

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pendidikan merupakan salah satu sektor penting dalam pembangunan di setiap negara. Pendidikan dapat diartikan sebagai suatu hasil peradaban bangsa yang dikembangkan atas dasar pandangan hidup bangsa itu sendiri (nilai dan norma masyarakat) yang berfungsi sebagai filsafat pendidikannya, bagaimanapun peradaban suatu masyarakat, didalamnya terjadi suatu proses pendidikan sebagai suatu usaha manusia untuk melestarikan dan mengembangkan hidupnya¹. Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mengembangkan segala potensi yang dimiliki peserta didik melalui proses pembelajaran. Pendidikan bertujuan untuk mengembangkan potensi anak agar memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, berkepribadian, memiliki kecerdasan, berakhlak mulia, serta memiliki keterampilan yang diperlukan sebagai anggota masyarakat dan warga negara. Untuk mencapai tujuan pendidikan tersebut disusunlah program-program yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditentukan.

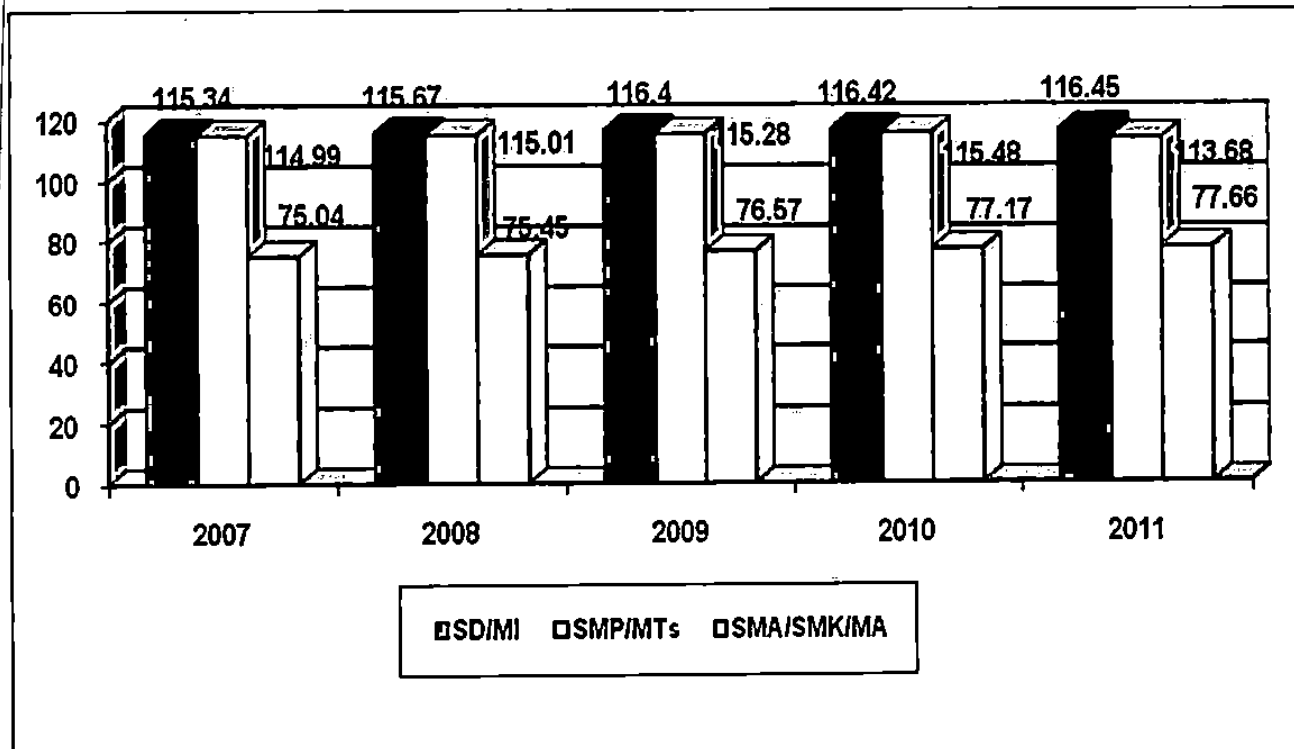
Pembangunan bidang pendidikan di Kabupaten Sleman dilaksanakan dengan kebijakan:

1. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
3. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
4. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
5. Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)
6. Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun
7. Program Pendidikan Menengah
8. Program Peningkatan Kualitas Pendidikan Non Formal
9. Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan
10. Program Manajemen Pelayanan Pendidikan

