

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa perubahan di hampir semua aspek kehidupan manusia dimana berbagai permasalahan dapat diselesaikan dengan upaya penguasaan dan peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Selain manfaat bagi kehidupan manusia satu sisi perubahan tersebut juga telah membawa manusia ke dalam era persaingan global yang semakin ketat. Agar mampu berperan dalam persaingan global, maka sebagai bangsa kita perlu terus mengembangkan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusianya. Oleh karena itu, peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan kenyataan yang harus dilakukan secara terencana, terarah, intensif, efektif dan efisien dalam proses pembangunan, kalau tidak ingin bangsa ini kalah bersaing dalam menjalani era globalisasi tersebut.

Peran pendidikan dalam pembangunan sangat penting dalam upaya menciptakan 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

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

Berbicara mengenai kualitas sumber daya manusia, pendidikan memegang peran yang sangat penting dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan kualitas pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia itu sendiri. Menyadari pentingnya proses peningkatan kualitas sumber daya manusia, maka pemerintah bersama kalangan swasta sama-sama terus berupaya mewujudkan amanat tersebut melalui berbagai usaha pembangunan pendidikan yang lebih berkualitas antara lain melalui pengembangan dan perbaikan kurikulum dan sistem evaluasi, perbaikan sarana pendidikan, pengembangan, dan pengadaan materi ajar, serta pelatihan bagi guru dan tenaga kependidikan lainnya. Tetapi pada kenyataannya upaya pemerintah tersebut belum cukup berarti dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Salah satu indikator kurang berhasil ini ditunjukkan antara lain NEM siswa untuk berbagai bidang studi yang tidak memperlihatkan kenaikan yang berarti bahkan boleh dikatakan konstan dari tahun ke tahun, kecuali pada beberapa sekolah dengan jumlah yang relatif sangat kecil.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa upaya perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang atau tidak berhasil. Pertama strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat input oriented. Strategi yang demikian lebih

seperti penyediaan buku-buku (materi ajar) dan alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru dan tenaga kependidikan lainnya, maka secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan output(keluaran) yang bermutu sebagai mana yang diharapkan. Ternyata strategi input-output yang diperkenalkan oleh teori education production,function tidak berfungsi sepenuhnya di lembaga pendidikan(sekolah), melainkan hanya terjadi dalam institusi ekonomi dan industri<sup>1</sup>.

Kedua, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat makrooriented, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya, banyak faktor yang diproyeksikan ditingkat makro (pusat) tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat mikro (sekolah). Atau dengan singkat dapat dikatakan bahwa kompleksitasnya cakupan permasalahan pendidikan, seringkali tidak dapat terpikirkan secara utuh dan akurat oleh birokrasi pusat.

Diskusi tersebut memberikan pemahaman kepada kita bahwa pembangunan pendidikan bukan hanya terfokus pada penyediaan faktor input pendidikan tetapi juga harus lebih memperhatikan faktor proses pendidikannya. input pendidikan merupakan hal yang mutlak harus ada dalam batas-batas tertentu tetapi tidak menjamin dapat secara otomatis meningkatkan mutu pendidikan. Disamping itu mengingat sekolah sebagai unit pelaksana pendidikan formal terdepan dengan berbagai keragaman potensi anak didik yang memerlukan layanan pendidikan yang beragam, kondisi lingkungan yang berbeda satu dengan lainnya, maka

mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan. Hal ini akan dapat dilaksanakan jika sekolah dengan berbagai keragaman itu, diberikan kepercayaan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan kondisi, lingkungan dan kebutuhan anak didiknya. Walaupun demikian, agar kualitas tetap terjaga dan agar proses peningkatan kualitas tetap terkontrol, maka harus ada standar yang diatur dan disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut. Pemikiran ini telah mendorong munculnya pendekatan baru, yakni pengelolaan peningkatan mutu pendidikan dimasa mendatang harus berbasis sekolah sebagai institusi paling depan dalam kegiatan pendidikan.

Didalam 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 unsur-unsur pendidikan yang berhubungan dengan pertumbuhan kepribadian manusia Indonesia yang bersama-sama merupakan perwujudan bangsa Indonesia, suatu bangsa yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memelihara budi pekerti kemanusiaan dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila di bidang pendidikan, maka dari itu pendidikan nasional mengusahakan pertama: pembentukan manusia Pancasila sebagai manusia pembangunan yang tinggi kualitasnya. Kedua: pemberian dukungan bagi perkembangan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang terwujud dalam ketahanan nasional

menangkal setiap ajaran, faham, ideologi yang bertentangan tentang Pancasila. Sistem Pendidikan Nasional adalah alat sekaligus tujuan yang amat penting dalam perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan nasional dilakukan secara semesta, menyeluruh dan terpadu.

Semesta yaitu terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku diseluruh 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 setiap warga republik Indonesia, agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan dasar, yang meliputi kemampuan membaca, menulis, berhitung serta menggunakan bahasa Indonesia yang diperlukan oleh setiap warga Negara untuk dapat berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan UUD 1945 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 pemerintahan seorang sebagai peserta didik tidak dibenarkan adanya perbedaan atas dasar jenis kelamin, agama, suku, bangsa/ras, latar belakang sosial dan tingkat kemampuan ekonomi, kecuali apabila ada satuan kegiatan pendidikan yang memiliki kekhususan yang harus diindahkan.

