

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia, yang tentunya dilaksanakan tidak hanya di instansi pemerintah saja, melainkan juga di badan usaha lain baik negeri maupun swasta, yang pada konsep dasarnya terciptanya transparansi dan akuntabilitas terhadap publik. Adapun kaitannya dengan pembangunan SDM yaitu salah satu diantaranya adalah dengan cara peningkatan kualitas serta pemerataan pendidikan, karena mengingat pendidikan adalah sebagai salah satu dasar untuk menghasilkan SDM yang berkualitas. Peran pemerintah dalam penyelenggaraan 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 reguler serta alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi.

Peningkatan kualitas pada suatu Dinas Pendidikan dengan lebih menerapkan karakter *Good Governance* merupakan suatu kondisi yang harus terjadi dikala perubahan suatu yang riil menuntut adanya perubahan tersebut. Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi pendidikan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena belum mantapnya pembagian peran dan tanggungjawab

masing-masing tingkat pemerintahan, belum terlaksananya standar pelayanan minimal, serta kurang efektifnya peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan.

Memasuki abad ke-21 pendidikan di Indonesia berhadapan dengan berbagai alternatif masa depan yang belum menentu. Kegagalan membuat suatu proyeksi atau skenario program pendidikan, maka berarti kehilangan kesempatan untuk lebih maju dalam bidang pendidikan nasional, tapi kita juga harus ingat akan kebutuhan yang realistis yang berkenaan dengan fasilitas dan lingkungan sekolah (gedung, sarana belajar, guru, pengelolaan, proses belajar, serta kurikulum).

Pada tahun anggaran 2009 pemerintah akan memenuhi amanat Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, jumlahnya dapat mencapai Rp 224 triliun. Akan tetapi, alokasi 20% yang disebutkan pemerintah telah berbeda dari rumusan awal baik yang dijelaskan dalam Undang-Undang 20/2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional maupun rumusan yang dibuat bersama antara Departemen Pendidikan Nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat. Anggaran pendidikan didefinisikan sebagai anggaran fungsi pendidikan diluar anggaran untuk gaji pendidik dan pendidikan kedinasan yang persentasenya dihitung berdasarkan anggaran belanja pusat¹.

¹ www.google.com.

Dalam Pasal 31 Ayat 4 UUD 1945 disebutkan, negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Selain itu, terdapat juga penjelasan dari mendiknas, bahwa persentase 20% anggaran pendidikan dari total APBN/APBD merupakan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), khususnya pasal 49 ayat (1). Adapun putusan daripada Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 24/PUU-V/2007, membatalkan pengecualian terhadap gaji pendidik dari alokasi sekurang-kurangnya 20% dalam APBN/APBD sebagaimana ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU 20/2003. Dana pendidikan dalam APBN. Perubahan 2008 dipotong 10% atau Rp 4,97 triliun sehingga menjadi Rp 44 triliun².

Agar dalam pelaksanaannya kelak tidak terdapat masalah yang kemungkinan bisa timbul, maka pemerintah harus jujur apakah telah siap secara prosedur maupun sistematis dalam melaksanakan anggaran pendidikan 20% secara tepat, efisien, dan benar. Untuk menyikapi anggaran pendidikan sebesar 20% APBN dan APBD, maka pemerintah harus terbuka dalam mengelola anggaran yang sangat besar tersebut, agar dikemudian hari tidak terjadi penyelewengan pemakaian anggaran dana tersebut dan melalui proses pertanggungjawaban yang jelas dan valid.

Bila dikonteks-kan dengan kota Yogyakarta yang dijuluki sebagai Kota Pendidikan, Pemkot Yogyakarta, dalam hal ini melalui Dinas Pendidikan

² Ibid.

Kota Yogyakarta mempunyai kewajiban melaksanakan amanah masyarakat dalam pembangunan, baik sarana prasarana sebagai wadah aktivitas maupun sumber daya manusia dalam usahanya untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya. Akan tetapi usaha tersebut tidak akan berlangsung lancar jika ternyata masih mudah kita lihat di berbagai tempat di Yogyakarta suatu kondisi yang masih memprihatinkan dan bukan merupakan cerminan dari Kota Yogyakarta, seperti contoh di bawah ini, terdapat bangunan sekolah dasar (SD) di kota Yogyakarta dalam kondisi rusak karena termakan usia, akhirnya sekolah-sekolah tersebut dinilai sudah tidak layak untuk kegiatan belajar-mengajar. Kerusakan bangunan sekolah dasar di Kota Pendidikan tersebut berupa kondisi plafon hancur, genteng pecah, maupun lantai yang rusak. Hal tersebut diungkapkan Kepala Seksi Pengembangan Sarana dan Prasarana Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Sumitro, Selasa (19/2).

