singarimbun dalam bukunya yang berjudul "Metode Penelitian Survei" memberikan definisi sebagai berikut :<sup>2</sup>

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan memberikan gambaran sistematis tentang fenomena. Gambaran yang sistematis itu di jabarkan dengan variable lainnya, dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.

### **1. Organisasi Publik**

Pada hakekatnya organisasi merupakan suatu wadah dimana sekelompok orang yang merasa memiliki tujuan yang sama berkumpul atau mengikatkan dirinya dalam wadah itu, dan kemudian diadakan pembagian

---

<sup>2</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, 1987, Hal. 37.



tugas dan pekerjaan, dengan segala peralatan dan perlengkapannya, serta dengan tradisi-tradisi yang muncul, kemudian mereka di satukan kembali dalam sebuah pekerjaan besar untuk mencapai maksud dan tujuannya itu secara cepat dan tepat.

Menurut Drs. H. Malayu S.P Hasibuan :<sup>3</sup>

Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya sebagai “alat dan wadah saja”.

Secara umum organisasi memiliki beberapa ciri sebagai berikut :<sup>4</sup>

- 1) Organisasi adalah lembaga sosial yang terdiri dari sekumpulan orang dengan berbagai pola interaksi yang ditetapkan.
- 2) Organisasi dikembangkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu sebagai kreasi sosial yang memerlukan aturan.
- 3) Organisasi dikoordinasi dan dengan sengaja disusun agar kegiatan-kegiatan dapat dikoordinasi menurut pola yang logis
- 4) Organisasi sebagai instrument sosial mempunyai batasan yang secara relatif dapat diidentifikasi dan keberadaanya mempunyai basis yang relative permanen.

---

<sup>3</sup>.Malayu S. P. Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, Hal. 118.

<sup>4</sup> Sukanto Reksohadiprojo dan Hani Handoko, *Organisasi Perusahaan Teori Struktur dan Perilaku*, Yogyakarta : BPFE, 1997, hal 2.

Menurut M. Muchlas<sup>5</sup>, organisasi dapat dibagi menjadi beberapa jenis yakni organisasi pengabdian, organisasi ekonomi atau keuntungan, organisasi pertanian, organisasi keagamaan, organisasi Negara, organisasi sosial, dan organisasi politik., untuk organisasi sosial atau publik Untuk Organisasi publik pengertiannya adalah organisasi yang di buat secara formal oleh pemerintah, dan memiliki landasan hukum dan struktural yang kuat, mengikat, dan organisasi yang berorientasi pada pelayanan umum serta tidak berorientasi pada keuntungan.<sup>6</sup>

Sedangkan jenis organisasi publik dapat dibedakan menjadi empat yakni :<sup>7</sup>

- 1) *Public Utilities* merupakan organisasi publik yang menyediakan pelayanan kebutuhan pokok yang berupa air, minyak, gas, listrik, dan telekomunikasi.
- 2) *Land Transport and Postul* merupakan organisasi publik yang menyediakan atau memberikan pelayanan transportasi umum atau untuk kebutuhan massal serta jasa pelayanan pos dan giro.
- 3) *Enterprises in Competitive Environment* merupakan organisasi publik yang dibentuk atau didirikan untuk menciptakan persaingan atau kompetisi pasar yang sehat terhadap kinerja perusahaan-perusahaan

---

<sup>5</sup> M.Muchlas, *Perilaku Organisasi (Organizational Behavior)*, Yogyakarta, Program Pendidikan Pasca Sarjana MMR-UGM 1996, hal 19.

<sup>6</sup> Gary Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi* (alih bahasa: Yusuf Udaya), Jakarta, Prehallindo, 1999, hal 122-125

<sup>7</sup> *ibid*

swasta (*private sector*) dalam pelayanan dan mutu produknya. Organisasi ini mencakup bidang perbankan, asuransi, perusahaan penerbangan, pengilangan minyak (pertamina), dan pembuatan mobil atau kendaraan.

