

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Adminstrasi diartikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2004 dalam Pasolong, 2012:50). Menurut Herbert A Simon (1999:3) dalam Pasolong (2012:50) administrasi adalah sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Penjelasan beberapa ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah kegiatan kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan.

Definisi administrasi publik menurut Rossenbloom dalam Indradi (2006:114) merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses management, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah dibidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Menurut Utrecht dalam Indradi (2006:118), administrasi publik adalah sebagai komplek ambten/aparat atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah dalam melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan dan legislatif. Selanjutnya Lembaga Administrasi Negara dalam Indradi

(2006:117-118) menjelaskan administrasi publik adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya. Situasi dan kondisi negara bagaimanapun, administrasi negara harus tetap berperan memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan negara, mengemban tugas penyelenggaraan negara, mengemban misi perjuangan bangsa dalam bernegara; memberikan perhatian dan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, dan membuka peluang kepada masyarakat untuk berkarya dalam upaya mencapai tujuan bersama dalam bernegara, ataupun untuk melakukan peran tertentu dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang secara tradisional dilakukan oleh aparatur negara. Berdasarkan dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan seluruh jabatan-jabatan administrasi dibawah pimpinan pemerintah untuk mengelola kebijakan dan memberikan pelayanan publik yang maksimal.

2. Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Perserikatan Bangsa-bangsa dalam Wahab (2004:2) adalah pedoman untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. United Nations dalam Wahab (2004:2) menjelaskan kebijakan dalam maknanya berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau terencana. Menurut Anderson dalam Wahab

(2004:2) berpendapat kebijakan adalah suatu perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau seangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Selanjutnya Friedrich dalam Wahab (2004:3) menunjukkan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Penjelasan beberapa ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah langkah atau tindakan yang digunakan untuk mengatasi hambatan guna mencapai tujuan.

3. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Chief J.O Udoji dalam Wahab (2004:4) merumuskan kebijaksanaan negara sebagai:

“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large” (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Jones dalam Wahab (2004:4) juga menjelaskan kebijakan publik adalah antar hubungan di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya.

Thomas R.Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah dan menurut pandangannya kebijakan publik adalah pilihan tindakan yang ingin diambil Pemerintah, berbuat sesuatu ataupun tidak berbuat sesuatu. (Wahab, 2008:51). Selanjutnya Jenkins dalam Wahab (2004:4) mengartikan

kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Wahab (2004:5) mengikuti pandangan Anderson, yang memandang kebijakan publik sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Beberapa definisi kebijakan publik di atas, menurut Islamy (2007:20-21) ada implikasi dari pengertian kebijakan publik yang bisa dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- 2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan akan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- 3) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- 4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditunjukkan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan pengertian dan definisi kebijakan publik yang telah dijelaskan, dapat ditarik garis besar bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diambil oleh aktor-aktor dalam pemerintah guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

4. Ciri-ciri kebijakan publik

Wahab (2004:5-11) menjelaskan bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh apa yang oleh David Easton disebut

sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton, merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewarganegaraan mereka.

Penjelasan yang baru dikemukakan di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan negara. *Pertama*, kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. *Keempat*, kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya

yang positif, kebijaksanaan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu: sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Menurut Wahab, hakikat kebijaksanaan negara sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tersebut di atas akan dapat dipahami lebih baik lagi apabila kebijaksanaan itu kita perinci lebih lanjut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. *Policy demands* (tuntutan kebijaksanaan)
Tuntutan kebijaksanaan adalah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
- b. *Policy decisions* (keputusan kebijaksanaan)
Keputusan kebijaksanaan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara.
- c. *Policy statement* (pernyataan kebijaksanaan)
Pernyataan kebijaksanaan ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan), mengenai kebijaksanaan negara tertentu.
- d. *Policy outputs* (keluaran kebijaksanaan)
Keluaran kebijaksanaan ialah merupakan wujud kebijaksanaan negara yang paling dapat dilihat dan diraskan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijaksanaan.
- e. *Policy outcomes* (hasil akhir kebijaksanaan)
Hasil akhir kebijaksanaan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada di dalam masyarakat.

5. Implementasi kebijakan

Pengertian Implementasi menurut Kamus Webster dalam Wahab (2004:64), adalah *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Meter dan Horn dalam Wahab (2004:65), merumuskan implementasi ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) menjelaskan implementasi dapat didefinisikan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Implementasi kebijakan juga dapat didefinisikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perinath eksekutif, atau dekrit presiden (Wahab, 2004:64).

6. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Penggunaan model implementasi kebijakan publik tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis

itu sendiri. Model implementasi kebijakan publik antara lain (Wahab, 2004:70-82)

- a. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1976)

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius; 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; 6) hubungan saling ketergantungan harus kecil; 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

- b. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai model proses implementasi kebijakan

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan

dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Atas dasar pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli diatas adalah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variable bebas yang saling berkaitan. Variable-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
 2. Sumber-sumber kebijaksanaan
 3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi kebijaksanaan
 4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
 5. Sikap para pelaksana; dan
 6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.
- c. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut kerangka analisis implementasi

Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-

variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel dapat yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu: 1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap atau dikendalikan; 2) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan 3) pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut. Model yang dikemukakan oleh Sabatier ini akan digunakan sebagai fokus dalam penelitian ini.

7. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik

Van Meter dan Horn dalam Winarno (2002:110), faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi antara lain:

- a. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana
- d. Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana
- e. Lingkungan ekonomi, politik, sosial, yang mempengaruhi yuridikasi atau organisasi implementasi
- f. Kecenderungan para pelaksana

Selain itu, menurut Davis dikutip oleh Suhartono (2008:37) ada

beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain:

- a. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi. Kebijakan yang didukung oleh kerangka konseptual yang sederhana, jelas dan teruji secara ilmiah, maka implementasi kebijakan kemungkinan besar akan berhasil.
- b. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
- c. Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas. Satu orang atau badan yang kompeten harus disertai tanggung jawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah program.

- d. Pihak yang bertanggungjawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan. Para birokrat di tingkat pelaksana sebaiknya memiliki informasi yang lengkap mengenai hakekat, model serta landasan filosofis mengenai kebijakan yang mendasari diberikannya sebuah program.
- e. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif.
- f. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya dalam perumusan kebijakan. Artinya, pembuat kebijakan jangan merasa tugasnya telah selesai manakala sebuah kebijakan telah berhasil dirumuskan. Melainkan, harus bekerja terus hingga kebijakan tersebut telah mampu diterapkan melalui serangkaian program yang diraskan manfaatnya oleh masyarakat.
Menurut Tachjan (2006:35), hal hal yang perlu dilakukan dalam

implementasi, antara lain:

- a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.
Menurut teori Edwrad III dalam Nugroho (2011:36), implementasi

kebijakan dipengaruhi 4 variabel, yakni:

- a. Komunikasi
Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik.
- b. Sumberdaya
Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik secara efektif.
- c. Disposisi
Berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk peduli pada kebijakan tersebut. Kecakapan tidaklah mencakupi tanpa kesediaan untuk melaksanakan kebijakan.
- d. Struktur Birokrasi
Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.
Menurut Merille S. Grindle dalam Subarsono (2005:94) keberhasilan

implementasi kebijakan publik ditentukan oleh dua hal, antara lain:

- a. *Content of Policy* (isi kebijakan) meliputi: (a) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi); (b) *Type of Benefits* (tipe manfaat); (c) *Extend of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai); (d) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan); (e) *Program Implementer* (pelaksanaan program); dan (f) *Resource Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan).
- b. *Content of Policy* (konteks kebijakan) meliputi: (a) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat); (b) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa); (c) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Implementasi kebijakan tak pernah terlepas dari kegagalan dan apabila implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan, maka kita akan mencari penyebab timbulnya kegagalan tersebut. Sebab-sebab yang mungkin timbul dan menjadi dasar dari kegagalan implementasi kebijakan antara lain:

- a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penetapan *prioritas*, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena-karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya atau dana dan tenaga manusia.
- b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
- c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- d. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan *diferensiasi* tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Sunggono 1994:151).

Pada saat pengimplementasian kebijakan publik, pasti ada faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi ketidakefisiensinya kebijakan tersebut, salah satunya adalah masyarakat yang tidak mematuhi dan melaksanakan kebijakan publik tersebut. Anderson dalam Sunggono (1994:144), menjelaskan penyebab masyarakat tidak mematuhi kebijakan publik, antara lain:

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan, dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

B. Koordinasi Antar Aktor

1. Pengertian Koordinasi

Koordinasi didefinisikan sebagai kegiatan mengarahkan, mengintegrasikan, dan mengkoordinasikan unsur-unsur manajemen dan pekerjaann-pekerjaan para bawahan dalam mencapai tujuan organisasi (Hasibuan, 2006:85). Menurut Handoko (2003:195), koordinasi adalah

proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen-departemen atau bidang-bidang fungsional) pada suatu organisasi untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Menurut Purwanto (1978:23) dalam Moekijat (1994:7) arti dari koordinasi adalah aktifitas membawa orang-orang, material, pikiran-pikiran, teknik-teknik dan tujuan-tujuan ke dalam hubungan yang harmonis dan produktif dalam mencapai suatu tujuan. Siagian (1978:110) dalam Moekijat (1994:6) juga mendefinisikan koordinasi sebagai pengaturan tata hubungan dari usaha bersama untuk memperoleh kesatuan tindakan dalam usaha pencapaian tujuan bersama pula. Koordinasi adalah suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebutuhan yang terintegrasi dengan cara yang seefisien mungkin. Pemaparan uraian dapat ditarik kesimpulan bahwa koordinasi adalah pengintegrasian tujuan-tujuan kedalam hubungan yang harmonis untuk mencapai suatu tujuan organisasi.