Angka Partisipasi Kasar (APK) pendidikan di kabupaten Sleman untuk SD/MI mengalami kenaikan sebesar 0,03%, dari 116,42% di tahun 2010 menjadi 116,45% di tahun 2011. APK SMP/MTs turun 1,80%, dari 115,48% di tahun 2010 menjadi 113,68% di tahun 2011. APK SMA/SMK/MA naik 0,49%, dari 77,17% di tahun 2010 menjadi 77,66% di tahun 2011². APK tersebut dapat dilihat pada grafik berikut:

Diagram 1.1

Angka Partisipasi Kasar Tahun 2007-2011 (dalam persen) di Kabupaten Sleman

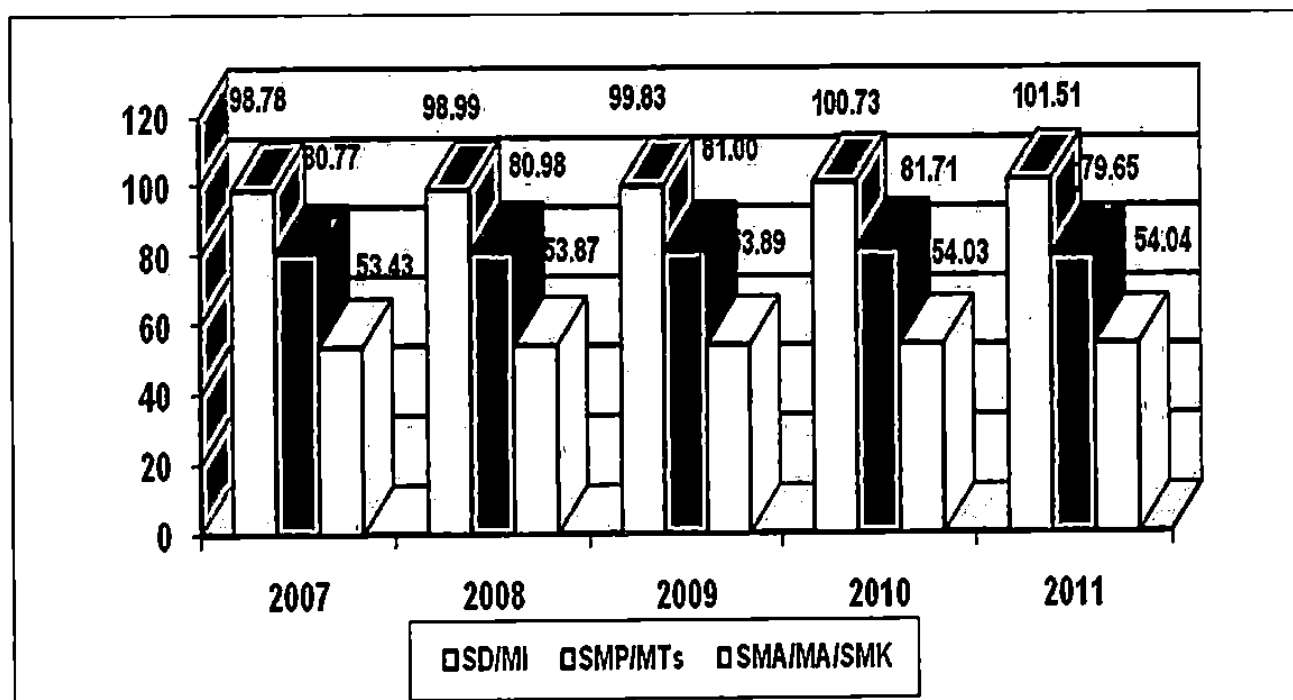


Sumber : Pemerintah Kabupaten Sleman

Angka Partisipasi Murni (APM) untuk SD/MI mengalami kenaikan 0,78%, dari 100,73% di tahun 2010 menjadi 101,51% di tahun 2011. APM SMP/MTs turun 2,06%, dari 81,71% di tahun 2010 menjadi 79,65% di tahun 2011. APM SMA/SMK/MA naik 0,01%, dari 54,03% di tahun 2010 menjadi 54,04% di tahun 2011. Penurunan APK/APM jenjang SMP/MTs karena banyal siswa sekolah di luar Sleman dan banyaknya siswa SMP dibawah usia 13 tahun³. Data selengkapnya pada grafik berikut.