- 4) *Regulatory Authorities* merupakan organisasi publik milik pemerintah yang melakukan intervensi pasar dengan memberlakukan peraturan perundangan dengan tujuan menekan harga untuk memonopoli bidang atau sektor yang dianggap sebagai kebutuhan primer masyarakat seperti listrik dan telepon.

## 2. Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewit dalam buku "pengantar kebijakan public" Charles O Jones adalah suatu keputusan tetap di tandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya.<sup>8</sup>

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka

---

<sup>8</sup> Charles O Jones, "*Pengantar Kebijakan Public (Public Policy)*", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, Hal. 47.

menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan di laksanakan.<sup>9</sup>

Sedangkan proses kebijakan merupakan keseluruhan aktifitas atau tindakan-tindakan melalui dari mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahap yaitu :

1) Perumusan Masalah

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

2) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda pemerintah menurut Coob dan Eldeer yang dikutip dari Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah<sup>10</sup>

3) Pengesahan Kebijakan

Pengesahan kebijakan menurut Anderson di kutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan "*Persuasion dan Barganing*". *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang yang mereka mau menerima

---

<sup>9</sup> Drs. Ulung Pribadi M. Si, *Diktat Mata Kuliah Pengembangan Organisasi Publik*, Yogyakarta, 1995, Hal. 17.

<sup>10</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal 85.

sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan *Bargaining* dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.<sup>11</sup>

Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk terlaksanakan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi, negara, sistem, politik dan sebagainya. Apabila suatu usulan kebijakan di berikan legitimasi oleh pemerintah yang berwenang, maka usulan kebijakan yang sah, dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

#### 4) Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik artinya pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik pada

---

<sup>11</sup> *Ibid*

obyek kebijakan maupun pelaksana, dari isi kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut. Jadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

#### 5) Evaluasi Kebijakan

Menurut Charles O. Jones yang dikutip dari Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasinya obyeknya yaitu teknik-teknik pengukuran dan metode aslinya.<sup>12</sup>

##### **a. Formulasi Kebijakan**

Langkah kedua dalam proses pembuatan kebijakan adalah formulasi kebijakan yang merupakan kegiatan untuk memperbaiki dan mengoreksi segala kelemahan dan kekurangan dari alternatif-alternatif yang dipilih guna meningkatkan relevansi, efektifitas, dan efisiensi. Tindakan korektif ini dilakukan dengan menjabarkan kerangka umum menjadi keputusan yang detail.

Menurut William N. Dunn, formulasi kebijakan adalah pengembangan dan sintetis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Yang termasuk

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 113.

dalam tindakan ini adalah : mengidentifikasi alternatif ;mendefinisikan dan merumuskan alternatif ;menilai masing-masing alternatif yang tersedia; dan memilih alternatif yang “memuaskan” atau “paling memungkinkan untuk dilaksanakan.”<sup>13</sup>

(1) Mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat keputusan mengformulasikan kebijakan, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif-alternatif kebijakan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijakan. Terhadap problema yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif-alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, tetapi terutama bagi problema-problema baru pembuat kebijakan di tuntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang baru. Alternatif-alternatif yang baru ini pun perlu diberikan identifikasinya sehingga masing-masing nampak jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses formulasi kebijakan.

(2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Kegiatan mendefinisikan dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal 92-95.

alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai secara baik sebagai kebijakan untuk memecahkan masalah.

(3) Menilai alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari masing-masing alternatif itu membuat keputusan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Alternatif yang memiliki bobot positif yang lebih besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka apabila dipakai sebagai alternatif kebijakan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, kriteria ini tidak hanya mempunyai konotasi bahwa pemilihan resiko tenaga, biaya, dan waktu, tetapi yang jauh lebih penting dari itu adalah bahwa alternatif yang dipilih itu dapat benar-benar berfungsi dengan baik (pragmatis) dan menguntungkan semua pihak (problem dapat dipecahkan dengan baik). Untuk itu



pembuat kebijakn perlu memiliki informasi yang baik dan relevan, sehingga dapat melakukan penilaian pada masing-masing alternatif dengan baik.