Upaya meningkatkan efisiensi pendidikan, paling tidak dapat ditentukan oleh

1. kualitas pengelolaan pendidikan yang profesional dan partisipasi dalam

pengelolaan pendidikan. Pengelolaan pendidikan yang efisien merupakan salah satu strategi pokok Departemen (Dikbud/Diknas). Hal ini sangat ditentukan oleh kemampuan aparat dalam pengambilan keputusan perencanaan dan pengelolaan pendidikan secara institusional, peningkatan efisiensi pendidikan akan ditentukan oleh keberhasilan system pendidikan dalam:

Menjabarkan secara jelas tujuan pendidikan ke dalam proses pendidikan pada masing-masing jenjang dan jenis pendidikan. Penyusunan isu, orientasi, dan struktur-struktur program pendidikan berdasarkan tujuan tersebut. Secara manajerial konsep "link and mach" (keterkaitan dan kesepadanan) harus dikaitkan dengan aspek-aspek pengelolaan pendidikan yang mengacu pada:

- a) masukan pengelolaan pendidikan (siswa, guru, biaya, sarana dan prasarana pendidikan)
- b) proses pendidikan yang meliputi pengelolaan pendidikan dan pengelolaan sekolah
- c) keluaran pendidikan baik secara kualitas maupun kuantitas, terkait sepadan dengan kebutuhan pembangunan.

Dalam hal ini Dinas pendidikan yang menjadi pengawasan harus menyusun kurikulum dan bertanggungjawab atas mutu pelajaran. Keseriusan Dinas Pendidikan dalam berupaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan tidak terlepas dari peran aktif masyarakat. Kerjasama Dinas Pendidikan dengan

Terlepas dari persoalan diatas, peranan dari pegawai dinas itu sendiri tentulah harus bersifat professional karena keberhasilan dari setiap organisasi tidak terlepas dari staf dari organisai tersebut. Mengingat bahwa pendidikan dapat diselenggarakan baik oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Departemen Luar negeri dan Departemen Agama, maupun oleh masyarakat dalam hal ini badan atau yayasan yang bersifat sosial. Peraturan pemerintahan ini juga mengatur pembagian wewenang, tanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan.

Disamping itu peraturan pemerintah ini juga memberi peluang bagi peneliti dan pengembang di dunia pendidikan untuk melakukan penelitian dan uji coba untuk mengembangkan gagasan baru dalam rangka penyempurnaan sistem pendidikan nasional dengan tidak mengurangi kelangsungan penyelenggaran pendidikan. Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan dimasa yang akan datang akan berhadapan dengan berbagai situasi dan persoalan yang dapat mempengaruhinya, baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai akibat dari globalisasi dan industrilisasi.

Situasi dan persoalan itu diantara lain:

1. Kehidupan masyarakat:

perubahan susuna gaya hidup, harapan serta aspirasi masyarakat dan sistem

2. Nilai budaya:

Pergantian dan pergeseran gagasan, mutasi nilai-nilai, perubahan peranan wanita, struktur keluarga, dan sebagainya

3. Lingkungan hidup:

Ruang lingkup dan kualitas informasi, konsep baru tentang bagaimana sesuatu berfungsi.

4. Kebudayaan:

Penyebaran dan pengalihan ide, nilai dan kebiasaan dari satu unsur kebudayaan kepada yang lainnya.

Permasalahan utama dalam bidang pendidikan di Kota Yogyakarta adalah berhubungan dengan profesionalisme dan kesejahteraan guru yang perlu ditingkatkan, disamping itu demi terisnya mata pelajaran sekarang ini dari pihak sekolah sering kali salah menempatkan posisi guru sebagai pemegang mata pelajaran. Hal itu menjadi penyebab utama rapuhnya tingkat pendidikan, karena kurangnya profesionalitas tenaga pengajar.<sup>2</sup> Cara terbaik untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang tinggi adalah dengan cara:<sup>3</sup>

1. Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan perhatiannya pada masalah pendidikan, karena tanpa bantuan pemerintah siapapun yang berusaha untuk mengubah keadaan tidak akan mendapatkan hasil yang baik.

2. Berusaha program basicnya yang berkualitas untuk mendanatkan guru

3. Pendapatan guru wajib ditingkatkan terutama mereka yang telah rela mengajar murid sekolah diberbagai tempat terpencil.
4. Penghargaan dan perhatian sekecil apapun pada guru akan menyentuh hati mereka untuk lebih menyayangi anak muridnya, sehingga otomatis guru akan memberikan perhatian lebih pada muridnya.<sup>4</sup>

selain itu yang berhubungan dengan fasilitas sarana prasarana seperti gedung, alat belajar mengajar, dan teknologi pendidikan (komputer, laboratorium, perpustakaan) dan yang terakhir adalah peran serta dan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan juga masih rendah<sup>5</sup> itu dikarenakan banyak orangtua yang kurang memperhatikan keberadaan guru padahal karena gurulah banyak tercipta sumber daya manusia yang berkualitas tinggi dan berguna untuk masa depan.

Tidak dipungkiri bahwa peningkatan kualitas pendidikan harus dilakukan melalui upaya peningkatan kualitas SDM tenaga pendidik (guru). Namun kenyataan menunjukkan bahwa kualitas guru di kota Yogyakarta masih tergolong rendah. Diakui, kondisi tersebut cukup berat karena tuntutan peningkatan kualitas pendidikan harus diimbangi dengan jumlah tenaga pendidik.<sup>6</sup>

Sejak tahun 2007 lalu Pemkot Yogyakarta tidak menerima jatah pengangkatan guru pegawai negeri sipil (PNS) dari pemerintah pusat. Padahal setiap tahun di

---

<sup>4</sup> AnneAhira.com

<sup>5</sup> AnneAhira.com

<sup>6</sup> AnneAhira.com

Yogyakarta terdapat sedikitnya 250 guru PNS yang pensiun.<sup>7</sup> Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, jumlah guru PNS di Yogyakarta sebanyak 4.447 guru, dimana 1.373 guru bertugas disekolah swasta<sup>8</sup>. Akibatnya, sekolah terutama sekolah negeri di Yogyakarta kekurangan guru PNS sekitar 250 setiap tahunnya. Selain tentang kekurangan guru, status guru PNS yang ada disekolah swasta juga dipertanyakan. Pasalnya, kebijakan Men-PAN yang baru tentang penempatan guru PNS harus di sekolah negeri. Akibatnya ada beberapa guru honorer swasta yang setelah diangkat PNS ditarik ke sekolah negeri.<sup>9</sup>