"Tahun ini kita anggarkan dana rehabilitasi dan rekonstruksi dari pemerintah pusat sebesar Rp 14 miliar untuk perbaikan sekolah dasar itu." Kutipan dari *Tempo Interaktif, Yogyakarta, www.google.com*.

Pihaknya juga akan menggulirkan dana bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi kepada sekolah swasta melalui program non perumahan kepada 26 Taman Kanak-Kanak, 51 SD, 26 SMP, 8 SMK dan 18 SMA. Anggaran untuk kebutuhan tersebut dialokasikan sebesar Rp 5 miliar. Di antara SD yang rusak adalah SDN Sindurejo di Kelurahan Patangpuluhan, Kecamatan Wirobrajan.

"Sekolah ini belum berkeramik, plafon ruang kelas juga banyak yang jebol. Dulu sekolah ini memang sudah dicek oleh Dinas Pendidikan Kota

Yogyakarta dan dijanjikan akan dikeramik.³ Penuturan dari Sumitro, kutipan dari *Tempo Interaktif, Yogyakarta, www.google.com*.

Lain halnya dengan kasus-kasus di atas, dimana Pemerintah Kota melalui Dinas Pendidikan telah memberikan perhatian yang lebih dalam penyelenggaraan pendidikan terhadap pemeliharaan sarana prasarana yang ada, berikut ini terdapat pengalokasian dana khusus untuk pengeluaran menurut jenis (lanutan) pada tahun pelajaran 2008 terhadap sekolah SMP Negeri di Kota Yogyakarta, seperti untuk pemeliharaan sarana prasarana sejumlah Rp. 3.146.876.000., untuk dana rehabilitasi dengan jumlah Rp. 3.537.292.000., dan untuk pengadaan sarana prasarana dengan jumlah Rp. 1.641.560.000³.

Pada pertimbangan yang lain, bahwa anggaran pendidikan yang dipatok 20% pada APBN 2009 mungkin masih belum cukup untuk meningkatkan pendidikan di Indonesia, mengingat demikian luasnya wilayah Indonesia, hal ini menyebabkan pendidikan level sekolah menengah dan perguruan tinggi masih langka di daerah-daerah terpencil. Jika boleh dibandingkan dengan kondisi pendidikan terkini di Jepang, saat ini target program wajib belajar 9 tahun di Jepang telah terpenuhi 100% dari populasi penduduk Jepang. Untuk tingkat sekolah menengah, 97% dari populasi penduduk telah mengikutinya dan untuk tingkat perguruan tinggi 50% dari populasi penduduk Jepang telah menempuh pendidikan tingkat perguruan tinggi. Berangkat dari hal tersebut bahwa Indonesia harus memiliki

³ Rangkuman data SMP N. dari data umum Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

manajemen pengembangan pendidikan yang baik pula, dan dapat memulai dari meningkatkan kesempatan untuk mengenyam pendidikan yang sama untuk seluruh rakyat Indonesia, mulai dari level pendidikan sekolah dasar sampai level perguruan tinggi. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa pendidikan merupakan jembatan untuk meningkatkan taraf kehidupan menjadi lebih baik.

B. PERUMUSAN MASALAH

Bagaimanakah implementasi kebijakan alokasi APBD untuk bidang pendidikan? (studi kasus di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, tahun 2007-2008).

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui bagaimana penerapan alokasi anggaran bidang pendidikan yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam menyikapi pembangunan pendidikan di Kota Yogyakarta.
- b. Mengetahui bagaimana tingkat keberhasilan penerapan alokasi anggaran bidang pendidikan di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Penelitian

- a. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi para penyusun kebijakan publik terutama Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya meningkatkan pembangunan daerah.

- b. Sebagai bahan informasi dan pengetahuan terhadap perkembangan Ilmu Pengetahuan, dan bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan.

D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang dilakukan.

Menurut Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, (1991:11)

“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan antara gejala yang diteliti dalam satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.

Sedangkan menurut Sofyan Efendi, (1989:37)

“Teori adalah merupakan penelitian yang paling besar perannya bagi peneliti, karena dalam unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat perhatian”.

Dengan demikian teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for*

carying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *it give practical effect to* (yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden.

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan⁴.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979), dengan mengatakan:

Bahwa implementasi memahami apa yang nyata terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan⁵.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut di atas, dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlihat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak.

⁴ Van Meter and Van Horn, Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan dan Formulasi Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997.

