

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berpangkal dari permasalahan pendidikan yang sekarang ini telah menjadi sebuah keadaan dilematis yang seharusnya diperbaiki oleh Pemerintah. Pendidikan yang akhir-akhir ini menjadi barang komersil menyisakan sejuta akibat bagi masyarakat. Anak-anak dan remaja putus sekolah dengan kronologi faktor ekonomi, kurangnya daya pikir serta pengaruh kehidupan sosial yang sangat signifikan terjadi secara riil dalam masyarakat kita. Didasari atau tidak masyarakat dimanapun dan dalam kondisi bagaimanapun tetap merupakan sumber inspirasi dalam kreatifitas manusia. Masyarakat adalah sebuah sumber ilmu yang tidak pernah kering selama waktu masih berjalan, selama kehidupan masih berlangsung masyarakat akan terus bergerak dan berkembang.

Salah satu isu sentral pembangunan yang sedang berkembang di Indonesia saat ini adalah bagaimana meningkatkan dan mengembangkan serta membangun kualitas Sumber Daya Manusia. Hal ini nampak jelas tercantum dalam GBHN tahun 1998 yang menyebutkan bahwa keinginan politik pemerintah dalam melaksanakan pembangunan diarahkan untuk membangun kualitas manusia Indonesia dan masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana bangsa, Negara tentram, dan adil dalam tata kehidupan masyarakat bangsa dan Negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sasaran

pembangunan ini kemudian ditegaskan kembali dalam GBHN yaitu Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, merata, material, spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan yang aman tentram dan dinamis. Pentingnya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia juga disebabkan oleh semakin dibutuhkan tenaga-tenaga ahli di bidangnya masing-masing untuk menghadapi tantangan zaman yang semakin berkembang terutama kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan.

Pembangunan pada hakekatnya adalah adalah proses perubahan yang direncanakan menuju pada keadaan yang lebih baik. Proses perubahan yang menyeluruh dan meliputi berbagai aspek kehidupan. Tujuan pembangunan nasional sebagaimana disebutkan dalam GBHN adalah mewujudkan suatu masyarakat Indonesia seutuhnya, dengan melihat hal seperti itu pelaksanaan pembangunan diharapkan bertumpu pada trilogi pembangunan yang meliputi unsure pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional yang saling terkait karena itu dalam pelaksanaan pembangunan harus senantiasa diusahakan keseimbangan yang harus serasi antara ketiganya sehingga tercipta tercipta keseimbangan yang nantinya biasa dinikmati oleh seluruh rakyat. terciptanya perbaikan taraf hidup yang antara lain berkurangnya angka kemiskinan, terpenuhi kebutuhan pokok, serta penurunan tingkat pengangguran. Pembangunan yang dilakukan diseluruh Indonesia untuk mewujudkan cita-cita bangsa salah satunya yaitu melalui pembangunan

Sumber Daya Manusia yang dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu bangsa. SDM ini adalah salah satunya dengan cara peningkatan kualitas pendidikan, mengingat pendidikan adalah sebagai salah satu dasar untuk menghasilkan Sumber Daya Manusia yang berkualitas.

Pendidikan adalah kunci peradaban suatu bangsa, Artinya pendidikan adalah proses awal untuk mengembangkan suatu Negara. Pendidikan harus mengendapkan sifat afektif, kognitif dan psikomotorik. Tipikal ataupun pola pendidikan disuatu Negara juga tak terlepas dari historisitas bangsa itu sendiri, begitu halnya dengan Negara Indonesia. Pendidikan merupakan sisi lain dalam kehidupan berbangsa yang sangat mutlak untuk dilaksanakan mengingat setiap Negara memiliki cita-cita sendiri, terutama di Indonesia yang mempunyai apa yang disebut konstitusi dalam hal ini Undang-Undang Dasar 1945, seperti yang termasuk di dalam pembukaannya yang kurang lebih berbunyi “ Menerdaskan kehidupan bangsa “.

Pendidikan diyakini oleh sebagian masyarakat sebagai media menuju kemajuan suatu bangsa. Pendidikan bukan hanya milik suatu institusi atau kelompok tertentu, tetapi milik semua. Karena pada hakekatnya manusia memiliki daya belajar yang itu semua membutuhkan pendidikan, bukan hanya otoritas sekolah saja tapi milik semua, karena milik semua maka penyelenggaraan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama.¹

¹ Syauckani HR, *Titik Temu Dalam Dunia Pendidikan*, Nuansa Madani, Jakarta 2002 hal vii

Pada awal Januari 2001 Otonomi Daerah diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan ruang gerak yang luas bagi lembaga pendidikan formal (sekolah), khususnya di daerah untuk mencari format atau model sendiri bagi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diambil sesuai kebutuhan masing-masing, tentu kebijakan Otonomi Daerah dengan desentralisasi pendidikannya membaewa konsekunsi pada kebijakan-kebijakan pendidikan yang akan diambil selanjutnya.² Dan hal ini tidak terlepas dengan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia ini menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan yang mengarah pada sector pendidikan, yang menitikberatkan pada peningkatan kualitas penaidikan. Kesiapan kemantapan Sumber Daya Manusia merupakan penentu utama dalam pelaksanaan pembangunan di kabupaten Ciamis, provinsi Jawa Barat sadar dengan pendidikan masyarakat masih rendah terutama kulitas pendidikan dasar.