(4) Memilih alternatif yang memuaskan

Proses pemilihan alternatif yang “memuaskan” atau “yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan” barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijakan.

Proses memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif-alternatif kebijakan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia membuat pilihan alternatif tersebut bukan hanya untuk kepentingan dirinya saja tetapi untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh, akibat dan konsekuensi dari pilihannya itu. Dengan kata lain proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif.

Selanjutnya dalam tahap formulasi kebijakan ini dapat melakukan peramalan sehingga dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakn tentang maslah yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausible,potensial,

dan secara noramatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dari oposisi) dari berbagai pilihan.

Bentuk dan jenis formulasi kebijakan negara itu bisa berupa *routine formulation* yaitu proses merumuskan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara retitif (berulang-ulang sehingga bersifat rutin) dan tidak banyak berubah karena seringkali muncul pada agenda pemerintah, bias juga berupa *analogous formulation* yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan pada usulan-usulan kebijakan yang pernah terjadi sebelumnya. Jadi dicari analoginya. Kadang-kadang juga berupa *creative formulation* yaitu proses perumusan kebijakan dengan memperlakukan suatu problema melalui cara-cara baru (kreasi baru) yang tidak pernah dipraktekkan pada usulan-usulan kebijakan sebelumnya.

## **b. Implementasi Kebijakan**

### **(a) Pengertian Implementasi Kebijakan**

Kebijakan merupakan wahana atau tindakan untuk mencapai pada suatu tujuan. Meskipun kebijakan yang sudah dirumuskan sebaik mungkin, namun dalam pelaksanaannya selalu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bila dalam analisis-analisis policy, tekanan pada perhitungan

sebelum kebijakan itu berproses, maka dalam implementasi melihat bagaimana kebijakan itu dioperasikan serta melihat out comes policy itu sendiri, sedangkan evaluasi kebijakan dinilai bagaimana implementasinya, perwujudannya serta impactnya.

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.<sup>14</sup>

Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sedangkan Udoji menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.<sup>15</sup>

Pengertian implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok untuk

---

<sup>14</sup> Mazmanian dan Sabatier, dalam Solikin, *Analisis kebijaksanaan Negara*, Rineka cipta, Jakarta, 1990, Hal. 123.

<sup>15</sup> Udoji, dalam Solikin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, Hal. 59.

mencapai tujuan dan upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional pada perubahan besar maupun kecil.

(b) Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn. Model mereka ini di sebut sebagai "*The Top Down Approach*". Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus di penuhi beberapa persyaratan, yaitu:
  - a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
  - b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
  - c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan cukup tersedia.
  - d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
  - e. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
  - f. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
  - g. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
  - h. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
2. Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn, yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*

(Model Proses Implementasi Kebijakan). Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan:

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
  - b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian proses implementasi itu akan di pengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan relative tinggi.
3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Frame Work for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah dikategorikan sebagai berikut:
- a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
  - b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.

Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid* Hal. 70-81.

### (c) 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. Variable-variabel tersebut antara lain: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan (*enforcement*) karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggara.<sup>17</sup>

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah

#### 1. Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

#### 2. Sumber Daya

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

---

<sup>17</sup> Amir Santosa, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 9.

### 3. Sikap Pelaksana / Disposisi

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

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada.

## 3. Pendidikan

Pendidikan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan atau usaha manusia dalam mencari ilmu, untuk meningkatkan kemampuan jasmani maupun rohani yang dilakukan secara sadar, sehingga terbentuk sikap etis, kreatif, dan rasional dalam mewarisi peradaban dan mengembangkan sebagai insan sosial.