⁵ *Ibid.*

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yang harus dilakukan dan dipertimbangkan dalam pelaksanaan kebijakan, seperti:

1. Kondisi yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
2. Perpaduan sumber-sumber program yang dilakukan benar-benar tersedia waktu yang cukup memadai.
3. Kebijakan yang akan diimplementasikan bisa disebabkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal dan bersifat langsung, sedikit mata rantai penghubungnya.
4. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
5. Pemahaman tugas-tugas diperinci dan mendalam ditempatkan dalam urutan yang tepat.
6. Adanya koordinasi dan komunikasi yang sempurna dalam pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan serta menurut dan mendapatkan kepatuhan yang sama.

Adapun pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn, kemudian mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu modal konseptual yang mempertalikan kebijakan dan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pendiriannya bahwa perubahan kontrol dan kepatuhan bertindak berdasarkan konsep-konsep tersebut

maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah mengenalkan perubahan dalam organisasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara jalan kebijaksanaan dan potensi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent Variable*) yang saling berkaitan, seperti:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Ciri-ciri/sifat badan/instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksana.
5. Sikap para pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel kebijakan tersebut bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dari sumber-sumber yang tersedia, dimana pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal. Kedua ahli ini berpendapat, bahan penting dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan formal proses implementasi.

Menurut Solichin Abdul Wahab:

“Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program yang menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan kekuatan politik ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terkait dan yang pada

akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak (*negative effects*)⁶.

Jadi proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu, kelompok pemerintah, dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan serta mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut.

b. Implementasi kebijakan, teori Model George C. Edward III

Penelitian ini menggunakan teori dari model George C. Edward III, dia mengatakan bahwa, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

"The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects".

Selanjutnya dalam bukunya yang berjudul "*Implementing Public Policy*", Edward III mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat

⁶ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan dan Formulasi Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal. 65.

variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi.

"Four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure".

1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif, penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, Pemerintah harus mentransmisikannya kepada personal yang tepat dan perintah tersebut harus jelas, akurat dan konsisten.

Dalam konteks implementasi kebijakan, menurut Edward III (1980,17) dalam komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu: transmisi, kejelasan dan konsistensi.

Transmisi:

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan surat perintah telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi tersebut:

- i. Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan (*Disagreement of Implementers*).

- ii. Distorsi yang ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hirarki birokrasi (*Distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*).
- iii. Penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (*Implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*).

Kejelasan:

Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tapi juga harus jelas (*clear*). Edward mengidentifikasi terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu: (Edward III, 1980:26).

- i. *Complexity of public policies* (kompleksitas kebijakan publik).
- ii. *The desire not to irritate segments of the public* (Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok dalam masyarakat).
- iii. *Lack of consensus on the goals of a policy* (Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan).
- iv. *The problems in a starting up a new policy* (Masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru).
- v. *Avoiding accountability for policies* (Menghindari akuntabilitas kebijakan).

vi. *The nature of judicial decision making* (Hakekat pembuatan keputusan judicial).

1.3. Konsistensi:

Jika implementasi akan berlangsung secara efektif, maka pemerintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas juga menyebabkan komunikasi yang tidak konsisten (Edward III, 1980:42), antara lain:

- (1) Kompleksitas kebijakan publik
- (2) Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru
- (3) Banyaknya tujuan dari pelbagai kebijakan

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumberdaya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. *"Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if there is lack of resources, implementation is likely to be ineffective"* (Edward III, 1980: 53).

Sumberdaya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi:

1) Staf (*Staffs*).

Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki skill yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.

2) Informasi (*Information*).

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu: (1). Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, implementor perlu mengetahui

apa yang dilakukan; (2) Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

3) *Wewenang (Authority)*.

Wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintahan di tingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan memungut pajak.

4) *Fasilitas-fasilitas (Facilities)*.

Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan (*Buildings*), perlengkapan (*Equipment*) dan perbekalan (*Supplies*).

3. Disposisi (Sikap Kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan perspektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Edward III (1980:89) dalam kaitannya dengan hal ini mengatakan:

"If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decision makers

intended. But when implementers' attitudes or perspectives differ from the decision makers the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated".

Beberapa kebijakan masuk ke dalam *Zone of Indifference* dari para administrator. Kebijakan-kebijakan tersebut mungkin merupakan konflik dengan pandangan kebijakan substansi para implementor atau kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Dalam hal inilah disposisi menimbulkan hambatan terhadap implementasi.

"Some policies fall within the "zone of indifference" of administrators. Others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementers' substantive policy view or their personal or organizational interest. It is here that disposition pose obstacles to implementation (Edward III, 1980:114).

Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila implementor benar-benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks, seperti bila para pelaksana menanggukkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju untuk meningkatkan kemungkinan-kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda.

"Disposition may hinder implementation when implementers simply disagree with the substances of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementers delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal" (Edward III, 1980:115).

Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-masing badan terkait mungkin memiliki prioritas-prioritas yang berbeda, komitmen yang berbeda, dan cara penanggulangan masalah yang berbeda (Edward III, 1980:116).

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah mungkin hal yang sulit dan tidak menjamin bahwa dalam satu teknik yang potensial untuk mengatasi masalah kecenderungan para implementor adalah dengan mengubah sikap implementor melalui manipulasi insentif-insentif.

"Another potential technique to deal with the problem of implementer's disposition is to alter the dispositions of existing implementers through the manipulation of incentives". (Edward III, 1980:107).

4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III, terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu prosedur-prosedur kerja standar (*Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (*Fragmentation*).

1) Standard Operating Procedures (SOP)

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal dimasa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan

situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personal baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi. Meskipun SOP dapat menyebabkan masalah-masalah implementasi, namun SOP juga memiliki kegunaan. Organisasi-organisasi dengan prosedur perencanaan yang fleksibel dan kontrol yang memadai atas program-program fleksibel dapat lebih beradaptasi terhadap tanggung jawab baru daripada birokrasi tanpa karakteristik seperti ini (Edward III, 1980:142).

2) Fragmentasi

Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komisi-komisi legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

Edward III (1980:134) menyatakan fragmentasi adalah penyebaran tanggungjawab terhadap suatu wilayah kebijakan diantara beberapa unit organisasi. *"Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units"*. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Menurut

Edward III (1980:137) fragmentasi berimplikasi terhadap definisi tanggung jawab, dan hal ini akan membuat koordinasi kebijakan menjadi sulit. Sumber-sumber dan kewenangan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah secara komprehensif seringkali terdistribusi diantara banyak unit-unit birokrasi. Semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

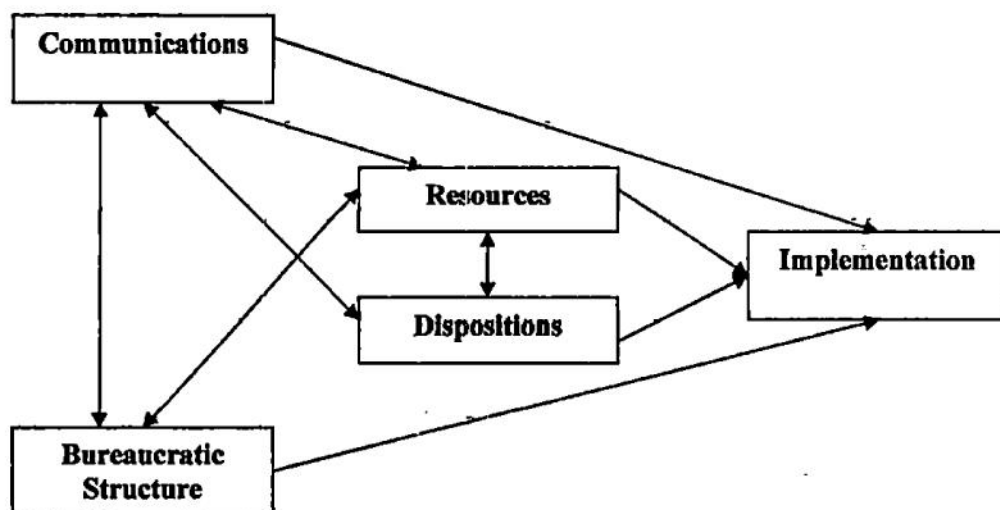
c. Pengaruh Antar Faktor

Faktor-faktor tersebut di atas secara langsung mempengaruhi implementasi, secara tidak langsung mereka juga mempengaruhi implementasi melalui dampak/pengaruh satu terhadap lainnya.

"Aside directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect resources, dispositions, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation" (Edward III, 1980: 147).



Bagan I.1.
Pengaruh Antar Faktor Dalam Implementasi Kebijakan



Tabel I.1.
Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi

VARIABEL	DIMENSI	INDIKATOR
1. Implementasi kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan (Edwards III, 1980)	<i>Komunikasi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Transmisi informasi kebijakan • Kejelasan informasi kebijakan • Konsistensi informasi kebijakan
	<i>Sumberdaya</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan sumberdaya manusia • Kemampuan sumberdaya manusia • Tingkat pengalaman sumberdaya manusia • Ketersediaan sumber dana • Ketersediaan sarana dan prasarana
	<i>Disposisi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kecenderungan pelaksana terhadap tujuan kebijakan • Sikap pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan • Keinginan pelaksana untuk menerapkan kebijakan
	<i>Struktur Birokrasi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur rutin birokrasi • Fragmentasi birokrasi