Di dalam UUD 1945 pasal 31 ayat 2 menyebutkan bahwa pendidikan yang dimaksud harus diusahakan dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai suatu system pengajaran nasional. Pengertian ini diperluas dengan tidak membatasi pada pengajaran saja, melainkan juga memperhatikan pada unsure-unsur pendidikan yang berhubungan dengan pertumbuhan kepribadian manusia Indonesia Indonesia yang bersama-sama merupakan perwujudan bangsa Indonesia, suatu bangsa yang bertaqwa pada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan

² *Ibid*, hal 4

pancasila di bidang pendidikan, maka dari itu pendidikan nasional megusahakan *pertama* : Pembentukan manusia pancasila sebagai manusia pembangunan yang berkualitas, *kedua* : Pemberian dukungan bagi perkembangan masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia yang terwujud dalam ketahanan nasional yang tangguh yang mengandung makna terwujudnya kemampuan bangsa menangkal setiap ajaran, faham, ideology, yang bertentangan dengan pancasila. Sistem Pendidikan nasional adalah alat sekaligus tujuan yang amat penting dalam perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan Nasional. Pendidikan Nasional dilakukan secara *semesta, menyeluruh dan terpadu*. Semesta yaitu terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku di seluruh wilayah Negara. Menyeluruh yaitu mencakup semua jenjang, jenis, jalur pendidikan. Terpadu yaitu adanya saling keterkaitan antara pendidikan Nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.

Sistem Pendidikan Nasional harus dapat memberikan pendidikan dasar bagi setiap earga republic Indonesia, agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan dasar,yang meliputiu kemampuan membaca, menulis, berhitung serta mengguynakan bahasa Indonesia diperlukan oleh setiap rakyat warga Negara untuk dapat berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan UUD 1945 Pasal 31 ayat 1 yang menyatakan bahwa "tiap-tiap warga Negara berhak mendapatkan pengajaran". Sistem pendidikan nasional memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga Negara oleh karena itu dalam penerimaan seorang sebagai peserta didik tidak dibenarkan adanya

perbedaan atas dasar jenis kelamin, agama, suku bangsa/ras, latar belakang social dan tingkat kemampuan ekonomi.

Indonesia dalam pembangunan jangka panjang tahap pertama telah berhasil mencapai tahap pendidikan universal tingkat sekolah dasar, walaupun pada masa itu pendidikan masih berada dalam taraf pemantapan sistemnya. Sebuah prestasi tersendiri dimana negara maju memerlukan waktu yang lebih dari 50 tahun untuk mencapai pendidikan universal 6 tahun bagi rakyatnya, akan tetapi Indonesia dalam mencapainya dalam kurun waktu 15 tahun sejak rencana dimulainya pada tahun 1969. Pendidikan dasar dipandang penting karena beberapa hal menurut Prof. DR. H.A.R. Tilaar, M.Sc³ :

- a) Pendidikan Dasar merupakan pendidikan yang dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat, pendidikan dasar itu adalah dasar atau fenomena dari masyarakat yang kita bina.
- b) Pendidikan dasar adalah tuntunan konstitusi pasal 31 UUD 1945 mewajibkan kepada Negara untuk menyelenggarakan suatu system pendidikan dan pengajaran, sehingga pendidikan itu menjadi hak bagi setiap warga Negara Indonesia.
- c) Dengan lahirnya UU No. 2 Tahun 1989 tentang system Pendidikan Nasional beserta PP No.28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar, maka landasan yuridis dan operasional telah tersedia sebagai langkah pertama secara mantap untuk mewujudkan cita-cita proklamasi ialah mewujudkan bangsa Indonesia yang cerdas. Dengan diundangkannya pendidikan dasar

³ Tilaar, *Manajemen Pendidikan Nasional*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992, hlm 37

menjadi 9 tahun mewujudkan tekad bangsa kita untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia.