Diagram 1.2

Angka Partisipasi Murni Tahun 2007-2011 (dalam persen) di Kabupaten Sleman

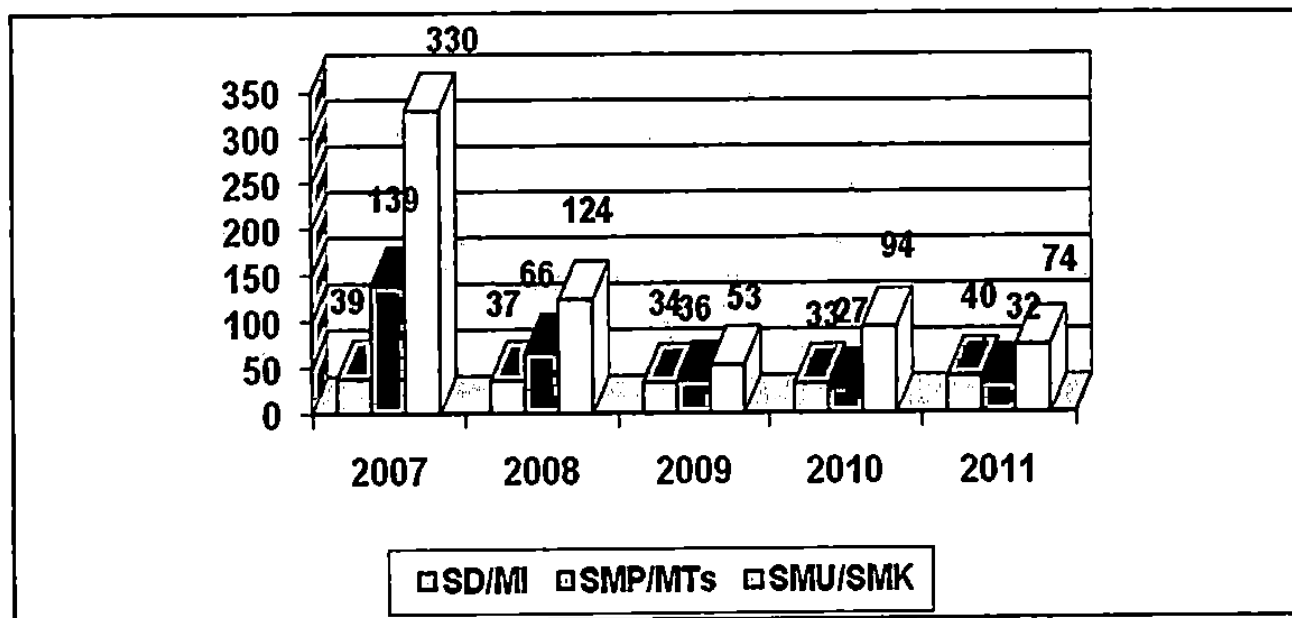


Sumber : Pemerintah Kabupaten Sleman

Jumlah anak putus sekolah untuk jenjang SD/MI dan SMP/MTs mengalami kenaikan, jenjang SD/MI naik dari 33 siswa menjadi 40 siswa di tahun 2011, jenjang SMP bertambah 5 siswa dari 27 siswa menjadi 32 siswa, jenjang SMA/SMK siswa putus sekolah turun dari 94 siswa menjadi 74 siswa⁴. Gambaran jumlah anak putus sekolah pada grafik berikut :

Diagram 1.3

Jumlah Anak Putus Sekolah Tahun 2007 – 2011 di Kabupaten Sleman



Sumber : Pemerintah Kabupaten Sleman

Table 1.1

Capaian Indikator Pembangunan Bidang Pendidikan

INDIKATOR	Capaian Sleman (%)					Target
	2007	2008	2009	2010	2011	Capaian Nas 2011
1	2	3	4	5	6	7
▪ Angka Melek Huruf	91,49	91,82	93,04	95,45	92,61	92,91
▪ Angka Partisipasi Kasar SD/MI	115,34	115,67	116,40	116,42	116,45	117,60
▪ Angka Partisipasi Kasar SMP/MTs	114,99	115,01	115,87	115,48	113,68	101,50
▪ Angka Partisipasi Kasar SMA/SMK/MA	75,04	75,45	75,73	77,17	77,66	76,00
▪ Angka Partisipasi Murni SD/MI	98,78	98,99	99,16	100,73	101,51	95,30
▪ Angka Partisipasi Murni SMP/MTs	80,77	80,98	81,00	81,71	79,65	74,70
▪ Angka Partisipasi Murni SMA/SMK/MA	53,43	53,87	53,89	54,03	54,04	-
▪ Angka Putus Sekolah SD/MI	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	1,30
▪ Angka Putus Sekolah SMP/MTs	0,04	0,02	0,01	0,01	0,08	1,60
▪ Angka Putus Sekolah SMA/SMK/MA	0,01	0,03	0,01	0,02	0,23	-