Hasil pendidikan yang bermutu ditentukan oleh kemampuan pengelola pendidikan, yaitu pendidik, tenaga kependidikan yang memiliki kompetensi dan kualifikasi yang sesuai dengan bidang ataupun ilmu pelajaran yang mereka kuasai. Terpeliharanya komitmen dari aparatur Dinas Pendidikan dan partisipasi aktif masyarakat dalam pengembangan pendidikan. Ada beberapa Peraturan dan Undang-Undang yang mengatur Sistem Pendidikan di Indonesia, yaitu:

1. Undang-Undang No.2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Dasar.
2. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar yang kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 1998 tentang Pendidikan Dasar.
3. Undang – undang No.32 tahun 2004 tentang Peraturan Daerah.

4. Peraturan Daerah No.71 tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diungkapkan diatas, maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi pemerintahan kota Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar kota Yogyakarta tahun 2009-2010?
2. Faktor- faktor apakah yang mempengaruhi kualitas pendidikan dasar dikota Yogyakarta tahun 2009-2010?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui strategi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar tahun 2009-2010.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan dasar di Kota Yogyakarta tahun 2009-2010.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### **1. Dinas Pendidikan**

Untuk memberikan masukan kepada aparaturnya pemerintah khususnya Dinas Pendidikan dalam melaksanakan tugasnya yaitu meningkatkan kualitas pendidikan terutama pendidikan dasar.

### **2. Masyarakat**

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memajukan dan meningkatkan kualitas pendidikan terutama pendidikan dasar di Kota Yogyakarta dan juga meningkatkan kesadaran bahwa pendidikan itu sangat penting dalam meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variable -variable dan hubungan -hubungan antar variable berdasarkan konsep, definisi tertentu. Unsur yang paling besar peranannya dalam suatu penelitian adalah teori, Karena dengan unsure inilah penulis mencoba menjelaskan permasalahan yang terjadi.

M. Si G. i. d. n. d. n. S. f. n. E. f. f. n. di manapun akan tentang teori yaitu:

“Sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti adalah teori, yaitu rangkaian yang logis dari satu proposisi atau lebih”<sup>10</sup>

Adapun kerangka dasar penulisan teori dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

## 1. Manajemen strategi

### a. Pengertian

Beberapa ahli yang mengemukakan tentang pengertian Manajemen Strategis antara lain adalah :

#### 1). Luthet Gulick<sup>11</sup>

Mendefinisikan bahwa manajemen sebagai bidang pengetahuan yang mencari secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana orang-orang dapat bekerjasama untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kerjasama itu berguna untuk kemanusiaan. Manajemen memenuhi syarat untuk disebut sebagai bidang pengetahuan karena telah dipelajari bertahun-tahun dan telah diatur menjadi serangkaian teori-teori.

#### 2). John M Bryson dan Eins Weiler<sup>12</sup>

Perencanaan strategis adalah sekumpulan konsep, prosedur, dan alat, serta sebagian karena sifat khas praktik perencanaan sector public ditingkat local. Tujuan perencanaan strategis adalah untuk menghasilkan keputusan dan tindakan pokok.

<sup>10</sup> Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014.

<sup>11</sup> Pengantar manajemen dan Pengambilan Keputusan Strategik. 1995. Jakarta, h.39.

<sup>12</sup> John M Bryson dan Eins Weiler, Strategi Manajemen Sektor Publik, Offset, h. 10

yang menegaskan bagaimana suatu organisasi, apa yang dilakukan organisasi, dan mengapa organisasi melakukan hal itu.

### **b. Manfaat Manajemen Strategis**

Manajemen strategis memiliki peran yang sangat signifikan dalam membantu organisasi untuk mencapai tujuannya. manajemen strategis berfungsi sebagai sarana untuk mengkomunikasikan tujuan organisasi dan jalan yang hendak ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut

Adapun manfaat dari manajemen strategis adalah sebagai berikut:

#### **a) Manfaat finansial**

Manfaat paling utama adalah tendensi untuk menaikkan tingkat keuntungan meskipun tidak secara otomatis dengan menerapkan manajemen strategis.

#### **b) Manfaat Non-Finansial**

1. Membantu mengidentifikasi, memprioritaskan dan mengeksploitasi peluang.
2. Menyiapkan pandangan terhadap manajemen problem.
3. Meminimum pengaruh dan perubahan.
4. Memungkinkan keputusan utama untuk mendukung tujuan yang ditetapkan.
5. Memungkinkan alokasi waktu dan sumber daya yang lebih efektif untuk mengidentifikasi peluang

### c. Tahap-tahap Manajemen Strategis

Mengingat perumusan langkah strategis penelitian ini menggunakan model manajemen strategis, maka dalam menganalisa yang digunakan urutan proses analisis yang mengacu pada model tersebut yang dalam hal ini dibagi dalam beberapa proses sebagai berikut

#### 1) Identifikasi mandat dan misi organisasi

Mandat merupakan apa yang diharuskan dan diwajibkan oleh pihak yang lebih tinggi otoritasnya termasuk yang diharapkan dari masyarakat lokal sendiri. Sedangkan misi adalah pernyataan tentang untuk apa suatu organisasi atau lembaga didirikan atau misi merupakan justifikasi tentang kehadiran suatu lembaga, mengapa lembaga tersebut mengerjakan apa yang dikerjakan. Mandat dari sisi inilah yang digunakan sebagai titik tolak dalam mengukur kinerja organisasi itu.