Secara manjeral konsep "*link and Mach* (keterkaitan dan kesepadanan)" Yaitu pengembangan konsep pendidikan yang menekankan pada penguasaan sains dan tekhnologi 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.⁴

Kualitas pendidikan akan ditandai oleh kemampuan program atau lembaga pendidikan untuk menghasilkan lulusan yang terampil dan cakap yang dibutuhkan oleh pasaran kerja (labour market) meskipun demiokian, asumsi mekanisme pasar bebas sesungguhnya jarang diterapkan kepada bidang pendidikan terutama apabila pendidikan dipandang umum dan universal. Akan tetapi umumnya pendidikan dipandang sebagai "public good" dari pada sebagai komoditas pasar. Dalam hal ini persamaan hak keadilan dan pendistribusian kesempatan memperoleh pendidikan menjadi sngat penting, efisien ekonomi kurang penting karena tife program pendidikan di pandang sebagai "*public service*" jadi kesempatan untuk memperoleh pendidikan harus diberikan secaa merata kepada seluruh masyarakat. Persoalan mutu

⁴ Syaukani HR, *op.cit*, hal 38

pendidikan dinilai dari segi apakah penyediaan pendidikan itu efisien secara teknis didistribusikan secara merata bagi seluruh masyarakat.⁵

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

Persoalan itu antara lain :

- a) Budaya ; pergantian dan pergeseran gagasan, perubahan peranan wanita, struktur keluarga.
- b) Kehidupan masyarakat; perubahan susunan gaya hidup, harapan serta aspirasi masyarakat dan sistem baru dalam pendidikan, politik, ekonomi.
- c) Kebudayaan ; penyebaran dan pengalihan ide, nilai, dan kebiasaan dari suatu unsure kebudayaan kepada yang lainnya.
- d) Informasi ; ruang lingkup dan kualitas informasi, konsep baru tentang bagaimana sesuatu itu berfungsi.
- e) Lingkungan hidup ; bencana alam.

Masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis yaitu berhubungan dengan kebutuhan yang berkenaan dengan fasilitas dan lingkungan sekolah (gedung, sarana penunjang belajar, guru, pengelolaan, proses belajar, kurikulum) dan tingkat kesadaran masyarakat tentang arti pentingnya pendidikan juga masih rendah. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Ciamis terus berusaha memfasilitasi, langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis adalah dengan menjalankan program-program

⁵ *Ibid*, hal 26

strategis yaitu dengan memberikan Dana Pengembangan Sekolah untuk peningkatan mutu pada sekolah-sekolah yang dinilai sebagai prioritas.

Peran Dinas pendidikan sangat penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan karena merupakan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab langsung terhadap kualitas pendidikan yang ada di daerah dan tugas Dinas Pendidikan merumuskan ataupun 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.

Aspek pemerataan pendidikan, pemerintah juga harus menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh anak dari semua lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan. Hal ini dapat dilakukan melalui perumusan kebijakan umum, pelayanan teknis, dan memonitor dan evaluasi program secara regular. Demikian juga dengan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi.⁶

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut?

1. ***“Bagaimana peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar di tahun 2005-2006?”***

⁶ Indra Djati Sidi, *Memuju Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, hal 34

2. *“Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat dan menjadi pendukung pemerintah kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar tersebut ?”*

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Mengetahui sejauh mana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar.
2. Mengetahui sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya di bidang pendidikan.
3. Sebagai sebuah bentuk uji materi terhadap apa yang selama ini penulis peroleh di dalam dunia akademik.

D. Kerangka Dasar Teori

Menurut Koentjoroningrat :⁷

“Teori adalah pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.

⁷ Koentjoroningrat, *“Metode-Metode Penelitian Masyarakat”*, PT Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 9

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi:⁸

"Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep"

Konsep dasar teori adalah teori-teori yang digunakan untuk melakukan penelitian sehingga kegiatan menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Berdasarkan pada latar belakang masalah tentang strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Maka dapat disusun sebuah kerangka dasar teori sebagai suatu tolak ukur bagi penyusun dalam upaya melakukan analisa terhadap obyek penelitian.

1. Peranan

Menurut Soerjono Soekanto tentang peranan (role) adalah sebagai berikut:

"Peranan (role) adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan) apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan".⁹

Dia juga mengutip pendapat Levinson bahwa peranan mencakup tiga hal yaitu ;

- 1) Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti menempatkan rangkaian peraturan yang membingbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.

⁸ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3, Jakarta, 1989, hal 37

⁹ Soejono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Yogyakarta 1987, hal 220

- 2) Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- 3) Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting dalam struktur sosial.

Sekarang peran pemerintah bergeser dari regulator menjadi fasilitator dengan demikian diperlukan kebijakan deregulasi pendidikan yang merupakan gagasan pokok yang terkandung dalam PP yang dikeluarkan pemerintah yakni PP No.35/1998 (berisi perubahan atas PP No.28/ 1990 tentang pendidikan dasar) dan Kepres No 68/1998 Tentang Pendidikan luar sekolah. Deregulasi pendidikan patut dikedepankan dalam menghadapi era globalisasi dan otonomi daerah dimana diharapkan mampu berperan optimal dalam kehidupan bernegara deregulasi pendidikan sangat diharapkan mampu meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia, dan hal ini tidak terlepas dengan adanya otonomi pendidikan yang telah berada di tingkat sekolah dan masyarakat.