Table 1.2
Data Pelayanan Pendidikan

Uraian	Tahun				
	2007	2008	2009	2010	2011
Banyaknya Tenaga Pendidik (Orang)					
TK/RA	2.172	2.093	2.228	2.253	2.284
SD/MI	6.254	5.972	6.186	6.370	6.328
SMP/MTs	3.420	3.336	3.242	3.202	3.256
SMA/SMK/MA	3.773	3.757	3.681	3.684	3.624
Banyaknya Sekolah (Unit)					
TK/RA	481	505	512	519	521
SD/MI	521	516	515	519	521
SMP/MTs	117	114	121	121	123
SMA/SMK/MA	108	111	109	110	110
Banyaknya Kelas (Ruang)					
SD/MI	3.752	3.671	3.636	3.661	3.637
SMP/MTs	1.016	1.034	1.246	1.248	1.209
SMA/SMK/MA	1.031	1.005	1.222	1.211	1.246
Banyaknya Siswa (Anak)					
TK/RA	24.387	25.140	26.120	26.356	27.141
SD/MI	85.976	86.900	87.893	89.335	90.622
SMP/MTs	37.639	38.376	39.068	39.519	39.857
SMA/SMK/MA	31.370	31.813	32.534	33.257	34.195
Rasio Murid : Guru (Negeri dan Swasta)					
TK/RA	11	11	12	12	12
SD/MI	14	15	15	14	14
SMP/MTs	11	12	12	12	12
SMA/SMK/MA	9	9	9	9	9
Rasio Murid : Sekolah (Negeri dan Swasta)					
TK/RA	51	52	51	51	52
SD/MI	165	168	171	173	174
SMP/MTs	336	336	323	317	314
SMA/SMK/MA	306	314	298	302	311
Pendidikan Luar Sekolah (warga belajar)					
Kejar Paket A Setara SD	60	100	100	60	0
Kejar Paket B Setara SMP	2.600	460	2.525	2.620	360
		810	700	1.040	400

Partisipasi masyarakat juga penting dalam memajukan kualitas pendidikan di Sleman. Hasil penelitian menunjukkan tingkat pemberdayaan dalam penyusunan program: 1) komite sekolah di SMA kabupaten Sleman pada tingkatan "tidak ada" pemberdayaan 0,4%, sangat rendah 2%, rendah 62% dan tinggi 34%; 2) pengusaha/dunia usaha di SMA kabupaten Sleman pada tingkatan rendah 92%, dan moderat 8%. 3) tokoh agama di SMA kabupaten Sleman dalam tingkatan rendah 21%, moderat 52%, dan tinggi 27%. 4) seniman dan budayawan di SMA kabupaten Sleman dalam tingkatan rendah 77%, dan moderat 23%. 5) pemerintah daerah di SMA pada tingkatan "sangat rendah" 16,9%, "rendah" 50%, "moderat" 32% dan "tinggi" 1,1%. 6) pemerintah kecamatan di SMA pada tingkatan rendah 94%, dan moderat 6%. 7) Proses pemberdayaan masyarakat di SMA kabupaten Sleman dilakukan dengan dua pola, yaitu: a) kepala sekolah membentuk sebuah tim penyusun program. Tim ini bertugas mengumpulkan dan menerima masukan dari pemangku kepentingan dan masyarakat. Masukan itu didiskusikan dengan kepala sekolah. Namun pemangku kepentingan dan masyarakat juga memberikan masukan secara informal kepada pembuat keputusan dan b) kepala sekolah membentuk sebuah tim penyusun program. Setelah tim ini memperoleh masukan secara informal dari masyarakat umum kemudian melakukan diskusi dengan pemangku kepentingan yang juga telah memperoleh masukan secara informal dari masyarakat. Hasil kesepakatan kedua belah pihak melalui dialog tersebut kemudian oleh tim didiskusikan dengan pembuat keputusan yang juga sudah memperoleh masukan secara informal dan

prioritas. 8) Temuan penelitian ini adalah a) dalam penyusunan visi dan misi ternyata baru ada 12% SMA yang memberdayakan pemerintah daerah dan hanya dilakukan oleh SMA Negeri sedangkan pemangku kepentingan yang lain (pengusaha, tokoh agama, seniman budayawan, komite sekolah, pemerintahan kecamatan) tidak diberdayakan; b) Proses penyusunan program menunjukkan belum adanya kesetaraan dan kebersamaan; c) secara umum, komite sekolah sebagai representasi masyarakat belum diberdayakan secara optimal; d) tingkat pemberdayaan yang masih pada tingkatan "rendah dan moderat" sebagaimana dilakukan oleh sekolah dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi dan budaya.