#### 2) Analisis Lingkungan Strategis

Untuk merespon secara efektif terhadap perubahan lingkungannya, organisasi publik harus memahami lingkungan internal dan lingkungan eksternalnya. Sehingga mereka dapat mengembangkan strategi yang efektif dan mengaitkan kedua lingkungan tersebut.

Pemahaman atas lingkungan internal berguna untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan. Sedangkan lingkungan eksternal untuk mengetahui peluang dan

pijakan dalam analisis SWOT(Strength, Weakness, Opportunities, Threats) untuk merumuskan isu strategis pada tahapan analisis sebagai berikutnya.

Analisis lingkungan internal dilakukan terhadap:

- a) Sumber data yang dimiliki meliputi: SDM, dana, sarana/fasilitas, struktur dan budaya organisasi.
- b) Strategis yang sedang digunakan dalam mengelola input.
- c) Kinerja yang dicapai saat ini.

Internal adalah sikap kemampuan kerja pimpinan, staf, dan karyawan. adapula yang menyebutkan bahwa lingkungan internal itu sebenarnya adalah situasi didalam organisasi yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi baik didalam segi operasional maupun manajerial.

Analisis lingkungan eksternal dilakukan melalui:

- a) Pemantauan terhadap ragam kecenderungan dan kekuatan politik, sosial, teknologi, fisik, dan pendidikan.
- b) Mengamati stakeholder luar yang berpengaruh secara *client, customers*, para pembuat kebijakan(DPRD)
- c) Mengamati *competitor* dan *collaborators* yang ada.

Sebuah organisasi harus bisa melihat lingkungan internal dan eksternal yang dari kedua lingkungan itu akan dapat dilihat peluang, ancaman, kekuatan, kelemahan dari organisasi tersebut dan staff harus dapat mengidentifikasi isu yang

ada agar organisasi cepat tanggap dengan didalam ataupun diluar lingkungan organisasi.

Sebuah organisasi dapat mengembangkan lebih dari satu kebijakan dalam menangani hal penting yang terjadi dalam organisasi.namun kebijakan tidak langsung memberitahu manajer cara menangani suatu promosi tertentu.kebijakan strategi merupakan pedoman untuk melaksanakan strategi yang ada,kebijakan strategi membatasi manajer dalam sebagian besar masalah tetapi tidak seluruhnya. Ia berfungsi sebagai pedoman bagi manajer tingkat menengah dan manajer penyedia (supervisor) dalam membuat pilihan tertentu.

Strategi kebijakan di susun untuk memastikan bahwa:

- a) Keputusan strategis dilaksanakan.
- b) Terdapat suatu dasar pengendalian.
- c) Waktu yang digunakan dalam mengambil keputusan hemat.
- d) Situasi yang sama ditangani dengan konsisten.
- e) Koordinasi antar unit dapat terjadi kapan saja.

### 3) Analisi isu strategis

Pengindentifikasian isu strategis merupakan inti dari perencanaan strategis.karena isu strategis pertanyaan,kebijkan mendasar yang harus ditemukan jawabannya dalam upaya mewujudkan mandate dan misi organisasi.dalam mengidentifikasi isu strategis studi ini menggunakan pendekatan langsung dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Mempelajari visi dan misi.
- b) Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan, peluang serta ancaman.
- c) Mengidentifikasi isu-isu strategisnya.
- 4) Analisis kritikal isu strategis.

Proses mengidentifikasi isu strategis merupakan suatu proses yang cukup rumit, sehingga perlu dilakukan berbagai pengujian lebih lanjut terhadap isu-isu strategis yang lebih berhasil diidentifikasi, karena bukan tidak mungkin isu strategis. Untuk itu diperlukan alat ukur untuk melihat seberapa strategis isu tersebut, sehingga terjaring isu-isu yang benar-benar strategis.

#### **d. Perumusan strategis**

Pada dasarnya strategis merupakan garis besar respon organisasi terhadap tantangan-tantangan mendasar yang dihadapi. Oleh karena itu, strategis harus dirumuskan selaras dengan isu strategis yang telah diidentifikasi.

Dalam perumusan strategis ini dilakukan pendekatan empat tahapan perumusan strategis sebagai berikut:

- a) Mengidentifikasi alternatif-alternatif umum yang dapat digunakan untuk menjawab isu-isu strategis.
- b) Mempelajari kendala-kendala yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan alternatif tersebut.
- c) Merumuskan usulan-usulan utama yang dapat digunakan untuk mewujudkan

alternatif tersebut sekaligus mengantisipasi kemungkinan kendala-

d) Merumuskan kegiatan utama apa yang harus dilakukan dalam beberapa tahun kedepan.

Dalam proses perumusan strategis terdapat factor-faktor yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan yaitu terletak pada para pembuat keputusan, seperti misalnya tekanan-tekanan politik, sosial, kondisi ekonomi, persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang terbatas, dan sebagainya. hal itu dapat dilihat dari setiap nilai-nilai dari para pembuat keputusan. nilai-nilai yang membatu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan adalah sebagai berikut<sup>13</sup>:

#### 1) Nilai-nilai politik

Steakholders atau para pembuat keputusan memang sering kali dalam menilai atau mengidentifikasi serta dalam menetapkan alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan-kepentingan. partai politiknya beserta kelompok kepentingannya. Jadi keputusan yang diambil adalah keputusan yang didasarkan pada keuntungan politik dan juga hal tersebut dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai politik atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan tertentu.

#### 2) Nilai-nilai organisasi

Para pembuat keputusan atau kebijakan dalam proses formulasi kebijakan khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pada nilai-nilai

<sup>13</sup> "The New...". *Public Management and Administration: A Study of the Role of the State in the Development of Public Administration*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1998.

organisasi. organisasi seperti badan administrasi menggunakan banyak imbalan dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi tetap hidup, untuk memperbesar program, kegiatan, serta untuk mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewanya.