2. Peranan Pemerintah Kabupaten

Mariun secara singkat menjelaskan tentang pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut :

- a. Istilah pemerintahan menunjukan pada bidang atau lapangan fungsi, bidang tugas penting.

- b. Istilah pemerintah menunjukan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.¹⁰

Selanjutnya Marium menjelaskan tentang pengertian pemerintah dalam arti luas dan arti sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintah dalam arti luas ; segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan negara yang kalau mengikuti pembagian Montesquieu meliputi bidang Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif.
- b. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang Eksekutif saja.

Dalam tipologi Intervensi Pemerintah dalam *the laissez-faire society* (masyarakat bebas) menurut Adam Smith seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani, tugas Pemerintah adalah :

- 1) Melindungi masyarakat dari kekerasan dan investasi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat lain (sebagai Badan Pertahanan).
- 2) Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dari masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan).
- 3) Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik.¹¹

Sedangkan fungsi dasar pemerintah menurut Anderson seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani sebagai berikut :

- 1) Menyediakan infra struktur
- 2) Menyediakan barang dan jasa
- 3) Menyedlesaikan konflik-konflik antar kelompok
- 4) Menumbuhkan dan memelihara kompetensi
- 5) Manjaga kelestarian sumber daya

¹⁰ Mariun, Azas-azas Ilmu Pemerintahan, BPA, Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1979, hal 5

¹¹ Owen E. Hughes. *Public Manajemen Administration And Introduction*, ST Martin Press, London. 1994, hal88-119. seperti dikutip Sri Mulyani, *Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan Publik Di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap*, Ilmu pPemerintahan Fisipol UMY, Yogyakarta 2001, hal 8

- 6) Menjaga agar setiap warga negara dapat memiliki atau mempergunakan barang dan jasa publik taraf minimal yang dibutuhkan
- 7) Menjaga stabilitas ekonomi.¹²

Dari berbagai prespektif tersebut diatas, terdapat banyak fungsi yang dilakukan oleh pemerintah. Namun paling tidak diberbagai fungsi di atas dapat dikelompokkan kedalam tiga fungsi minimal yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu¹³ :

1) Fungsi Pengaturan (Regulasi)

Merupakan Fungsi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah kabupaten/kota. Fungsi regulasi atau pengaturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah membuat peraturan perundang-undangan. Namun disamping itu fungsi pengaturan ini bisa juga berarti fungsi pengaturan yang dilakukan oleh lembaga-lambaga pemerintah baik lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, juga lembaga departemen maupun non departemen. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah pada dasarnya merupakan hasil kesepakatan yang dicapai oleh komponen-komponen masyarakat atas dasar wewenang yang sudah diberikan oleh masyarakat.

¹² *Ibid*, hal 88

¹³ *Ibid*, hal 119

2) Fungsi pemberdayaan (*empowerment*)

Fungsi pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakatnya, sehingga setiap elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan dalam berbagai aspek kehidupan baik politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan sebagainya.

Tingkat pengetahuan, pemahaman, dan kesadaran politik, hukum, ekonomi, dari aparat pemerintah perlu dimantapkan sehingga pemerintah bisa memberdayakan masyarakat, karena upaya pemberdayaan ini tidak dapat terlepas dari aspek imitasi dan keteladanan dari aparat pemerintah itu sendiri, karena pada perinsifnya fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat, jadi harus terlebih dahulu di berdayakan.

3) Fungsi Pelayanan

Fungsi pelayanan ini merupakan fungsi esensial dari pemerintah dan banyak yang dilakukan oleh eksekutif yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak. Hal ini karena eksekutif merupakan pelaksana dari kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh birokrasi baik di tingkat pusat maupun daerah. Fungsi pelayanan ini merupakan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Adapun fungsi pelayanan ini terdiri dari beberapa hal, yakni :

- a. Menjamin keamanan negara
- b. Menjamin penerapan keadilan
- c. Memelihara ketertiban