Pendidikan merupakan upaya secara terencana untuk mengembangkan seluruh potensi peserta didik untuk memiliki kekuatan spiritual, keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Karenanya, kurikulumnya harus dikembangkan melalui prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah dan peserta didik. Dari sisi pendanaan, pendidikan juga menjadi tanggungjawab masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Yang dapat diperankan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan meliputi peran perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan. Masyarakat dapat berperan sebagai sumber, pelaksana dan penggunaan hasil pendidikan. Masyarakat juga memiliki peran dalam peningkatan mutu

pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan melalui dewan sekolah dan komite sekolah. Dalam konteks ini yang dimaksud masyarakat adalah komite sekolah, tokoh-tokoh masyarakat (agama, seni, dan budaya), pemerintah daerah, pemerintah desa, pengusaha, petani, perajin. Beberapa hasil penelitian (Arianti, 2005, Nevitriana Anggraeni, 2004) menunjukkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, mengambil manfaat dan evaluasi dalam kategori rendah.⁵

Dengan adanya program kualitas siswa dan guru yang dikeluarkan oleh dinas pendidikan pemuda dan olahraga, diharapkan guru dapat mengembangkan dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan begitu, maka guru mampu membangkitkan minat peserta didik kepada ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penyajian layanan pendidikan yang bermutu. Guru mampu membantu dan membimbing peserta didik untuk berkembang dan mengarungi dunia ilmu pengetahuan dan teknologi yang secara cepat berubah.

Yang menarik dari penelitian ini yaitu kualitas siswa-siswi di Sleman dapat terlihat dengan adanya sekolah SD, SMP, SMA dan SMK yang pencapaian nilai Ujian Akhir Nasional (UAN) mampu berada di peringkat 10 (sepuluh) besar tingkat provinsi. Pada tahun ajaran 2010/2011 untuk SD terdapat 2 (dua) sekolah yang nilai

⁵ Sudyono, Agus Nurtiano, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Penyusunan Program di SMA Kabupaten Sleman*

rata-rata UAN masuk 10 besar di Provinsi DIY yakni SDN Delegan 3 Prambanan pada peringkat kedua, SDN Kenaran I Prambanan pada peringkat keenam.

Untuk SMP terdapat 3 (tiga) sekolah yang nilai rata-rata UAN masuk 10 besar di Provinsi DIY yakni SMPN 4 Pakem pada peringkat pertama, SMPN 1 Godean pada peringkat ketiga dan SMPN 4 Depok pada peringkat kelima. Untuk SMA terdapat 3 (tiga) sekolah yang nilai rata-rata UAN masuk 10 besar di Provinsi DIY yakni SMAN 1 Godean pada peringkat keenam untuk program studi IPS, SMAN 2 Pakem pada peringkat kedelapan untuk program studi IPA, dan SMA Kolese DeBritto untuk program studi bahasa pada peringkat ke dua.

Untuk SMK terdapat 2 (dua) sekolah yang nilai rata-rata UAN masuk 10 besar di Provinsi DIY yakni SMKN 1 Godean pada peringkat kelima dan SMKN 2 Depok pada peringkat kesembilan.⁶

Berdasarkan data diatas bahwa kualitas siswa-siswi kabupaten sleman dinilai cukup baik berdasarkan dari pencapaian hasil Ujian Nasional yang mampu menembus 10 besar provinsi.. Data juga mencatat jumlah siswa/i meningkat dari tahun 2007-2011. Tetapi dengan meningkatnya jumlah siswa/i tersebut justru tidak didukung oleh tenaga pengajar yang dari tahun ke tahun semakin menurun. Hal ini menyebabkan ketidakseimbangan dalam uapaya meningkatkan kualitas pendidikan di kabupaten Sleman.