Pengkoordinasian adalah kegiatan menghubungkan-hubungkan orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap serta tercegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, kekosongan tindakan (Gie dan Sutarno, 1978:16 dalam Moekijat, 1994:9). Menurut Abdulrachman (1979:113) dalam Moekijat (1994:9) pengkoordinasian adalah kegiatan-kegiatan untuk menertibkan, sehingga segenap kegiatan management maupun kegiatan pelaksanaan satu sama lain tidak saling simpang siur, tidak

berlawanan dan dapat ditunjukan kepada titik arah pencapaian tujuan dengan efisien. Atmosudirjo (1979:172) dalam Moekijat (1994:9) juga menambahkan pengertian pengkoordinasian sebagai membuat segala sesuatu, terutama unit-unit kegiatan organisasi berjalan secara serempak, integratif, dan sinkron. Penjelasan beberapa ahli diatas, dapat ditarik garis besar bahwa pengkoordinasian merupakan kegiatan menertibkan tindakan agar tidak saling berlawanan guna untuk mencapai suatu tujuan organisasi.

2. Bentuk dan Cara Koordinasi

Menurut Manila (1996:50) ada dua bentuk koordinasi, yaitu:

- a. Koordinasi interen, dibagi:
 - a) Koordinasi vertikal adalah dimana antara yang mengkoordinasi dengan dikoordinasikan secara struktural terdapat hubungan hierarkis karena satu dengan lainnya berada pada satu garis komando.
 - b) Koordinasi horizontal adalah koordinasi fungsional dimana yang mengkoordinasi mempunyai tingkat eselon yang sama.
 - c) Koordinasi diagonal adalah koordinasi fungsional dimana yang mengkoordinasi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonnya dibandingkan yang dikoordinasikan, tapi satu dengan yang lainnya tidak berada dalam satu garis komando.
- b. Koordinasi eksternal termasuk koordinasi fungsional, dalam koordinasi eksternal bersifat fungsional, koordinasi itu hanya bersifat horizontal dan koordinasi eksternal yang bersifat diagonal. Koordinasi vertikal adalah koordinasi yang dilakukan oleh seorang kepala wilayah yang melaksanakan kegiatan pembangunan antar dinas maupun antar pimpinan dinas-dinas lain, seperti rapat staf, rapat kerja, dan rapat pimpinan. Koordinasi horizontal adalah dimana seorang kepala senantiasa berhubungan dengan dinas-dinas lain yang dianggap ada hubungannya dengan masalah-masalah pembangunan yang dilaksanakan di wilayah kerjanya.

Sedangkan menurut Robbins dan Judge (2008), cara-cara yang dapat ditempuh dalam mewujudkan koordinasi adalah antara lain dengan konferensi lengkap, pertemuan berkala untuk pejabat-pejabat tertentu, pembentukan panitia-panitia gabungan, pembentukan badan koordinasi staf, wawancara

dengan bawahan atau para pihak yang terlibat, momerandum berantai, buku pedoman organisasi dan tata kerja sebagai cara atau teknik berkonsultasi serta berkomunikasi lainnya.

3. Ruang Lingkup Koordinasi

Menurut George R.Terry (1964) menjelaskan bahwa ruang lingkup koordinasi dapat ditinjau dari sudut bidang-bidangnya, yakni:

- a. Koordinasi dalam individu
Sudut pandang manajmen, koordinasi jenis ini merupakan koordinasi yang paling tidak penting, tetapi kemampuan seorang individu untuk mengerjakan suatu pekerjaan tertentu dengan baik akan bergantung kepada suksesnya ia mengkoordinasikan kegiatan-kegiatannya sendiri. Koordinasi individu adalah sangat penting untuk melaksanakan pekerjaan, seperti tukang bubut, tukang las, pengetik, dan sebagainya.
- b. Koordinasi antara individu-individu dari suatu kelompok
Contoh yang paling jelas mengenai koordinasi ini adalah suatu kesebelasan sepakbola, tanpa koordinasi sulit bagi kesebelasan tersebut untuk memenangkan pertandingan.
- c. Koordinasi antara kelompok-kelompok dalam suatu perusahaan
Sebagai contoh adalah kegiatan bagian pegawai dalam mencari calon pegawai dan melatih pegawai-pegawai baru untuk bagian produksi dan bagian penjualan, agar pelatihan dapat sukses maka manajer kepegawaian harus menentukan dan mengetahui sumber kebutuhan pegawai yang tepat dari bagian produksi dan bagian penjualan dalam hubungannya dengan hal-hal seperti jumlah, kecakapan yang diperlukan, latar belakang calon yang dikehendaki, dan waktu pelatihan agar mereka siap untuk dipekerjakan. Calon-calon manakah yang dicari dan jenis serta jumlah pelatihan yang diberikan kepada mereka sewaktu-waktu disesuaikan dengan apa yang diperlukan oleh bagian masing-masing dimana calon-calon akan ditempatkan.
- d. Koordinasi antara perusahaan-perusahaan dan macam-macam peristiwa dunia
Kegiatan perusahaan secara keseluruhan harus sesuai dengan berbagai kekuatan di luar perusahaan, hal ini meliputi perusahaan lain, tindakan perusahaan pemerintah, dan kedudukan perekonomian nasional dan perekonomian dunia. Perusahaan tidak dapat berdiri sendiri. Perusahaan itu mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan dari luar, misalnya seorang pemilik pabrik baja harus mengkoordinasikan kegiatannya dengan ekonomi nasional dan ini tidak dapat mengesampingkan tindakan hukum pemerintah dalam daerah di tempat mana perusahaan itu didirikan

Menurut Malayu S.P Hasibuan (1992) ruang lingkup atau luasnya

koordinasi itu meliputi:

- a. Koordinasi oleh seorang individu misalnya seorang sopir: tangan, kaki, mata dan pikiran harus terkoordinasi baik
- b. Koordinasi antara individu-individu dalam golongan
- c. Koordinasi antara perusahaan-perusahaan dari order-order tingkatan internasional
- d. Koordinasi antara unit-unit suatu organisasi (Moekijat, 1995:27-29).

4. Prinsip-Prinsip Koordinasi

Prinsip-prinsip adalah kebenaran-kebenaran yang pokok atau apa yang diyakini menjadi kebenaran-kebenaran pada suatu waktu tertentu (Burack dan Mathys, 1983). Prinsip-prinsip koordinasi dengan demikian adalah kebenaran-kebenaran dalam bidang koordinasi (Moekijat, 195:36). Prinsip dirumuskan sebagai suatu kebenaran yang pokok atau suatu kebenaran yang umum (Robins, 1985 dalam Moekijat, 1994:36). Menurut Hick dan Gullet (1981) dalam Moekijat (1994:37) prinsip koordinasi menjelaskan bahwa hasil kerja organisasi yang efektif tercapai apabila semua orang dan sumber daya diselaraskan, diseimbangkan, dan diberi pengarahan, tanpa koordinasi akan menghasilkan kegiatan acak yang non-produktif dan dengan demikian salah satu tugas manajer yang penting adalah mencapai koordinasi dalam organisasi. Terry (1964) dalam Moekijat (1994:37) juga menjelaskan koordinasi itu membantu memperbesar hasil kerja suatu kelompok dengan jalan mendapatkan keseimbangan antara dan penyatupaduan kegiatan bagian-bagian yang penting, menganjurkan partisipasi kelompok dalam tahap awal perencanaan dan mendapatkan penerimaan tujuan kelompok dari setiap anggota.

Menurut Abdulracman (1979) dalam Moekijat (1994:37) prinsip-prinsip koordinasi antara lain adalah:

- a. Prinsip efisiensi
- b. Prinsip kesatuan arah dan tujuan (konvergensi)
- c. Prinsip pervasivitas, memasuki segenap kegiatan management dan pelaksanaan
- d. Prinsip ketepatan penggunaan alat koordinasi
- e. Prinsip dari koordinasi yang strategis

Menurut Sugandha (1991) dalam Moekijat (1994:38) beberapa prinsip yang perlu diterapkan dalam menciptakan koordinasi antara lain:

- a. Adanya kesepakatan dan kesatuan pengertian mengenai sasaran yang harus dicapai sebagai arah kegiatan bersama.
- b. Adanya kesepakatan mengenai kegiatan atau tindakan yang harus dilakukan oleh masing-masing pihak, termasuk target dan jadwalnya.
- c. Adanya kegiatan atau loyalitas dari setiap pihak terhadap bagian tugas masing-masing serta jadwal yang telah ditetapkan.
- d. Adanya saling tukar informasi dari semua pihak yang bekerja sama mengenai kegiatan dan hasilnya pada suatu saat tertentu, termasuk masalah-masalah yang dihadapi masing-masing.
- e. Adanya koordinator yang dapat memimpin dan menggerakkan serta memonitor kerja sama tersebut serta memimpin pemecahan masalah bersama.
- f. Adanya informasi dari berbagai pihak yang mengalir kepada coordinator sehingga coordinator dapat memonitor seluruh pelaksanaan kerja sama dan mengerti masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh semua pihak.