- d. Meningkatkan kesejahteraan sosial
- e. Menerapkan kebijakan ekonomi
- f. Memelihara sumber daya dan lingkungan
- g. Pekerjaan umum dan pelayanan.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peranan pemerintah adalah sebagai salah satu lembaga yang dibentuk oleh negara, yang mempunyai peran, tugas dan fungsi yang menyangkut kepentingan masyarakat. Tugas-tugas tersebut baik berupa penyediaan sarana dan prasarana, barang-barang dan jasa publik, menjaga kelestarian alam, dan menjaga masyarakat. Sedangkan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah adalah fungsi regulasi, pemberdayaan dan pelayanan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia cara pembagian wilayahnya atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, maka pemerintah di daerah mengenal dua bentuk pemerintah yaitu daerah otonom dan wilayah Administratif. Yang sesuai dengan pemerintahan di Indonesia. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah kota dengan pertimbangan bahwa daerah Kabupaten dan daerah Kota yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat dan mengetahui persis kondisi daerahnya. Oleh karena itu dalam melaksanakan pemerintah dipegang oleh Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya yang bekerja sama dengan DPRD. Dalam hal ini Kepala Daerah beserta DPRD selaku Intra dari Pemerintahan Daerah dalam penyelenggara kehidupan pemerintahan di daerah, dan fungsi pemerintah tidak berbeda dengan fungsi pemerintah pusat hanya saja cakupannya kecil, untuk fungsi pengaturan (*Regulasi*) yaitu kedua Fungsi

pemberdayaan (*empowerment*) dalam hal ini yang diutamakan adalah pemberdayaan aparat pemerintahannya. Jadi sebelum meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang kehidupan maka kualitas aparatnya harus ditingkatkan terlebih dahulu. Sedangkan fungsi pelayanan dengan dikeluarkannya kebijakan dari pemerintah tidak membebani masyarakat, caranya yaitu dengan cara menyediakan sarana dan prasarana baik di bidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya.¹⁴ melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Prinsip penyelenggaraan Pemda adalah sebagai berikut :

- 1) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah Kota.
- 2) Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah Kota
- 3) Digunakannya cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pada awal Januari 2001 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 yaitu dengan Otonomi Daerah melahirkan Otonomi Pendidikan, yang dimana ini memberikan ruang gerak bagi lembaga-lembaga pendidikan formal (sekolah), khususnya di daerah untuk mencari format atau model sendiri bagi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Akan tetapi pemerintah Daerah menekankan agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien.

¹⁴ *Ibid*, hal 88-119

3 Peningkatan Kualitas

Kualitas sering diartikan sebagai kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) atau konfirmasi terhadap kebutuhan atau persyaratan (*confirmation to the requirements*).¹⁵

Sebagian besar orang mengkaitkan kualitas lebih dengan produk barang atau jasa, tetapi sebenarnya kualitas lebih dari itu. Kualitas juga termasuk proses lingkungan dan manusia. Kualitas merupakan sebuah yang bagi para penyedia jasa adalah sesuatu yang harus dikerjakan dengan sungguh-sungguh. Berkaitan dengan pendidikan, peningkatan kualitas mengupayakan terjalannya kemitraan antara pemerintah, pendidikan dan Dunia bisnis. Karena indikator dari keberhasilan peningkatan kualitas pendidikan didasarkan atas kemampuan program atau lembaga pendidikan untuk menghasilkan lulusan yang terampil dan cakap yang dibutuhkan oleh pasaran kerja. Dengan demikian kemitraan antara pemerintah, pendidikan dan dunia bisnis harus betul-betul memanfaatkan potensi lokal sebagai basis pengembangan lembaga pendidikan dan profesionalisme para pegawai atau pejabat pemerintah daerah.¹⁶

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan peningkatan kualitas merupakan suatu usaha pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan mengembangkan potensi-potensi dan aspek-aspek yang tersedia dan merupakan suatu usaha yang di tempuh dengan cara sungguh-sungguh untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya dengan melibatkan berbagai pihak-pihak terkait. Pemerintah menetapkan mutu standar pendidikan dan akan berupaya agar semua siswa dapat berprestasi setinggi mungkin. Juga berupaya agar semua sekolah dapat mencapai standar minimum mutu pendidikan, dengan keragaman prestasi.

¹⁵ Vincent Gasperz, *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-konsep Dalam Manajemen Bisnis Total*, Jakarta 1997, hal 5

¹⁶ Syaukani HR, *op.cit.* hal 36

Kesepatan bagi seluruh siswa dari semua lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan, praktek diskriminasi terhadap siswi dan sekolah swasta baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak, baik yang terjadi pada level kebijaksanaan maupun implementasi harus dihapuskan. Demikian juga dengan dana alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi semua itu telah dijamin oleh pemerintah.