Peran pengajar atau guru di dalam dunia pendidikan juga tidak bisa dipandang sebelah mata dalam memajukan negara ini. Guru adalah salah satu faktor penentu keberhasilan proses pembelajaran yang berkualitas. Sehingga berhasil atau tidaknya pendidikan mencapai tujuan selalu dihubungkan dengan kinerja para guru. Oleh karena itu, menarik untuk diteliti dinas pendidikan pemuda dan olahraga kabupaten Sleman mengeluarkan program peningkatan kualitas siswa dan guru. Dengan demikian penulis memilih judul ***“Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Meningkatkan Kualitas Siswa Dan Guru Tahun 2014”***

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang masalah yang dipaparkan sebelumnya, permasalahannya yaitu :

1. Apakah bentuk kebijakan pemerintah daerah kabupaten Sleman (dinas pendidikan, pemuda dan olahraga) meningkatkan kualitas siswa dan guru ?
2. Apa saja factor-faktor yang mempengaruhi dalam peningkatan kualitas siswa dan guru

C. TUJUAN PENELITIAN

- 1) Untuk mengetahui bagaimana bentuk kebijakan pemerintah daerah kabupaten

- 2) Untuk mengetahui apa saja factor-faktor yang mempengaruhi dinas pendidikan, pemuda dan olahraga dalam meningkatkan kualitas siswa dan guru

D. MANFAAT PENELITIAN

- 1) Menambah pengetahuan dan wawasan tentang bagaimana dinas pendidikan, pemuda dan olahraga dalam meningkatkan kualitas siswa dan guru di Kabupaten Sleman
- 2) Memberi kontribusi kepada pemerintah daerah kabupaten Sleman khususnya dalam hal meningkatkan kualitas siswa dan guru

E. KERANGKA TEORI

Dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut

1. Kebijakan Publik

Beberapa pendapat dari para ahli yang mengemukakan tentang kebijakan publik:

Menurut Kartasasmita kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai

Menurut Edwar III Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau yang tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.

Menurut Anderson Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Dalam kehidupan kenegaraan, kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang berwenang mulai dari tingkat pusat sampe kelurahan atau desa.⁷

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981:1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk memlakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Definisi dari kebijakan public tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan public tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta. (2) kebijakan public menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

James E Anderson mendefinisikan (1979:3) mendefinisikan kebijakan public sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.

⁷ Suharto, Edi (2008). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta (Cetakan keempat)

Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para actor dan factor dari luar pemerintah.⁸

James Anderson (1979:23-24) sebagai pakar kebijakan public menetapkan proses kebijakan public sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya ? apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk kedalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut ? siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternative ditetapkan ? persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi ? siapa yang akan melaksanakan kebijakan ? bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan ? apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?
4. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ? apa yang mereka kerjakan ? apa dampak dari isi kebijakan ?
5. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? siapa yang mengevaluasi kebijakan ? apa konsekuensi dari adanya

evaluasi kebijakan ? adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan ?

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapatkan perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan⁹

Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public value*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan

kebijakan publik adalah alat untuk : Mewujudkan nilai-nilai yang didealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan dan keterbukaan; (ii) memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk; (iii) memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor; (iv) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, ijin trayek, ijin gangguan¹⁰.

Dari semua pendapat-pendapat ahli, kita dapat mendefinisikan bahwa Kebijakan Publik merupakan aturan untuk kehidupan bersama yang harus ditaati oleh masyarakatnya yang mengikat sesuai dengan latar belakang masyarakatnya dan memiliki sanksi hukum tersendiri yang diatur oleh lembaga Negara sesuai dengan kebijakan yang telah disetujui oleh semua anggotanya.

2. Implementasi Kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin bahwa implementasi "*isi what happens after laws are passed authorizing a program, a policy, a benefit, or some kind of tangible output*". Ini menggambarkan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah perundangan ditetapkan yang memberikan otoritas antara lain kebijakan, program,

¹⁰ Purwanto, Erwan Agus; Sulistyastuti, Dyah Ratih (2012). *Implementasi Kebijakan Publik konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta:Gava Media

manfaat atau suatu bentuk output yang jelas. Sementara itu Manzmaian dan Sabatier mengatakan bahwa: apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling penting dari seluruh proses kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting dalam pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan¹¹

Pada dasarnya suatu program atau program diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan yang umum dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan publik adalah berupa anggaran, misalnya : anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) untuk mendanai berbagai kebijakan yang dirancang oleh pemerintah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk membiayai berbagai kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

¹¹ Skripsi Ahmad Rifki Fauzi (2013). *Implementasi kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam menanggulangi gizi buruk tahun 2009-2011 (peraturan walikota kota Yogyakarta no.12 tahun 2009)*

Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Dalam bahasa yang sederhana *policy output* merupakan instrument kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. *Policy output* tersebut dapat berupa : (i) pelayanan gratis yang diberikan oleh pemerintah misalnya: pendidikan, kesehatan, air bersih; (ii) subsidi contohnya bibit, bahan bakar minyak; (iii) hibah kepada masyarakat berupa peralatan pertanian, computer kepada para siswa sekolah dasar, kendaraan operasional untuk rumah sakit; (iv) transfer dana misalnya bantuan uang tunai yang diberikan oleh pemerintah kepada keluarga miskin agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka.