Menurut Pamudji (1978) dalam Moekijat (1994:37), empat prinsip koordinasi adalah:

- a. Koordinasi harus dimulai dari permulaan sekali
- b. Koordinasi adalah tahap yang kontinu
- c. Sepanjang kemungkinan koordinasi harus merupakan pertemuan-pertemuan bersama
- d. Perbedaan-perbedaan dalam pandangan harus dikemukakan secara terbuka dan diselidiki dalam hubungan situasi seluruhnya

5. Syarat-syarat Koordinasi

Syarat-syarat koordinasi dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu koordinasi agar berjalan efektif. Menurut Tripathi dan Reddy (1983) dalam Moekijat (1994:39) ada 9 syarat agar koordinasi menjadi efektif, yaitu:

- a. Hubungan langsung
Mary Parker Follet mengatakan bahwa koordinasi dapat lebih mudah dicapai melalui hubungan pribadi langsung di antara orang-orang yang bertanggung jawab. Melalui hubungan pribadi langsung, ide-ide, cita-cita, tujuan-tujuan, pandangan-pandangan dapat dibicarakan dan salah paham dapat dijelaskan.
- b. Kesempatan awal
Koordinasi dapat dicapai lebih mudah dalam tingkat-tingkat awal perencanaan dan pembuatan kebijaksanaan. Misalnya, sambil mempersiapkan rencana itu sendiri harus ada konsultasi bersama dan dengan cara demikian tugas penyesuaian dan penyatuan dalam proses pelaksanaan rencana menjadi lebih mudah.
- c. Kontinuitas
Koordinasi merupakan suatu proses yang kontinu dan harus berlangsung pada semua waktu mulai dari tahap perencanaan dan oleh karena itu koordinasi merupakan dasar struktur organisasi, maka koordinasi harus berlangsung selama perusahaan melaksanakan fungsinya.
- d. Dinamisme
Koordinasi harus secara terus-menerus diubah mengingat perubahan-perubahan lingkungan baik intern maupun ekstern dan dengan kata lain koordinasi itu jangan sampai kaku. Menurut Koontz dan O'Donnell (1972), pekerjaan koordinasi dapat menemukan kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan baru yang pada waktunya dapat menambah masalah. Koordinasi akan meredakan masalah-masalah apabila timbul dan koordinasi yang baik sekali akan mengetahui secara dini dan mencegah kejadiannya.
- e. Tujuan yang jelas
Tujuan yang jelas itu penting untuk memperoleh koordinasi yang efektif dalam suatu perusahaan. Manajer-manajer bagian harus diberitahu tentang tujuan perusahaan dan diminta agar bekerja untuk tujuan bersama perusahaan. Suatu tujuan yang jelas dan diberitahukan secara efektif kepada kepala-kepala bagian dimaksudkan untuk menghasilkan keselarasan tindakan.
- f. Organisasi yang sederhana
Suatu organisasi yang sederhana memudahkan koordinasi yang efektif. Penyusunan kembali bagian-bagian dapat dipertimbangkan untuk memiliki koordinasi yang lebih baik di antara kepala-kepala bagian. Pelaksanaan pekerjaan dan fungsi yang erat berhubungan dapat ditempatkan di bawah beban seorang pejabat pimpinan apabila hal ini akan mempermudah pengambilan tindakan yang diperlukan untuk koordinasi dan disarankan agar semua bagian yang saling berhadapan dapat dipercayakan kepada seorang atasan bersama untuk menjamin koordinasi yang lebih baik. Subbagian merupakan suatu contoh jenis pengelompokan ini dan suatu subbagian membuat koordinasi lebih mudah dan membantu penyesuaian yang cepat terhadap perubahan lingkungan.