### 3) Nilai-nilai Pribadi

Nilai-nilai pribadi dimungkinkan bisa mempengaruhi setiap actor dalam pengambilan keputusan sebuah kebijakan public. Nilai-nilai pribadi yang dimaksud itu adalah usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi, kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan criteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkrit bagaimana bila nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

### 4) Nilai-nilai Kebijaksanaan

Nilai-nilai kebijaksanaan digunakan oleh para stakeholders atau para pembuat keputusan untuk bertindak sesuai atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat umum atau kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan public secara moral dan benar atau pantas. Jadi para pejabat atau para stakeholders memutuskan kebijakan adalah karena kebijakan

## 2. Kebijakan Publik

### a) Pengertian kebijakan publik

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan publik.

Ada beberapa ahli yang mengemukakan tentang pengertian kebijakan publik yaitu:

#### 1. Menurut Thomas R Dye<sup>14</sup>

Kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”

#### 2. Menurut William N Dunn<sup>15</sup>

Kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

### b) Manfaat Kebijakan Publik

1) Mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik, kebijakan publik disini ditempatkan sebagai *independent variable* yang berusaha mencari *variable-variable* yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik.

2) Membantu dalam memecahkan masalah-masalah publik.

<sup>14</sup> Harbani Paolong, 2007 *Teori Administrasi Publik*.

<sup>15</sup> William N Dunn, 1994 *Teori Administrasi Publik*.

- 3) Berguna untuk tujuan politik. Suatu kebijakan public yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan public seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik<sup>16</sup>.

### c) Tahap-Tahap Kebijakan Publik

- 1) Menurut Michael Howlet dan M. Ramesh<sup>17</sup>

Menyatakan bahwa ada lima tahapan kebijakan public terdiri dari sebagai berikut:

- Penyusunan agenda (agenda setting), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapatkan perhatian dari pemerintah.
- Formulasi kebijakan (policy formulation), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- Pembuatan kebijakan (decision making), yakni proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- Implementasi kebijakan (policy implementation), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

<sup>16</sup> Dye 1981, Anderson.1979 *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi*.

<sup>17</sup>

- Evaluasi kebijakan ( policy evaluation), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

#### **d) Sistem Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat merubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, dan evaluasi. melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.<sup>18</sup>

#### **e. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Ada beberapa ahli yang mengemukakan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan antara lain yaitu:

##### **1) Teori George C. Edwards III<sup>19</sup>**

Menurut George C. Edwards III ada empat variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut:

##### **a) Komunikasi**

Implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan. Dengan demikian komunikasi perlu dilakukan oleh para pelaksana secara konsisten dan akurat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh

---

<sup>18</sup> Drs. AG. Subarsono, M.Si., MA, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi*.

Edwards III ( dikutip joko Widodo) yaitu, “ Implementasi yang efektif, menghedaki para pelaksana harus mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat dan konsisiten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian diantara mereka dalam mengimplementasikan kebijakan dan hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dari pengertian diatas maka komunikasi kebijakan mencakup dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi”<sup>20</sup>

b) Sumber daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan pekerjaan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif. Sumber daya dapat terwujud sumber daya manusia yang kompetensi implementor dan sumber daya financial.

<sup>20</sup> Widodo, Joko, 2000. *Good Government. Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan*



### 3. Pemerintahan Daerah

Dalam bidang ilmiah terdapat perbedaan antara pengertian “pemerintah” dan “pemerintahan”. Adapun pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas/kewenangan/kekuasaan negara. Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang-bidang legislative, eksekutif, dan yudikatif. Selanjutnya pengertian pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas/ kewenangan/ kekuasaan khusus dalam bidang eksekutif saja. Sedangkan pengertian pemerintah dalam arti luas menunjukkan kepada paratur Negara, alat-alat perlengkapan Negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan tugas/kekuasaan Negara atau pemerintahan dalam arti luas. Selanjutnya pengertian pemerintah dalam arti sempit menunjukkan kepada aparat, organ atau alat perlengkapan Negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam arti sempit.<sup>21</sup>

Mar'un secara singkat menjelaskan tentang pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut:

- a) Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi bidang tugas penting.
- b) Istilah pemerintah menunjukkan pada bahan atau organisasi atau alat kelengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ibid, h.5-6

<sup>22</sup> Ibid, h.1276

Melalui peranannya pemerintah beroperasi berdasarkan peraturan perundang-undangan sehingga peranan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dengan baik.

Dalam Tripologi Intervensi Pemerintahan dalam *Laises-faire Society* (masyarakat bebas) menurut Adam Samith seperti yang dikutip Sri Mulyani tugas Pemerintahan adalah:

- a. Melindungi masyarakat dari kekerasan dan invansi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat yang lain (sebagai pertahanan).
- b. Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dalam masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan).
- c. Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian tersebut diketahui bahwa peranan pemerintah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh Negara, yang mempunyai peranan dan tugas-tugas yang menyangkut kepentingan masyarakat. Tugas-tugas tersebut baik berupa penyediaan infrastruktur, barang dan jasa public, menjaga kelestarian dan kesejahteraan..

Selanjutnya berkaitan dengan definisi tentang pemerintahan daerah maka Mashuri Mascab mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“pemerintah daerah adalah satuan aparaturnegara yang berwenang

<sup>23</sup> Sri Mulyani, 2001. *Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap*. Yogyakarta : Fisipol UMY, h. 8.

memerintah satu kesatuan, masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri didalam lirik Negara”<sup>24</sup>.

#### 4. Pendidikan

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

Proses pendidikan berlangsung terus menerus sepanjang hidup dan bentuknya berbeda, serta dapat diperoleh melalui pendidikan sekolah dan pendidikan luar sekolah.