Sumber: Edward III, 1980: 148

2. Anggaran

Anggaran merupakan suatu alat untuk perencanaan dan pengawasan operasi keuntungan dalam suatu organisasi laba dimana tingkat formalitas suatu *budget* tergantung besar kecilnya organisasi. Untuk melaksanakan tugas di atas, tentu saja diperlukan rencana yang matang. Dengan demikian dari gambaran tersebut dapat terasa pentingnya suatu perencanaan dan pengawasan yang baik hanya dapat diperoleh manajemen dengan mempelajari, menganalisa dan mempertimbangkan dengan seksama kemungkinan-kemungkinan, alternatif-alternatif dan konsekuensi yang ada sehingga dapat didefinisikan sebagai berikut:

Menurut Munandar, (1985 : hal 1), pengertian anggaran yaitu:

"Budget (anggaran) ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan. Yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang."

Menurut Y. Supriyanto, (1985:227), pengertian anggaran yaitu:

"Budgeting menunjukkan suatu proses, sejak dari tahap persiapan yang diperlukan sebelum dimulainya penyusunan rencana, pengumpulan berbagai data dan informasi yang diperlukan. Pembagian tugas perencanaan, penyusunan rencana itu sendiri, implementasi dari rencana tersebut, sampai pada akhirnya tahap pengawasan dan evaluasi dari hasil-hasil pelaksanaan rencana."

Dalam pengelolaan perusahaan, terlebih dahulu manajemen menetapkan tujuan dan sasaran, dan kemudian membuat rencana kegiatan

untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Dampak keuangan yang diperkirakan akan terjadi sebagai akibat dari rencana kerja tersebut, kemudian disusun dan dievaluasi melalui proses penyusunan anggaran. Adapun pengertian anggaran menurut Gunawan Adisaputro dan Marwan Asri (1989 : 6), adalah sebagai berikut: "Suatu pendekatan yang formal dan sistematis daripada pelaksanaan tanggungjawab manajemen didalam perencanaan, koordinasi, dan pengawasan". Pada dasarnya anggaran yang bermanfaat dan realistis tidak hanya dapat membantu memperlancar kerjasama karyawan, memperjelas kebijakan dan merealisasikan rencana saja, tetapi juga dapat menciptakan keselarasan yang lebih baik dalam perusahaan dan keserasian tujuan diantara para manajer dan bawahannya. Menurut Mulyadi (1993 : 438), anggaran disusun oleh manajemen dalam jangka waktu satu tahun untuk membawa perusahaan ke kondisi tertentu yang diperhitungkan.

Dengan anggaran, manajemen mengarahkan jalannya kondisi perusahaan. Tanpa anggaran, dalam jangka pendek perusahaan akan berjalan tanpa arah, dengan pengorbanan sumberdaya yang tidak terkendali (*at any cost*). Lebih jelas lagi Munandar (2001 : 1), mengungkapkan pengertian anggaran adalah sebagai berikut: "Suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang." Dari pengertian tersebut, anggaran mempunyai empat unsur, yaitu:

1. Rencana, Yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan diwaktu yang akan datang.
2. Meliputi Yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan.
3. Dinyatakan dalam unit moneter Yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang beranekaragam. Adapun unit moneter yang berlaku di Indonesia adalah unit "rupiah".
4. Jangka waktu tertentu yang akan datang Yaitu menunjukkan bahwa anggaran berlaku untuk masa yang akan datang. Ini berarti Apa yang dimuat di dalam anggaran adalah taksiran-taksiran tentang apa yang akan terjadi serta apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang.

Dari pengertian anggaran yang telah diutarakan di atas dapatlah diketahui bahwa anggaran merupakan hasil kerja (out put) terutama berupa taksiran-taksiran yang akan dilaksanakan di waktu yang akan datang. Karena suatu anggaran merupakan hasil kerja (out put), maka anggaran dituangkan dalam suatu naskah tulisan yang disusun secara teratur dan sistematis. Secara lebih terperinci Munandar (2001 : 16) menjelaskan proses kegiatan yang tercakup dalam anggaran sebagai berikut :

1. Pengumpulan data dan informasi yang diperlukan untuk menyusun anggaran.
2. Pengelolaan dan penganalisaan data dan informasi tersebut untuk mengadakan taksiran-taksiran dalam rangka menyusun anggaran.
3. Menyusun anggaran serta meyajikannya secara teratur dan sistematis.

4. Pengkoordinasian pelaksanaan anggaran.
5. Pengumpulan data dan informasi untuk keperluan pengawasan kerja.
6. Pengolahan dan penganalisaan data tersebut untuk mengadakan interpretasi dan memperoleh kesimpulan kesimpulan dalam rangka mengadakan penilaian terhadap kerja yang telah dilaksanakan.