- g. Perumusan wewenang dan tanggung jawab yang jelas
Faktor lain yang memudahkan koordinasi adalah definisi wewenang dan tanggung jawab yang jelas untuk masing-masing individu dan bagian. Wewenang yang jelas tidak hanya mengurangi pertentangan di dalam pelaksanaan pekerjaan dengan kesatuan tujuan dan selanjutnya wewenang yang jelas membantu manajer dalam memelihara orang-orang bawahan dan bertanggung jawab atas pelanggaran pembatasan-pembatasan.
- h. Komunikasi yang efektif
Komunikasi yang efektif merupakan salah satu persyaratan untuk koordinasi yang baik dan melalui saling tukar informasi secara terus-menerus, perbedaan-perbedaan individu dan bagian dapat diatasi serta perubahan-perubahan kebijaksanaan, penyesuaian program-program, program-program untuk waktu yang akan datang dapat dibicarakan. Komunikasi yang efektif, tindakan-tindakan atau pelaksana-pelaksana pekerjaan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan perusahaan dapat dihindarkan dan kegiatan-kegiatan keseluruhan staf dapat diarahkan secara harmonis menuju ke pelaksanaan tujuan perusahaan yang telah ditentukan.
- i. Kepemimpinan dan supervisi yang efektif
Suksesnya koordinasi banyak dipengaruhi oleh hakikat kepemimpinan dan supervise. Kepemimpinan yang efektif menjamin koordinasi kegiatan orang-orang, baik pada tingkat perencanaan maupun pada tingkat pelaksanaan. Pemimpin yang efektif membuat kepercayaan terhadap orang-orang bawahan dan memelihara juga semangat kerja bawahan. Kepemimpinan yang efektif merupakan metode koordinasi yang paling baik dan tidak ada metode lain yang dapat menggantikannya. Hasibuan (1992) dalam Moekijat (1994:42) juga menjelaskan syarat-

syarat koordinasi yaitu:

- a. *Sense of Cooperation* atau perasaan untuk bekerja sama, ini harus dilihat dari sudut bagian per bagian bidang pekerjaan (bukan orang per orang).
- b. *Rivalry*, dalam perusahaan-peusahaan besar sering diadakan persaingan antara bagian-bagian, agar bagian-bagian ini berlomba-lomba untuk mencapai kemajuan.
- c. *Team Spirit*, artinya satu sama lain pada tiap bagian harus saling menghargai.
- d. *Esprit de Corps*, artinya bagian-bagian yang diikutsertakan atau dihargai umumnya akan menambah semangat.

6. Ciri-Ciri Koordinasi

Menurut Handayaniingrat (1991) dalam Moekijat (1994:42), ciri-ciri koordinasi adalah

- a. Tanggung jawab koordinasi terletak pada pimpinan, oleh karena itu koordinasi adalah menjadi wewenang dan tanggung jawab daripada pimpinan. Pemimpin yang berhasil dapat dikatakan ia telah melakukan koordinasi dengan baik.
- b. Koordinasi adalah suatu usaha kerja sama, hal ini disebabkan karena kerja sama merupakan syarat mutlak terselenggaranya koordinasi dengan sebaik-baiknya.
- c. Koordinasi adalah proses yang terus-menerus (*continues process*), artinya suatu proses yang bersifat kesinambungan dalam rangka tercapainya tujuan organisasi.
- d. Adanya pengaturan usaha kelompok secara teratur, hal ini disebabkan karena koordinasi adalah konsep yang diterapkan di dalam kelompok, bukan terhadap usaha individu tetapi sejumlah individu yang bekerjasama di dalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- e. Konsep kesatuan tindakan, kesatuan tindakan adalah inti daripada koordinasi., hal ini berarti bahwa pimpinan harus mengatur usaha-usaha/tindakan-tindakan daripada setiap kegiatan individu sehingga diperoleh adanya keserasian di dalam mencapai hasil bersama.
- f. koordinasi adalah tujuan bersama (*common purpose*), kesatuan usaha tindakan meminta kesadran/pengertian kepada semua individu agar ikut serta melaksanakan tujuan bersama sebagai kelompok di mana mereka bekerja.

7. Koordinasi Antar Aktor

Menurut G.R Terry dalam Hasibuan (2006:85) berpendapat bahwa koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan aktor yang terlibat untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan. Koordinasi antar aktor dalam kebijakan publik merupakan sebagai hubungan antar aktor yang didalamnya terdapat pengarahan pelaksanaan dan pembagian tugas agar pelaksanaan kebijakan publik berjalan dengan lancar guna menghasilkan kebijakan yang efektif, efisien, dan tepat sasaran (Moekijat, 1994:129). Menurut Mc Farland dalam Handayani-grat koordinasi antar aktor adalah suatu proses dimana aktor mengembangkan pola usaha kelompok secara teratur di antara aktor lainnya

dan menjamin kesatuan tindakan di dalam mencapai tujuan bersama (Handyaningrat, 1985:89).

Tujuan koordinasi antar aktor dalam kebijakan publik adalah pada dasarnya agar pelaksanaan kebijakan publik tersebut berhasil, efektif, dan efisien. Tujuan koordinasi antar aktor dalam kebijakan publik apabila dijabarkan adalah untuk menciptakan dan menjaga suasana dan sikap saling responsif-antisipatif dikalangan para aktor kebijakan, agar keberhasilan unit kerja aktor satu didukung oleh keberhasilan juga dari unit kerja aktor lainnya dengan komunikasi yang efektif dan informasi. Koordinasi antar aktor tidak bisa dihilangkan dalam implementasi kebijakan publik, karena dengan adanya koordinasi pelaksanaan kebijakan akan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Intinya melalui koordinasi dapat mengimbangkan sejumlah bagian organisasi yang berlainan dengan menyelaraskan interaksinya sehingga keseluruhan organisasi bergerak menuju ke suatu tujuan yang telah ditentukan (Tripathi dan Reddy, 1983 dalam Moekijat, 1994:116).