Pengertian pendidikan menurut :

Heidjrachman dan Suad Husnan

“Pendidikan adalah suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang termasuk didalamnya peningkatan penguasaan teori dan ketrampilan memutuskan persoalan-persoalan yang menyangkut pemaknaan tujuan.”<sup>18</sup>

Ki Hajar Dewantara

“Dalam Kongres Taman Siswa yang pertama pada tahun 1930 menyebutkan : pendidikan umumnya berarti daya upaya untuk memajukan pertumbuhan budi pekerti (kekuatan batin, karakter) pikiran (intelektual) dan

---

<sup>18</sup> Heidjrachman dan Suad Hasan, *Manajemen Personalia*, BPFE UGM Yogyakarta, 1982, hal.70.

tubuh anak ; dalam Taman Siswa tidak boleh dipisah-pisahkan bagian-bagian itu agar kita dapat memajukan kesempurnaan hidup, kehidupan dan penghidupan anak-anak yang kita didik selaras dengan kehidupannya.<sup>19</sup>

Dapat disebutkan bahwa pendidikan pada hakekatnya adalah usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan didalam dan diluar sekolah dan berlangsung seumur hidup. Dari seluruh uraian tentang pengertian pendidikan diatas dapat dikemukakan arti dari pendidikan yaitu sebagai berikut :

- a. Pendidikan adalah aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kepribadian dengan jalan membina potensi-potensi pribadinya, yaitu rohani (pikir, karsa, rasa, cipta, dan budi nurani) dan jasmani (panca indera serta ketrampilan).
- b. Pendidikan juga berarti lembaga yang bertanggung jawab menetapkan cita-cita tujuan pendidikan, isi, sistem dan organisasi pendidikan. Lembaga-lembaga itu melalui keluarga, sekolah dan masyarakat.

Dalam mewujudkan pendidikan yang berkualitas, pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan harus mempunyai kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk :

- a. Mewujudkan pendidikan yang adil dan merata bagi anak usia 7-18 tahun pada jenjang pendidikan dasar dalam rangka wajib belajar 12 tahun dan

---

<sup>19</sup> Prof.DR.H.A.P.Tilaar, M.Sc., *Manajemen Pendidikan Nasional*, Remaja Rosdakarya Bandung 1992



mendorong lulusan agar melanjutkan pendidikan pada setiap jenjang hingga tamat.

- b. Meningkatkan partisipasi masyarakat untuk memasuki jenjang pendidikan TK, SD, SLTP, SLTA dan juga sampai kuliah.
- c. Meningkatkan mutu lulusan lembaga pendidikan pada setiap jenjang dan jenisnya sehingga dapat memacu peningkatan daya saing sumber daya manusia dalam menghadapi kompetisi dalam kehidupan sosial.
- d. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan.
- e. Mewujudkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat bagi sekolah kejuruan sehingga lulusan lembaga pendidikan mampu mengisi pangsa pasar kerja diberbagai sektor.

Dan dalam mewujudkan tujuan tersebut, pendidikan harus didukung oleh beberapa hal yaitu yang *pertama*, peningkatan mutu/kualitas pendidikan harus diawali dengan pemberdayaan tenaga pendidik (guru) karena peran pendidik sangat mempengaruhi kualitas para peserta didiknya dan maka dari itu para pendidik harus mempunyai kualitas/skill yang berkompeten dibidangnya. Dalam hal ini perlu diadakan penataran dan pelatihan bagi para pendidik/guru agar meningkat skill dan kualitasnya apalagi semakin berkembangnya teknologi pendidikan di era globalisasi ini. *Kedua*, perlu adanya sosialisasi kurikulum baru yang tidak terpengaruh oleh menteri pendidikan. Selama ini kalau ada pergantian materi baru pasti ada perubahan kurikulum yang mengakibatkan pendidikan di Indonesia hanya terpaku pada kurikulum yang dibuat oleh

pemerintah pusat dan sekarang sudah saatnya pendidikan di Indonesia menggunakan kurikulum berbasis kompetensi (KBK), konsep baru ini sedikit mengagetkan dan menyita perhatian para guru termasuk pengamat dan pemerhati pendidikan karena diharapkan dengan konsep ini maka pendidikan akan meningkat baik di sektor pendidik maupun peserta didiknya. *Ketiga* kesadaran masyarakat akan pendidikan, yaitu pendidikan merupakan awal dari segala bentuk pembangunan.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dalam meningkatkan kualitas pendidikan tahun 2005-2006.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dalam meningkatkan kualitas pendidikan tahun 2005-2006.