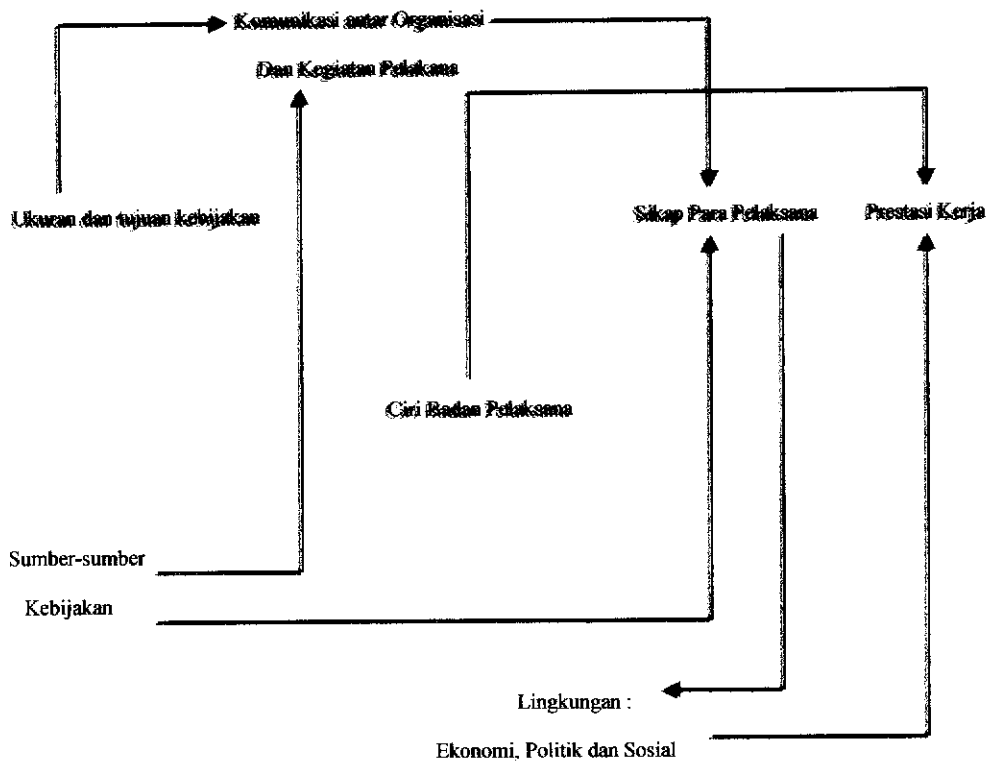
4. Implementasi Kebijakan

Menurut Amir Santoso, "Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy Implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan/kegagalan kebijakan melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi antara pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaannya kebijakan itu tidak hanya bersifat akademis administrasi belaka tetapi melibatkan masalah-masalah politik. Dengan demikian studi implementasi mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi dan tidak berhenti hanya pada pertanyaan yang terjadi".¹⁷

Van Meter dan Van Horn merumuskan proses Implementasi sebagai berikut :

¹⁷ Amir Santoso, *Jurnal Ilmu Politik Suatu Pengantar*, Jakarta, Gramedia, 1989, hal 8

”Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu / pejabat atau kelompok pemerintah / swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijaksanaan”.¹⁸



**Gambar 1 : Variable Proses Implementasi Kebijakan
(Samudra Wibawa, 1991 : hal 23)**

¹⁸ Solichin Abdul Wahab. *Analisis dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara, 1997, hal 65

Suatu Implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk mendapat keberhasilan. Tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program sangat tergantung oleh adanya faktor-faktor pendukung itu adalah :

- a. Teredianya waktu dan sumber-sumber yang memadai
- b. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai
- c. Hubungan ketergantungan harus kecil
- d. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- e. Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- f. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- g. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu kualitas yang handal
- h. Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat dua unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu adanya : (1) Program yang dilaksanakan, (2) target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program dan (3) unsur pelaksanaan. Yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.¹⁹

Studi implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat.

¹⁹ Abdullah M Syukur, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat Pegawai Negeri RI, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998, hal 52

Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu kebijakan itu tidak selalu mencapai keberhasilan dan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakan dan sering pula menimbulkan kegagalan. Sehingga sering muncul semacam pernyataan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan tersebut. Kegagalan dari pelaksanaan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

Sebuah isi kebijakan bisa menyebabkan kegagalan dari suatu pelaksanaan kebijakan terjadi karena samar-samarnya isi dari kebijakan, dalam arti tujuan-tujuan tidak terperinci. Hal ini akan mengakibatkan kurangnya pegangan bagi pelaksana, yang akan memperbesar kemungkinan perbedaan pandangan isu kebijakan.

Kebijakan yang ingin dijalankan ada kalanya bertentangan dengan kebijakan yang lain. Yang juga merupakan salah satu penyebab dari suatu pelaksanaan kebijakan yang tidak berhasil, yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain waktu, uang dan tenaga ahli.

Berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat, struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah, hal ini terjadi apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Amir Santoso mengutip Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya. Variabel-

variabel tersebut adalah ukuran tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan, karakteristik dan agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggara.²⁰

4. Pendidikan Dasar

Dalam Pengertian sederhana dan umum pendidikan sebagai usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi bawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan atau dengan kata lain pendidikan dapat diartikan sebagai suatu peradaban bangsa itu yang dikembangkan atas dasar pandangan bangsa itu sendiri yang berfungsi sebagai filsafat pendidikan atau sebagai cita-citadan tujuan pendidikannya. Pendidikan bagi bangsa yang sedang membangun seperti Indonesia pendidikan merupakan kebutuhan mutlak yang harus dikembangkan sejalan dengan tuntunan pembangunan, pendidikan yang dikelola dengan tertib dan teratur, efektif, dan efisien akan mampu mempercepat jalannya pembudayaan bangsa yang berdasarkan pokok pada penciptaan kesejahteraan umum dan pencerdasan kehidupan bangsa kita sesuai dengan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam UUD 1945.