Berdasarkan definisi-definisi dan pengertian anggaran dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa anggaran harus bersifat formal, artinya anggaran disusun dengan sengaja dan bersungguh-sungguh dalam bentuk tertulis.
2. Bahwa anggaran harus bersifat sistematis, artinya anggaran disusun dengan berurutan dan berdasarkan logika.
3. Bahwa suatu saat manajer dihadapkan pada suatu tanggungjawab untuk mengambil keputusan.
4. Bahwa keputusan yang diambil oleh manajer tersebut merupakan pelaksanaan fungsi manajer dari segi perencanaan, koordinasi dan pengawasan.

Kegunaan anggaran-anggaran disusun untuk membantu manajemen dalam kegiatan perencanaan dan pengawasan. Manajemen yang baik tidak ingin menghadapi periode yang akan datang dengan ketidakpastian. Menurut Munandar (2001 : 10), anggaran mempunyai kegunaan pokok yaitu:

1. Sebagai pedoman kerja Anggaran berfungsi sebagai pedoman kerja dan memberikan arah serta sekaligus memberikan target-target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan perusahaan di waktu yang akan datang.
2. Sebagai alat Pengkoordinasian kerja Anggaran berfungsi sebagai alat untuk pengkoordinasian kerja agar semua bagian-bagian yang terdapat di dalam perusahaan dapat saling menunjang, saling bekerja sama dengan baik, untuk menuju ke arah sasaran yang telah ditetapkan.
3. Sebagai alat pengawasan kerja Anggaran berfungsi sebagai tolok ukur, sebagai pembanding untuk menilai (evaluasi) realisasi kegiatan perusahaan. Untuk bisa penaksiran secara lebih akurat, diperlukan sebagai data, informasi dan pengalaman yang merupakan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menyusun anggaran.

3. Pendidikan

Pendidikan berasal dari kata "didik"⁷, lalu kata ini mendapat awalan *me* sehingga menjadi "mendidik", artinya memelihara dan memberi latihan. Dalam memelihara dan memberi latihan diperlukan adanya ajaran, tuntutan dan pimpinan mengenai akhlak dan kecerdasan pikiran. Selanjutnya, pengertian "pendidikan" menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* ialah proses pengubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan.

⁷ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1991, hlm 232

Dalam bahasa Inggris, education (pendidikan) berasal dari kata *educate* (mendidik) artinya memberi peningkatan (*to elicit, to give rise to*), dan mengembangkan (*to evolve, to develop*). Dalam pengertian yang sempit, *education* atau pendidikan berarti perbuatan atau proses perbuatan untuk memperoleh pengetahuan⁸.

Dalam pengertian yang agak luas, pendidikan dapat diartikan sebagai sebuah proses dengan metode-metode tertentu sehingga orang memperoleh pengetahuan, pemahaman, dan cara bertingkah laku yang sesuai dengan kebutuhan. Dalam pengertian yang luas dan representatif (mewakili/mencerminkan segala segi), pendidikan ialah....*the total process of developing human abilities and behaviors, drawing on almost all life's experiences*. (seluruh tahapan pengembangan kemampuan-kemampuan dan perilaku-perilaku manusia dan juga proses penggunaan hampir seluruh pengalaman kehidupan).

Dalam *Dictionary of Psychology* (1972) pendidikan diartikan sebagai....*the institutional procedures which are employed in accomplishing the development of knowledge, habits, attitudes, etc. Usually the term is applied to formal institution*. Jadi, pendidikan berarti tahapan kegiatan yang bersifat kelembagaan (seperti sekolah dan madrasah) yang dipergunakan untuk menyempurnakan perkembangan individu dalam menguasai pengetahuan, kebiasaan, sikap dan sebagainya. Pendidikan dapat berlangsung secara informal dan nonformal di samping

⁸ Muhiiddin Syah, M.ED., *Psikologi Pendidikan dengan Pendekatan Baru*, hlm 10, PT Remaja Rosdakarya-Bandung, 2004.

secara formal di sekolah, madrasah dan institusi-institusi lainnya. Bahkan menurut definisi di atas, pendidikan juga dapat berlangsung dengan cara mengajar diri sendiri (*self-instruction*⁹).

Selanjutnya, menurut Poerbakawatja dan Harahap (1981) pendidikan adalah:

... usaha secara sengaja dari orang dewasa untuk dengan pengaruhnya meningkatkan si anak ke kedewasaan yang selalu diartikan mampu menimbulkan tanggung jawab moral dari segala perbuatannya...orang dewasa itu adalah orang tua si anak atau orang yang atas dasar tugas dan kedudukannya mempunyai kewajiban untuk mendidik, misalnya guru sekolah, pendeta atau kiai dalam lingkungan keagamaan, kepala-kepala asrama dan sebagainya¹⁰.