Koordinasi antar aktor dalam kebijakan publik pasti memiliki proses. Proses dari dimulai terbentuknya kebijakan publik yang kemudian adanya pembagian tugas kepada orang-orang terkait (aktor) sesuai dengan prosedur-prosedur yang telah ditetapkan, selanjutnya ada sikap saling membutuhkan antara unit kerja aktor satu dengan unit kerja aktor lainnya dan dengan itu munculah suatu interaksi dan komunikasi. Timbulnya interaksi dan komunikasi antara aktor satu dengan aktor lainnya memunculkan

pemahaman ide-ide yang efektif, mendorong penerimaan dan tanggung jawab atas kebijakan publik tersebut serta membuat pelaksanaannya lebih efektif (Moekijat, 1994:131).

C. Kebijakan Pendidikan

1. Pengertian Pendidikan

Pendidikan adalah usaha untuk mencerdaskan setiap individu. Menurut Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 1 menjelaskan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Pendidikan nasional juga pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Menurut Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 73 dalam Pasaribu dan Simandjuntak (1982:10), Pendidikan pada hakekatnya adalah usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam dan di luar sekolah dan berlangsung seumur hidup, didasarkan atas Falsafah Negara Pancasila dan diarahkan untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang berpancasila, sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam UUD 45.

Komisi Pembangunan Pendidikan dalam Pasaribu dan Simandjuntak (1982:10), mendefinisikan pendidikan nasional pada

dasarnya adalah usaha membangun manusia Indonesia menjadi manusia budaya yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan mengusahakan perkembangan spiritual, sikap dan nilai hidup, pengetahuan, keterampilan, pengembangan daya estetik, serta perkembangan jasmani sehingga manusia dapat mengembangkan dirinya, bersama dengan sesama manusia membangun masyarakat serta membudayakan alam sekitarnya. Menurut Undang-Undang no. 4 tahun 1950 jo uu no.12 1954 pasal 3 dalam Pasaribu dan Simandjuntak, tujuan pendidikan dan pengajaran adalah membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air. Pendidikan bisa sebagai usaha proses interaksi dan interelasi antar komponen pendidikan dalam proses integral, menyeluruh dan mempunyai tujuan khusus yang ditetapkan (Wirojoedo, 1986:3). Berkaitan dengan hal tersebut, Suryosubroto (1990:18) menguraikan empat macam tujuan pendidikan yang tingkatan dan luasnya berkaitan, yaitu:

a. Tujuan pendidikan nasional

Tujuan pendidikan nasional membangun kualitas manusia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan selalu dapat meningkatkan kebudayaan dengan-NYA sebagai warga negara yang berjiwa Pancasila mempunyai semangat dan kesadaran tinggi, berbudi pekerti luhur dan berkepribadian kuat cerdas terampil dapat mengembangkan dan menyuburkan sikap demokrasi, dapat memelihara hubungan yang baik antara sesama manusia dan dengan lingkungannya, sehat jasmani, maupun mengembangkan daya estetik berkesanggupan untuk membangun diri dan masyarakatnya.

b. Tujuan institusional

Tujuan institusional adalah perumusan secara umum pola perilaku dan pola kemampuan yang harus dimiliki oleh lulusan suatu lembaga pendidikan. Perumusan tujuan institusional untuk masing-masing

lembaga pendidikan berbeda-beda, sesuai dengan fungsi dan tugas yang dipikul oleh masing-masing lembaga pendidikan berbeda-beda, sesuai dengan fungsi dan tugas yang dipikul oleh masing-masing lembaga dalam rangka menghasilkan lulusan dengan kemampuan dan keterampilan tertentu yang dibutuhkan oleh masyarakat dan negara.

c. Tujuan kurikuler

Setiap tujuan kurikuler ditentukan oleh tujuan institusional lembaga pendidikan masing-masing. Tujuan kurikuler sedemikian rupa sehingga dapat digunakan untuk mencapai pola perilaku dan pola kemampuan serta keterampilan yang harus dimiliki oleh lulusan suatu lembaga, yang sebenarnya merupakan tujuan institusional dari lembaga tersebut.

d. Tujuan intruksional

Tujuan intruksional adalah rumusan secara terperinci apa saja yang harus dikuasai oleh siswa sesudah ia melewati kegiatan intruksional yang bersangkutan dengan berhasil. Pada hakekatnya pendidikan merupakan suatu usaha untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan manusia baik didalam maupun diluar sekolah. Usaha itu menurut Nawawi (1987:8) diselenggarakan dalam berbagai bentuk sebagai berikut:

1. Usaha pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja, berencana, terarah, dan sistematis melalui suatu lembaga yang disebut “pendidikan formal”
2. Usaha pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja akan tetapi tidak berencana dan tidak sistematis dilingkungan keluarga “pendidikan informal”.
3. Usaha pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja dan berencana tetapi tidak sistematis diluar lingkungan keluarga dan lembaga pendidikan formal disebut “pendidikan non formal”.