²⁰ Amir Santoso, *Pengantar Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 9

Pendidikan dibagi dalam tiga kategori, yakni :

a. Pendidikan Formal

Menurut Noeng Muhajir pendidikan formal diartikan sebagai berikut:

”pendidikan adalah yang terstruktur mengenai unsur waktu dan urutan pendidikan formal mempunyaikurikulum standar akademi serta sistem ujian yang relatif ketat.”²¹

b. Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal merupakan pendidikan yang penyelenggaranya dilakukan di luar sekolah pendidikan formal yang sifatnya tidak terlalu ketat dalam peraturan dan pembentukan sanksi yang jelas. Biasanya isi pendidikan ini berisi penunjang sistem pendidikan yang telah ada. Terutama untuk menambah keterampilan dari peserta didik walaupun dengan keterbatasan fasilitas yang dimilikinya. Namun tidak menghalangi melahirkan manusia Indonesia yang terampil dan berkualitas serta berprestasi tinggi.

Menurut Sanpiah, pendidikan nonformal adalah sebagai berikut:

“Pendidikan nonformal adalah penyelenggara pendidikan persekolahan, isi pendidikannya terprogram, ada konstruksi materi dan interaksi belajar yang sedikit banyak terkontrol serta adanya kredensial.”²²

²¹ Noeng Muhadjir, *Kepemimpinan Adopsi Inovasi Pembangunan Masyarakat*, Rake Press, Yogyakarta 1983, hal 42

²² Faisal Sanpiah, *Pendidikan Sekolah Luar Biasa dan Dalam Pendidikan dan Pembangunan Sosial dan Usaha Nasional*, Surabaya, 1989, hal 51

Dari pengertian di atas maka ciri-ciri pokok pendidikan nonformal adalah sebagai berikut :

- 1) Pada umumnya tidak terbagi dalam jenjang
- 2) Waktu penyampaian diprogramkan pendek
- 3) Usia siswa tidak sama
- 4) Para siswa umumnya selalu berorientasi pada jangka pendek praktis
- 5) Adanya kredensial (izazah,sertifikat atau program).

c. Pendidikan Informal

Secara umum pendidikan informal pendidikan yang diperoleh manusia sejak ia lahir sampai kematiannya dan dilakukan dengan sadar, karenanya pendidikan ini penting untuk lebih mengenal diri dan lingkungan serta mampu beradaptasi. Pendidikan ini juga akan menempa manusia dalam segala tantangan hidup.

Menurut Sanapiah pendidikan informal adalah sebagai berikut :

"Segala macam penyelenggara aktifitas melembaga yang fungsi pendidikannya berlangsung secara wajar dan lebih bersifat sebagai pengalaman individual mandiri dan tidak memiliki kredensial".²³

Lingkungan internal, terdiri dari variabel kekuatan, kelemahan yang ada dalam organisasi tetapi biasanya tidak ada pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak variabel itu meliputi budaya dan sumber budaya organisasi.

²³ *Ibid*, hal 51

Lingkungan eksternal yaitu lingkungan yang berada di luar organisasi dan berpengaruh terhadap orang dalam mencapai tujuan. Sedangkan lingkungan internal yaitu lingkungan yang ada dalam organisasi digunakan untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan.

Aspek membantu atau merintangai pencapaian misi orang terdiri dari tiga kategori :

- a. Sumber Daya atau Input : seberapa besar Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh organisasi
- b. Strategi atau proses rencana strategi yang ditetapkan organisasi itu dalam mencapai tujuan yang diharapkan.
- c. Kinerja atau Output : seberapa besar kemampuan dan kemauan kinerja dari SDM yang ada pada organisasi itu.²⁴

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang berfungsi memberi bekal dasar pembangun kehidupan, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat. Pendidikan dasar juga berfungsi untuk mempersiapkan mengikuti pendidikan belajar menengah, karena itu bagi setiap rakyat Indonesia harus disediakan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar, dan tiap-tiap warga negara wajib mengikuti pendidikan yang sekurang-kurangnya mampu membekali dirinya dengan sikap, pengetahuan dan keterampilan dasar. Pendidikan ini dilaksanakan jatuh antara umur 6-12 tahun.²⁵

²⁴ Wetherbe, F, C *System Analisis and Design, Struktural and Advance Concepts And Techiniques*, 1984