Policy output sebagai instrument kebijakan tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut (berupa realisasi kegiatan atau distribusi bantuan) kepada kelompok sasaran. Kegiatan menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran ini menjadi tugas implementing agency (lembaga yang diberi tugas untuk mengimplementasikan kebijakan). Di masa lalu implementing agency yang utama adalah birokrasi pemerintah atau eksekutif. Birokrasi pemerintah dan perangkatnya (di pusat berupa kementerian/lembaga sedang di daerah bernama dinas/badan) kemudian akan

manajemen untuk dapat menyampaikan *policy output* tersebut secara efektif, efisien dan akurat kepada kelompok sasaran¹²

Implementasi suatu kebijakan atau program tidak dilakukan diruanga hampa. Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang di dalamnya terdapat berbagai faktor seperti : kondisi geografis, social, ekonomi dan politik yang memiliki kontribusi penting dalam kegiatan implementasi. Diantara faktor-faktor tersebut, faktor politiklah yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, meskipun pada awalnya variable politik dianggap kurang penting dalam proses implementasi. Anggapan yang demikian memang tidak dapat dilepaskan dari pengaruh paradig dikhotomi politik-administrasi yang dicetuskan Wilson (1887).

Mengikuti pandangan dikhotomis tersebut, implementasi kebijakan sering hanya dilihat sebagai proses manajemen: bagaimana kebijakan (seringkali disederhanakan sebagai peraturan hukum) dikelola. Dewasa ini gagasan tentang dikhotomis politik-administrasi telah ditinggalkan. Sebab dalam kenyataannya implementasi kebijakan ternyata tidak sekedar kegiatan manajerial akan tetapi juga merupakan kegiatan yang bersifat politis . tentang hal ini Linbolm dan Woodhouse mengemukakan:

“ The actions of policy implementers are considered to be political, because they have possibility of altering and influencing political decisions the basic of their own

¹² Purwanto, Erwan Agus; Sulistyastuti, Dyah Ratih (2012). *Implementasi Kebijakan Publik konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta:Gava Media

knowledge, insight and interests" (Lindbolm and Woodhouse 1993 dalam Torenviled dan Thomson 2003:65)¹³

Ddalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

(1) Komunikasi

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

(2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya

Sumberdaya manusia yang lain adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan

agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

(3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

(4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel¹⁴

3. Pemerintah Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum,

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak;

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b) Memilih pimpinan daerah;
- c) Mengelola aparatur daerah;
- d) Mengelola kekayaan daerah;

- f) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya;
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan

Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Kebijakan Publik merupakan aturan untuk kehidupan bersama yang harus ditaati oleh masyarakatnya yang mengikat sesuai dengan latar belakang masyarakatnya dan memiliki sanksi hukum tersendiri yang diatur oleh lembaga negara Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten Sleman dalam bentuk program peningkatan kualitas siswa dan guru merupakan langkah yang baik untuk menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, baik di tataran guru maupun siswa di kabupaten Sleman
2. Implementasi Kebijakan adalah proses kegiatan pelaksanaan sebuah program peningkatan kualitas siswa dan guru yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten Sleman dalam rangka meningkatkan kualitas siswa dan guru di kabupaten Sleman

G. DEFINISI OPERASIONAL

Dari definisi konseptual tersebut diatas, penulis lanjutkan ke definisi

Table 1.3
Definisi Operasional

No	Definisi Konseptual	Definisi Operasional	Instrument	W
1	Kebijakan publik	Melakukan	Logika pendidikan	W1
			Etika pendidikan	W2
			Estetika pendidikan	W3
		Tidak melakukan	Tidak narkoba	W4
			Tidak dekadensi	W5
2	Implementasi kebijakan	Proses input	Guru berkualitas	W6
			Kepala sekolah berkualitas	W7
		Proses kegiatan	Proses belajar	W8
			Proses mengajar	W9
		Proses output	Melahirkan murid berkualitas	W10
			Melahirkan murid aktif	W11
3	Kualitas	Guru	Aktif	W12
			Pasif	W13
		Siswa	Aktif	W14

			Pasif	W15
4	Pemerintah daerah	Desentralisasi	SDM	W16
			Sumber dana	W17
		Hak	Sarana	W18
			Prasarana	W19
		Kewajiban	Terhadap masyarakat	W20
			Terhadap lingkungan	W21

H. METODE PENELITIAN

Beberapa unsur yang masuk dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi¹⁵