##### a) 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 ( intelek) dan tubuh anak; dalam Taman Siswa tidak boleh dipisahkan bagian-bagian itu agar kita dapat memajukan kesempurnaan hidup, kehidupan dan penghidupan anak-anak yang kita didik selaras dengan kehidupannya.”<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Mashuri Masshab, 1982. *Pemerintahan di Daerah Yogyakarta* :Fisipol UGM,h.32.

<sup>25</sup> Prof DR H. A. P. Tilgar M.Sc., 1992. *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: PT

## b) Mashuri

Pendidikan adalah usaha yang dilakukan dengan jalan sadar demi pembinaan pribadi, dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia jasmani dan rohani dalam keluarga, sekolah, masyarakat, dalam rangka pembangunan persatuan bangsa Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>26</sup>

## c) Sukirin

Pendidikan merupakan suatu usaha membimbing seseorang individu agar ia tumbuh dan berkembang menjadi yang dapat memenuhi kebutuhan hidup pribadi dan sosialnya.<sup>27</sup>

Dari seluruh uraian tentang pengertian pendidikan diatas dapat dikemukakan arti pendidikan yaitu sebagai berikut:

- a. Pendidikan berarti pula hasil atau prestasi yang dicapai oleh perkembangan manusia dan usaha lembaga-lembaga tersebut dalam mencapai tujuannya.
- b. Pendidikan adalah aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kepribadian dengan jalan membina potensi-potensi pribadinya, yaitu rohani (piker, karsa, rasa, cipta, dan budi nurani) dan jasmani (panca indera serta keterampilan)
- c. Pendidikan juga berarti lembaga yang bertanggung jawab menetapkan cita-cita tujuan pendidikan, isi, sistem dan organisasi

<sup>26</sup> Mashuri, 1973. *Kebijaksanaan dan Langkah Pendidikan*. Departemen P dan K, h.15

<sup>27</sup> Sukirin, 1986. *Prinsip-prinsip Pendidikan*. Yogyakarta: FIP IKIP, h.24-25

pendidikan. Lembaga-lembaga itu melalui keluarga, sekolah dan masyarakat.

Dalam pendidikan sekolah umumnya menggunakan jenjang pendidikan dimana tahap pendidikan dilakukan secara berkelanjutan, yang ditetapkan berdasarkan perkembangan anak didiknya, dari tingkat kerumitan bahan pengajaran dan cara menyajikan bahan pengajaran. Jenjang pendidikan ini terdiri atas dari pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi.

Sedangkan dalam dunia pendidikan jenis pendidikan dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

a) Pendidikan Formal

Menurut Noeng Muhadjir, pendidikan formal diartikan sebagai berikut:

“pendidikan adalah pendidikan yang terstruktur mengenai umur, waktu dan urutan. Pendidikan formal mempunyai kurikulum standar akademi serta sistem upah yang relative netral.”<sup>28</sup>

Dari pendapat diatas dapat diuraikan pendidikan formal adalah pendidikan yang mempunyai struktur yang jelas, memiliki aturan yang ketat dan berstruktur tingkatannya serta memiliki pengelolaan pendidikan yang teratur.

Ciri-ciri pendidikan formal adalah:

---

<sup>28</sup> Noeng Muhadjir, *Kelembagaan Pendidikan dan Kebudayaan*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hal. 100.

- 1) Usia siswa disuatu jenjang relatif homogeny.
- 2) Waktu pendidikan relative lama sesuai dengan program pendidikan yang harus diselesaikan.
- 3) Diselenggarakan secara khusus bagi atas jenjang yang dimiliki secara hierarkhis.
- 4) Isi pendidikan lebih banyak, bersifat akademis dan umum.
- 5) Mutu pendidikan sangat ditekan sebagai jawaban terhadap kebutuhan dimasa yang akan datang.

b) Pendidikan Non Formal

Menurut Sanapiah Faisal, pendidikan non formal adalah sebagai berikut:

“pendidikan non formal adalah sebagai penyelenggara pendidikan persekolahan, isi pendidikannya terprogram, ada konsekuensinya materi, dan interaksi belajar yang sedikit banyak terkontrol serta adanya kredensial meskipun tidak memiliki sangsi legal.”<sup>29</sup>

Ciri-ciri pendidikan non formal adalah:

- 1) Diselenggarakan diluar sekolah
  - 2) Tidak terbagi dalam jenjang
  - 3) Peserta tidak perlu homogeny
  - 4) Ada waktu belajar dan metode formal
  - 5) Isi pendidikan bersifat praktis dan khusus.
-

6) Keterampilan kerja sangat dibutuhkan sebagai jawaban atas meningkatkan kebutuhan taraf hidup

c) Pendidikan informal

Menurut Sanapiah faisal mengatakan, yang dimaksud dengan pendidikan informal adalah:

“segala macam penyelenggaraan aktivitas melembaga yang fungsi pendidikannya berlangsung secara wajar dan lebih bersifat sebagai pengalaman idividu mandiri dan tidak memiliki kredensial nilai.”<sup>30</sup>

Ciri pendidikan informal adalah:

- 1) Tidak diselenggarakan secara khusus
- 2) Tidak diprogramkan secara tertentu
- 3) Metode tidak formal
- 4) Tidak ada evaluasi yang sistematis
- 5) Tidak diselenggarakan oleh pemerintah

## 5. Pendidikan Dasar

Dalam peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 28 tahun 1990 pasal 1 sebagai pelaksana UU No.2 tahun 1989 disebutkan:

“Pendidikan umum yang lamanya Sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau

Ciri-ciri esensi dari pendidikan dasar menurut tim pengarah dan tim materi peningkatan wawasan kependudukan guru menyebutkan<sup>31</sup>