#### **E. Manfaat Penelitian**

- a. Dapat mengetahui Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dalam meningkatkan kualitas pendidikan tahun 2005-2006
- b. Dapat memberikan informasi khusus bagi instansi sebagai bahan pertimbangan dalam kaitannya meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Pasir.

## **F. Definisi Konsepsional**

- a. Organisasi Publik adalah organisasi yang di buat secara formal oleh pemerintah, dan memiliki landasan hukum dan struktural yang kuat, mengikat, dan organisasi yang berorientasi pada pelayanan umum serta tidak berorientasi pada keuntungan.
- b. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi, dalam rangka memecahkan suatu masalah, pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu dalam rangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi dilaksanakan.
- c. Pendidikan adalah suatu kegiatan atau usaha manusia dalam mencari ilmu, untuk meningkatkan kemampuan jasmani maupun rohani yang dilakukan secara sadar, sehingga terbentuk sikap etis, kreatif, dan rasional dalam mewarisi peradaban dan mengembangkan sebagai insan sosial.

## **G. Definisi Operasional**

Yang dimaksud definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana cara mengukur variable. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variable.<sup>20</sup>

1. Implementasi Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Pasir
  - a. Undang-undang tentang pendidikan
  - b. Peraturan pemerintah tentang pendidikan

---

<sup>20</sup> Sofyan Effendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1986.

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

### 1. Jenis Penelitian.

Penelitian yang digunakan oleh penyusun menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang digunakan dalam meneliti atau menganalisa status kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi, suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan obyek, data-data yang dimiliki secara faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti<sup>21</sup>. Selain itu peneliti juga menggunakan jenis penelitian eksploratif yaitu penelitian yang mencari suatu permasalahan dan fakta-fakta tersembunyi.

Dalam penelitian ini peneliti memusatkan pada pemecahan masalah yang aktual, data mula-mula dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisa. Kemudian digunakan teknik studi kasus, yaitu memusatkan perhatian pada kasus secara intensif dan mendetail. Subyek yang diteliti terdiri dari satu unit yang dipandang sebagai kasus, studi kasus ini mempunyai sifat mendalam dan mendetail yang diusahakan untuk menghasilkan gambaran yang panjang yaitu hasil pengumpulan dan analisis data kasus dalam satu jangka waktu<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal 63.

<sup>22</sup> Surachman, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1978, hal 23.

## **2. Sumber Data**

### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir.

### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari literatur yang berupa dari buku-buku, media massa, internet, arsip-arsip dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Wawancara (*interview*)**

Teknik pengumpulan data untuk memperoleh informasi dengan cara memberikan pertanyaan secara langsung kepada instansi yang mempunyai wewenang dalam hal ini responden antara lain :

- Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir
- Kepala Bagian dan Sub Dinas, Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir

### **b. Dokumentasi**

Pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku dokumen dan statistik laporan-laporan lain yang berkaitan dengan penelitian sehingga dapat dijadikan sumber data yang di perlukan. Dalam penelitian ini dokumentasi yang di butuhkan antara lain : Rencana strategis Kabupaten Pasir dalam bidang pendidikan, Peraturan Daerah Kabupaten Pasir tentang

pendidikan, Keputusan Bupati Pasir tentang Pendidikan, Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir dan gambaran umum, dasar pembentukan serta tugas pokok dan fungsi Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir.

#### **4. Unit Analisis Data**

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber data dalam menyusun skripsi ini. Dalam hal ini penyusun akan mewawancarai beberapa aparat atau orang yang berkaitan dengan penelitian ini yakni Dinas Pendidikan Kabupaten Pasir.

#### **5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisa data yang dipergunakan adalah kualitatif, yaitu Penelitian yang lebih menekankan hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah, penekanannya tidak pada hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian, melalui cara-cara berfikir formal dan argumentatif.<sup>23</sup>

Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dengan cara membaca catatan laporan, dokumen resmi dan

---

<sup>23</sup> Saifudin Azwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2001 , hal 5.

sebagainya, untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan obyektifitas