²⁵ Fuad Ihsan, *Dasar-Dasar Pendidikan*, Rineka, Jakarta 1997, hal 24

Pendidikan dasar memiliki beberapa tujuan pokok yaitu mempersiapkan anak didik menjadi (1) orang yang bermoral; (2) seorang warga negara yang mampu melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai seorang warga negara; (3) orang dewasa yang mampu memperoleh pekerjaan dengan cara memberikan keterampilan dasar yang umum bagi semua pekerjaan di dalam suatu masyarakat kepada anak didik.²⁶

Biasanya isi kurikulum pendidikan dasar memuat sekurang-kurangnya bahan kajian pelajaran tentang :

- a. Pendidikan Pancasila
- b. Pendidikan Agama
- c. Pendidikan Kewarganegaraan
- d. Bahasa Indonesia
- e. Membaca dan Menulis
- f. Matematika
- g. Pengantar Sains dan teknologi
- h. Ilmu Bumi sejarah nasional dan Sejarah umum
- i. Kerajinan tangan dan kesenian
- j. Menggambar
- k. Bahasa Inggris.²⁷

E. Definisi Konseptual

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 :

²⁶ Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar Menggagas Paradigmi Baru Pendidikan*, hal 78-79

²⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta 1986, hal 44

1. Peranan Pemerintah Kabupaten

Adalah pelaksanaan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Pemerintah di Daerah Kabupaten berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

2. Peningkatan kualitas pendidikan dasar

Adalah upaya-upaya dan cara yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengupayakan agar masyarakat lulusan pendidikan dasar mempunyai kecerdasan yang setara dengan kebutuhan pendidikan dasar yang ada sekarang.

3. Pendidikan

Pendidikan adalah usaha untuk meningkatkan pengetahuan dan penghayatan lingkungan sehingga manusia akan lebih mampu menghadapi tantangan dalam lingkungan hidupnya agar dapat menyesuaikan diri, mempertahankan dan mengembangkan hidup.

F. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini, definisi konseptualnya adalah untuk mengetahui Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis, untuk itu definisi operasional yang diajukan adalah: Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas Pendidikan dasar.

Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar, dapat dilihat melalui :

1. Optimalisasi fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis, indikator yang dipakai adalah:
 - a. Peran Pengaturan dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar
 - b. Peran pemberdayaan dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar.
 - c. Peran Pelayanan dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar di kabupaten Ciamis.
2. Faktor yang mendukung dan menghambat pemerintah Kabupaten Ciamis dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar antara lain :
 - a. Faktor Pendukung
 - b. Faktor penghambat

G. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat berperan dalam menentukan berhasil tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metode sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.²⁸

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis. 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.

²⁸ Winarso Surachman, *Suatu Pengantar Dasar Dan Teknik Research*, Bandung, CV Taristo, hal 39

2. Unit Analisa

Sesuai dengan permasalahan yang ada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka penyusun akan melakukan kegiatan yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber data dalam menyusun karya tulis ini. Dalam hal ini unit analisisnya adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis, disini penulis akan mewawancarai beberapa aparat atau orang yang bekerja pada Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis sebagai sumber data penelitian ini yaitu:

- a. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis
- b. Kepala Bina Program Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis
- c. Kepala Tata Usaha Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis
- d. Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis

3. Jenis Data

Karena yang digunakan adalah metode deskriptif yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder. Data yang diperlukan untuk penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

- a. Data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari responden melalui wawancara, untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan.
- b. Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari studi pustaka melalui buku-buku atau literature yang ada sangkut pautnya dengan masalah yang diteliti yang sering disebut dengan sumber sekunder. Adapun bahan-bahan tersebut dapat diperoleh dari sumber-sumber

dokumen seperti buku-buku, media massa, laporan penelitian dan jurnal.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

a. Wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab. Manfaat teknik ini adalah menjelaskan sedetail-detilnya pertanyaan yang diajukan

b. Dokumentasi

Dalam mengoprasionalakan teknik ini, peneliti menggunakan bahan-bahan yang dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen seperti buku-buku, media massa, Jurnal, dan laporan penelitian. Diharapkan teknik ini dapat menunjang hasil pengumpulan data primer serta dapat mengumpulkan data-data yang tidak terjaring melalui wawancara.

c. Observasi

Observasi diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Dengan menggunakan observasi langsung, diharapkan dapat mencatat kemungkinan-kemungkinan yang berhubungan dengan perilaku responden yang tipikal, tidak mau berkomunikasi secara verbal dengan peneliti misalnya karena takut.

5. Teknik Analisa Data

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

Oleh karena itu penelitian ini menggunakan model analisa kualitatif, yaitu usaha mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis atas berbagai data yang data diperoleh dari naskah, wawancara, catatan, laporan, dokumentasi resmi dan sebagainya.