- a. Pendidikan Dasar merupakan pendidikan umum. Pendidikan umum (general education) mengandung arti bahwa pendidikan dasar merupakan pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga Negara tanpa terkecuali. Dalam pasal 11 ayat (2) UUSPN dikemukakan bahwa pendidikan umum merupakan pendidikan yang mengutamakan perluasan pengetahuan dan peningkatan keterampilan peserta didik dengan pengkhususan yang diwujudkan pada tingkat akhir-akhir pendidikan.
- b. Pendidikan dasar berlangsung Sembilan tahun yaitu enam tahun di SD dan tiga tahun di tingkat SLTP atau yang sederajat. Hal ini tidak berarti pendidikan SD dan SLTP berada dalam satu atap, melainkan tetap terpisah, meskipun keduanya merupakan pendidikan dasar. Dengan pengertian ini, pendidikan dasar menunjuk pada bentuk satuan pendidikan seperti dikemukakan dalam pasal PP No. 28 tahun 1990. Dengan adanya pendidikan dasar, SD dan SLTP tetap ada dan penyebutannya tidak mengalami perubahan.
- c. Pendidikan dasar bersifat uniform, meskipun pendidikan dasar merupakan pendidikan umum, tidak semua peserta didik mendapatkan materi kurikulum yang sama seluruhnya, melainkan dimungkin adanya perbedaan diluar materi muatan nasional yang berjumlah 42 jam setiap hari dan

meliputi 13 bidang kajian, hal ini dijamin oleh UUSPN maupun PP No.28 tahun 1990.

- d. Pendidikan dasar dilakukan dijalur sekolah dan luar sekolah pada berbagai jenis dan bentuk satuan pendidikan.
- e. Lulusan pendidikan dasar adalah setara lulusan pendidikan jalur sekolah maupun luar sekolah beserta wahananya, sehingga member keleluasaan gerak bagi peserta didik. Hal ini dijamin dalam pasal 23 ayat (1) UUSPN”Pendidikan nasional bersifat terbuka dan member keleluasaan gerak kepada peserta didik.”

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang berfungsi memberi bekal dasar membangun 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 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 antara umur 6-12 tahun.<sup>32</sup>

Pendidikan dasar memiliki beberapa tujuan pokok yaitu mempersiapkan anak didik menjadi:

- a. Orang bermoral
- b. Seorang warga Negara yang mampu melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai warga Negara.

<sup>32</sup>Undang-Undang Dasar 1959, Pasal 23, Ayat (1) dan Undang-Undang Pendidikan Dasar, No. 28 Tahun 1990, Pasal 23, Ayat (1)

- c. Orang dewasa yang mampu memperoleh pekerjaan dengan cara memberikan keterampilan dasar yang umum bagi semua pekerjaan di dalam suatu masyarakat kepada anak didik.

Dinegara-negara otoriter seratus persen masalah pendidikan ditangani oleh pemerintah. Sedangkan dinegara- Negara liberal, keterlibatan pemerintah sangat minim. Terlepas dari besar kecilnya keterlibatan pemerintah, tetapi jelas bahwa pendidikan merupakan masalah pemerintah atau lebih jelasnya adalah masalah public. Dengan demikian, kebijakan pendidikan ini dapat merupakan suatu substansi kebijakan pemerintah.

Keterlibatan pemerintah dalam pendidikan ini dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu:

- a. Sentralisasi kebijakan, yaitu seluruh kebijakan dan masalah, urusan pendidikan ditangani oleh atau menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kendali control terhadap isi, cara, hasil dan personal pendidikan. Kebijaksanaannya pun bersifat tuntunan dari atas atau "top down policy". Di Negara yang pendidikan bersifat sentral, semua anak yang berusia sama akan belajar dengan kurikulum yang sama, dinilai dan diuji dengan soal yang sama dan digaji menurut peraturan yang sama pula.
- b. Desentralisasi kebijakan, yaitu menyerahkan urusan dan masalah pendidikan kepada pemerintah daerah masing- masing baik yang

tingkat satu maupun yang tingkat dua, baik yang bersifat profesional maupun lokal.<sup>33</sup>

**a. Peningkatan Kualitas Pendidikan**

Dalam peningkatan kualitas pendidikan, maka pemerintahan kota harus mempunyai strategi yang bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan partisipasi masyarakat untuk memasuki jenjang pendidikan TK, SD, SLTP, SLTA dan perguruan tinggi baik swasta maupun negeri.
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan.
- 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.

Dalam mewujudkan tujuan tersebut, pendidikan harus didukung oleh beberapa hal yaitu:

1. peningkatan mutu atau kualitas pendidikan harus diawali dengan pemberdayaan tenaga pendidik (guru) karena peran pendidik sangat mempengaruhi kualitas para peserta didiknya.
2. Perlu adanya sosialisasi kurikulum baru yang tidak terpengaruh oleh menteri pendidikan.
3. Kesadaran masyarakat akan pendidikan, yaitu pendidikan merupakan awal dari segala bentuk pembangunan

---

<sup>33</sup> Dr Ace.Sutardi opw, h.61

## **F. Definisi Konsepsional**

Definisi Konsepsional adalah batasan pengertian terhadap satu konsep dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti.

Adapun batas pengertian konsepsional dalam pokok pembahasan ini adalah:

### **1. Manajemen strategis**

Manajemen strategis adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi atau sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran perusahaan ataupun lembaga.

### **2. Kebijakan publik**

Kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

### **3. Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas

wilayah tertentu, yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri didalam lirik Negara

#### 4. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar merupakan pendidikan umum. Pendidikan umum mengandung arti pendidikan dasar merupakan pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga Negara tanpa terkecuali. Dalam pasal 11 ayat (2) UUSPN dikemukakan bahwa pendidikan umum merupakan pendidikan yang mengutamakan perluasan pengetahuan dan peningkatan keterampilan peserta didik dengan pengkhususan yang diwujudkan pada tingkat akhir-akhir pendidikan.