Pendidikan sudah menjadi bagian integral yang tak terpisahkan dari kehidupan bermasyarakat. Ia menjadi kebutuhan primer yang harus dipenuhi dan menjadi kewajiban serta tanggung jawab bersama orang tua, masyarakat dan negara. Pendidikan itu sendiri pada hakekatnya – meminjam istilah = Paulo Freire = merupakan sebuah proses humanisasi, yakni praktek penyadaran manusia akan hakekat dan realitas kemanusiaan serta dunianya. Dengan kata lain, pendidikan adalah upaya penyadaran yang membebaskan manusia dari praktek-praktek dehumanisasi.¹¹ Pendidikan dengan demikian juga berarti sebuah konstruksi nilai yang bersifat humanis dan tidak mengenal segala bentuk relasi hierarkis antara subyek dan obyek.

⁹ Ibid, hlm. 10.

¹⁰ Ibid, hlm. 11

¹¹ Lembaga Pers Mahasiswa, *PILAR DEMOKRASI*, Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia. Edisi 11 Tahun 11/April 2000. Hlm 30

Dalam perputaran roda sejarah peradaban manusia, pendidikan selalu mendapatkan perhatian yang cukup serius karena masih dianggap begitu pentingnya pendidikan sebagai salah satu kebutuhan hidup manusia baik untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok. Pendidikan sebagai proses yang dilakukan oleh suatu masyarakat dalam rangka menyiapkan generasi penerusnya agar dapat bersosialisasi dan beradaptasi dalam budaya yang mereka anut, sesungguhnya merupakan salah satu tradisi umat manusia yang sudah hampir setua usia umat manusia itu sendiri. Pendidikan memang sudah ada sejak zaman dahulu kala menjadi salah satu bentuk usaha manusia dalam rangka mempertahankan keberlangsungan eksistensi kehidupan maupun budaya mereka.

Hal ini melahirkan banyak paham, visi, bahkan ideologi bagi pendidikan itu sendiri. Pendidikan telah melahirkan banyak pandangan, gagasan maupun paham dalam berbagai bentuk. Sejarah penyelenggaraan pendidikan yang sudah dimulai sejak tahun 900 SM, saat sistem pendidikan telah dikembangkan di kota Sparta dan sejak itu pendidikan tidak pernah diarahkan untuk dirinya sendiri.¹² Pendidikan banyak dipahami sebagai proses pembentukan watak, alat pelatihan keterampilan, alat menagrasah otak, serta media untuk meningkatkan keterampilan kerja. Sementara bagi paham lain, pendidikan lebih diyakini sebagai suatu media atau wahana untuk menanamkan nilai-nilai moral dan ajaran keagamaan,

¹² Jurnal Demokrasi, *Forum LSM DIY*, Volume 11 N. 4 Juni 2004. hlm 69.

alat pembentukan kesadaran bangsa, alat meningkatkan taraf ekonomi, alat mengurangi kemiskinan, alat mengangkat status sosial, alat menguasai teknologi, serta media untuk menguak rahasia alam raya dan manusia. Namun banyak kalangan praktisi yang menempatkan pendidikan justru sebagai wahana untuk menciptakan keadilan sosial, wahana untuk memanusiakan manusia,serta wahana untuk pembebasan manusia.¹³

Penyelenggaraan pendidikan selanjutnya menjadi kewajiban manusia maupun sebagai strategi budaya dalam rangka untuk mempertahankan kehidupan mereka. Itulah sebabnya, melihat begitu pentingnya pendidikan bagi umat manusia, banyak peradaban manusia yang “mewajibkan” masyarakat untuk tetap menjaga keberlangsungan pendidikan. Misalnya saja bagi kalangan umat muslim ada tradisi keyakinan keagamaan yang berbunyi bahwa: “menuntut ilmu itu merupakan kewajiban bagi umat muslim laki-laki maupun perempuan”. Bahkan masih dilanjutkan dengan anjuran, “tuntutlah ilmu sampai ke negeri China”.