2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini mengambil lokasi di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga kabupaten Sleman. Hal ini karena menurut pandangan penulis kualitas pendidikan di kabupaten Sleman peringkat no dua setelah kota Yogyakarta. dan sepengetahuan penulis di dinas pendidikan Kota Yogyakarta tidak ada program peningkatan kualitas siswa dan guru

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian¹⁶. Data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari wawancara langsung dengan ketua bidang pembinaan kurikulum dan kesiswaan dan ketua bidang pembinaan tenaga pendidik dan kependidikan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang kita peroleh secara tidak langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan obyek¹⁷. Data sekunder dalam penelitian ini seperti data berupa renstra dinas pendidikan, pemuda dan olahraga kabupaten Sleman, data program kegiatan peningkatan kualitas siswa

dan guru dan data hasil rata-rata prosentase kelulusan dan nilai ujian siswa/I kabupaten Sleman mulai tahun 2009-2013

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti untuk mendukung penelitian. Dalam pembahasan ini akan dijelaskan cara-cara peneliti dalam mengumpulkan data sebagai dasar analisa dalam menentukan hasil penelitian¹⁸. Untuk memperoleh data yang relevan, peneliti menggunakan beberapa cara diantaranya :

a. Observasi

Observasi adalah cara pengumpulan data mengenai keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa penelitian yang dilakukan pengamatan secara langsung¹⁹. Observasi ini dilakukan untuk memperoleh gambaran tentang bagaimana cara dinas pendidikan, pemuda dan olahraga kabupaten Sleman dalam meningkatkan kualitas siswa dan guru. Observasi akan penulis tuangkan di dalam pembahasan dalam bentuk tabel.

b. Wawancara (Interview)

Wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topic

.....

ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam²⁰. Responden penelitian ini yaitu jajaran dinas pendidikan pemuda dan olahraga (disdikpora) kabupaten Sleman yakni ketua bidang pembinaan kurikulum dan kesiswaan, ketua seksi kurikulum dan kesiswaan SMA, ketua seksi kurikulum dan kesiswaan SMP ketua seksi kurikulum dan kesiswaan SD, ketua bidang pembinaan tenaga pendidik dan kependidikan, ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan TK/SD, ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan SMP, ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan SMA. Gambaran wawancara akan dijelaskan dalam bentuk tabel berikut ini:

Tabel 1.4

Tabel Wawancara

No	Responden	Hari/tanggal	Target
1	Bapak Eri ketua bidang pembinaan kurikulum dan kesiswaan	Senin, 19 Mei 2014	Hasil program peningkatan kualitas siswa tahun 2014
2	Bapak Subardi ketua seksi kurikulum dan kesiswaan TK/SD	Senin, 21 April 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas siswa TK/SD tahun 2014
3	Ibu Sita ketua seksi kurikulum dan kesiswaan	Senin, 21 April 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas siswa SMP tahun 2014

	SMP		
4	Bapak Diro ketua seksi kurikulum dan kesiswaan SMA	Senin, 12 Mei 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas siswa SMA/SMK tahun 2014
5	Ibu Sri Wantini ketua bidang pembinaan tenaga pendidik dan kependidikan	Senin, 28 April 2014	Hasil program peningkatan kualitas guru tahun 2014
6	Bapak Bambang ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan TK/SD	Selasa, 15 April 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas guru TK/SD tahun 2014
7	Bapak Taufik ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan SMP	Jumat, 25 April 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas guru tahun SMP 2014
8	Bapak Henry ketua seksi tenaga pendidik dan kependidikan SMA/SMK	Rabu, 14 Mei 2014	Program kegiatan peningkatan kualitas guru SMA/SMK tahun 2014

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait

sumber data : dokumen resmi, arsip, media massa cetak, jurnal, internet, dan sebagainya²¹. Dokumentasi digunakan sebagai pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif²². Dokumentasi yang didapatkan berupa data berupa renstra dinas pendidikan, pemuda dan olahraga kabupaten Sleman tahun 2011-2015, data program kegiatan peningkatan kualitas siswa dan guru dan data hasil rata-rata prosentase kelulusan dan nilai ujian siswa/I kabupaten Sleman mulai tahun 2009-2013.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lainnya, sehingga mudah mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain²³. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik kualitatif yakni menghubungkan fakta-fakta, dan informasi yang didapat dengan mencoba memahami masalah yang muncul di antara masyarakat

²¹ Eka Rahmawati, Dian (2011). *Diktat mata kuliah metode penelitian sosial*.

²²