#### 5. Masyarakat

Masyarakat disini sangat berpengaruh dalam memperhatikan kualitas pendidikan, terutama pendidikan dasar karena dari pendidikan dasar awal terbentuknya sumber daya manusia yang professional. Disini masyarakat sebagai orang tua murid selain memperhatikan kualitas pendidikan anaknya, mereka juga lebih memperhatikan keberadaan seorang pendidik yaitu seorang guru, karena seorang gurulah anak mereka bisa menjadi manusia yang lebih berguna dimasa depan yang dimulai dari pendidikan

## **G. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah indikator-indikator yang dibutuhkan penyusun dalam penelitian yang diambil atau untuk membuat pertanyaan dalam melakukan wawancara.

Indikator-indikator tersebut adalah:

1. Strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar tahun 2009-2010
2. Faktor- faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan dasar kota Yogyakarta tahun 2009-2010
3. Analisis lingkungan strategis Dinas pendidikan Kota Yogyakarta
  - a) Kekuatan dan kelemahan
  - b) Peluang dan tantangan.

## H. Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan pola pikir yang sistematis agar dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Winarno Surachmad berpendapat bahwa:

“Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara yaitu dari kerja untuk memahami obyek-obyek yang menjadi sasaran daripada ilmu pengetahuan yang bersangkutan.”<sup>34</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian digunakan berkaitan dengan masalah ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.<sup>35</sup>

Metode penelitian deskriptif menurut Winarno Surachmad adalah sebagai berikut:

<sup>34</sup> Winarno Surachmad, 1987. *Dasar Dan Teknik Research: Pengantar Metodologi Ilmiah*. Bandung: Tarsito, h. 93.

<sup>35</sup> Winarno Surachmad, 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 62.

“metodelogi penelitian deskriptif adalah penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang aktual, data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis”<sup>36</sup>.

## **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian terletak di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Persoalan utama yang akan diteliti adalah program-program yang berkaitan dengan masalah pendidikan terutama dalam rangka upaya meningkatkan kualitas pendidikan dasar dikota Yogyakarta. Karena di kota Yogyakarta banyak sekali sumber daya manusia yang mempunyai kualitas yang tinggi namun kualitas pendidikan dikota Yogyakarta terutama pendidikan dasar.

## **3. Unit Analisa**

Unit analisa adalah objek yang digunakan dalam meneliti sebuah permasalahan atau fenomena untuk mendapatkan hasil yang terbaik. Dalam hal ini unit analisis yang terkait adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta terutama yang berkaitan tentang strategi pemerintah dalam meningkatkan kualitas mutu pendidikan dasar Kota Yogyakarta tahun 2009-2010.

## **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah suatu standard dan cukup sistematis untuk memperoleh data yang diperlukan. Sehingga untuk memperoleh data yang cukup representative baik data sekunder maupun primer, maka dalam

pada umumnya digunakan dalam penelitian yang meliputi teknik observasi, dokumentasi, dan wawancara.

#### a. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mencatat, mengumpulkan, dan mempelajari data yang di peroleh melalui dokumen-dokumen yang ada sebagai bahan literature yang diperoleh dari buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

Suharsini Arikunto mengemukakan tentang teknik dokumentasi sebagai berikut:

“Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variable yang berupa catatan-catatan, buku, transkrip dan sebagainya.”<sup>37</sup>

Winarso Surachman mengemukakan tentang teknik dokumentasi sebagai berikut:

“Dokumentasi adalah laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa tersebut.”<sup>38</sup>

Dokumentasi yang ditempuh disini adalah mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi sesuai dengan materi yang diambil. Dokumentasi yang akan diambil dalam penelitian ini adalah dokumen yang terkait

<sup>37</sup> Suharsimi Arikuntoro, 1996. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: PT. Rieneka Tinta, h. 2000

<sup>38</sup> Winarso Surachman, 1996. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: PT. Rieneka Tinta, h. 163

dengan pendidikan dasar, data-data yang akurat tentang pendidikan dasar di Kota Yogyakarta.

#### **b. Wawancara**

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara atau Tanya jawab secara langsung, tujuannya untuk mendapatkan informasi atau keterangan yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah kualitas pendidikan khususnya para staf Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dibagian pendidikan dasar, agar bisa mengetahui strategi yang diambil pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar. Dalam wawancara ini dilakukan dengan Kepala Bidang Pendidikan Dasar dan TK Drs. Sugeng Mulyo Subono, Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta Budi Santosa Asrori, SE., M.Si.

### **5. Jenis Data**

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan secara langsung yang berkaitan dengan penelitian, khususnya data dari Kantor Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang berkaitan dengan

## **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur yang berupa buku-buku, media massa, internet, arsip-arsip, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pendidikan dasar yang ada di Kota Yogyakarta.

## **6. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif

- **Kualitatif**

Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantitatif (pengukuran).<sup>39</sup>

Penelitian kualitatif secara umum dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktivitas, adat-budaya, dan lain-lain. Salah satu keunggulan menggunakan pendekatan kualitatif adalah pengalaman para penulis dimana metode ini dapat digunakan untuk menemukan dan memahami apa

Penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati.

Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan atau organisasi tertentu dalam suatu setting konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif, dan spesifik.<sup>40</sup>

Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan yang ada dari perpektif partisipan. Pemahaman tersebut tidak ditentukan terlebih dahulu, tetapi didapat setelah melakukan penelitian terhadap kenyataan yang menjadi obyek penelitian.<sup>41</sup> Berdasarkan penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan berupa pemahaman umum yang sifatnya abstrak tentang kenyataan-kenyataan. Pendekatan yang diperoleh dari penelitian kualitatif lebih menekankan pada esensi dari fenomena yang diteliti.

---

<sup>40</sup> Bogdan dan Taylor, 1992, h.21-22