Dalam perjalanan peradaban manusia, banyak usaha yang dilakukan senantiasa menjaga ataupun melestarikan tradisi pendidikan melalui berbagai bentuk dan institusi pendidikan. Walaupun sebagian bentuk dan institusi pendidikan tersebut sebagian besar telah punah, namun beberapa masih tetap bertahan. Institusi pendidikan itu misalnya saja *Academia* di Yunani, Padepokan atau Pesantren di Jawa, *Monastery* di

¹³ Francis Wahono, *Kapitalisme Pendidikan antara Kompetisi dan Keadilan*, Insist Press, Cindelas, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, Hlm 111.

kalangan Gereja, Madrasah di kalangan Muslim ataupun *Sanikaten* di India, dan masih banyak lagi. Salah satu institusi pendidikan yang sekarang menjadi model yang dominan adalah yang dikenal dengan "sekolah" ataupun "universitas".¹⁴

Selain itu, sejarah perjalanan perkembangan keyakinan dan pemikiran umat manusia tentang pendidikan juga telah melahirkan berbagai ideologi serta paradigma tentang hakikat, tujuan dan metode pendidikan yang berbeda-beda. Sementara itu manusia terus belajar dari pengalaman mereka tentang penyelenggaraan pendidikan. Mereka mulai merasakan bahwa pendidikan dalam perjalanannya semakin dirasakan tidak terbebas dari kepentingan sosial politik dan ekonomi. Bahkan pendidikan lambat laun dirasakan telah digunakan oleh para penguasa baik politik maupun ekonomi demi melanggengkan dominasi mereka.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman.

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu, kelompok pemerintah, dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah

¹⁴ Ibid, hlm VI.

digariskan dalam keputusan kebijakan serta mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut.

2. APBD

Pengertian APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah didasari oleh asas otonomi daerah (dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan).

3. Pendidikan

Pendidikan dapat diartikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensinya untuk memiliki kekuatan spiritual, keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlaq mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan tentang bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Adapun indikator yang digunakan dalam mengukur variabel dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi kebijakan alokasi APBD bidang pendidikan, yang meliputi:

a. Komunikasi internal dan eksternal terhadap implementasi kebijakan.

- Transmisi informasi kebijakan
- Kejelasan informasi kebijakan
- Konsistensi informasi kebijakan

b. Sumberdaya sebagai penunjang peningkatan kualitas pendidikan.

- Ketersediaan sumberdaya manusia
- Kemampuan sumberdaya manusia
- Tingkat pengalaman sumberdaya manusia
- Ketersediaan sumber dana
- Ketersediaan sarana dan prasarana

c. Disposisi (sikap kecenderungan) pelaksana kebijakan.

- Kecenderungan pelaksana terhadap tujuan kebijakan
- Sikap pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan
- Keinginan pelaksana untuk menerapkan kebijakan

d. Struktur birokrasi internal dan eksternal dalam peningkatan kualitas pendidikan.

- Prosedur rutin birokrasi
- Fragmentasi birokrasi

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran secara tepat mengenai sifat-sifat dari keadaan, gejala atau perkembangan gejala dalam hubungan antara obyek penelitian dengan gejala kemasyarakatan lainnya. Oleh karena itu jenis penelitian ini adalah penelitian yang berbentuk studi kasus dengan menggunakan analisa deskriptif kualitatif. Metode penelitian deskriptif ini sering disertai dengan ciri-ciri sebagai berikut (Winarno Surahmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode, dan Teknik*, Tarsito, Bandung 1989, hal 140):

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dianalisis, kemudian dijelaskan.

2. Jenis Data

a. Data Primer.

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden yang berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan dokumenter dan literatur-literatur yang ada di daerah penelitian yang ada dalam penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi.

Adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis untuk melihat secara konkrit kegiatan yang dilakukan sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan dari data yang telah didapat.

b. Interview atau Wawancara.

Merupakan teknik pengumpulan data guna untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya, dengan cara proses tanya jawab secara langsung dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Dalam hal ini responden yang akan diwawancarai adalah instansi aparat terkait di lokasi Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta.

c. Dokumentasi.

Teknik dokumentasi dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini dengan menggunakan bahan-bahan atau laporan tertulis yang berkaitan dengan penelitian. Adapun bahan-bahan tertulis tersebut dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen, seperti notulen sidang, buku-buku, media massa, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

4. Unit Analisis Data dan Sumber Data

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pembahasan peneliti, maka yang menjadi unit analisa dalam penelitian ini adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Sedangkan yang menjadi sumber datanya adalah:

1. Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.
2. Aparat Dinas Pendidikan yang bersangkutan.

5. Teknik Analisis Data

Dalam teknik analisis data ini, data primer maupun sekunder dianalisa dan dimanfaatkan semaksimal mungkin sehingga diharapkan dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Analisis data menurut Patton:

Adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. (Patton dalam Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung. 1994, hal. 103).

Dengan kata lain analisis data merupakan suatu tahapan mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode, dan mengategorikannya serta menafsirkan data tersebut sebelum menarik kesimpulan.

Jadi langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data, penilaian data, penafsiran data, dan penarikan kesimpulan.