Hal ini diperjelas dalam Undang-Undang No.20 Tahun 2003

tentang Sistem Pendidikan Sekolah yang disebutkan bahwa pendidikan

ini dapat ditempuh melalui beberapa jalur, yaitu:

a. Pendidikan Formal

Pendidikan formal merupakan pendidikan yang diselenggarakan di sekolah-sekolah pada umumnya. Jalur pendidikan ini mempunyai kegiatan yang sistematis, berstruktur, bertingkat, dimulai dari sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi dan yang setaraf denganya; termasuk ke dalamnya kegiatan belajar yang berorientasi akademis dan umum, program, spesialisasi dan latihan professional yang dilaksanakan dalam waktu yang terus-menerus.

b. Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal adalah proses yang berlangsung sepanjang usia, sehingga setiap orang memperoleh nilai, sikap, keterampilan dan

pengetahuan yang bersumber dari pengalaman hidup sehari-hari, pengaruh lingkungan termasuk di dalamnya pengaruh kehidupan keluarga, hubungan dengan tetangga, lingkungan pekerjaan dan permainan, pasar, perpustakaan dan media massa.

Berkaitan dengan penjabaran jalur pendidikan, dalam pendidikan juga terdapat jenis pendidikan. Jenis pendidikan merupakan hal penting dalam pendidikan nasional. Jenis pendidikan adalah kelompok yang didasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan suatu satuan pendidikan.

Jenis pendidikan, yaitu:

- a. Pendidikan umum
Pendidikan umum merupakan pendidikan dasar dan menengah yang mengutamakan perluasan pengetahuan yang diperlukan oleh peserta didik untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Bentuknya: Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA).
- b. Pendidikan kejuruan
Pendidikan kejuruan merupakan pendidikan menengah yang mempersiapkan peserta didik terutama untuk bekerja dalam bidang tertentu. Bentuk satuan pendidikannya adalah Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), jenis ini termasuk ke dalam pendidikan formal.
- c. Pendidikan akademik
Pendidikan akademik merupakan pendidikan tinggi program sarjana dan pascasarjana yang diarahkan terutama pada penguasaan disiplin ilmu pengetahuan tertentu.
- d. Pendidikan profesi
Pendidikan profesi merupakan pendidikan tinggi setelah program sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memasuki suatu profesi atau menjadi seorang profesional. Salah satu yang dikembangkan dalam pendidikan tinggi dalam keprofesian adalah yang disebut program Diploma, mulai dari D1 sampai dengan D4 dengan berbagai konsentrasi bidang ilmu keahlian.
- e. Pendidikan vokasi
Pendidikan vokasi merupakan pendidikan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu maksimal dalam jenjang diploma empat setara dengan program sarjana (strata 1).
- f. Pendidikan keagamaan
Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan dasar, menengah, dan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan dan pengalaman terhadap ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama.

g. Pendidikan khusus

Pendidikan khusus merupakan penyelenggaraan pendidikan untuk peserta didik untuk yang berkelainan atau peserta didik yang memiliki kecerdasan luar biasa yang diselenggarakan secara inklusif (bergabung dengan sekolah biasa) atau berupa satuan pendidikan khusus pada tingkat pendidikan dasar dan menengah (dalam bentuk Sekolah Luar Biasa/SLB).

2. Pengertian Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan menurut Riant Nugroho (2008:37) adalah bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik dimana konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan di pahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan untuk mencapai tujuan pembangunan negara bangsa secara keseluruhan.

Menurut Arif Rohman (2009:108), kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan negara atau kebijakan publik pada umumnya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi, dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan. Kebijakan pendidikan merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan. Dari dua pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik

dalam bidang pendidikan yang dibuat untuk mengatur dan meningkatkan kemajuan dalam bidang pendidikan.

Kebijakan pendidikan di Kota Blitar ini salah satunya adalah Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun. Fungsi dan tujuan yaitu program rintisan wajib belajar 12 tahun ini berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi setiap warga masyarakat Kota Blitar usia 7 Tahun sampai dengan 18 tahun. Selanjutnya program rintisan wajib belajar 12 tahun bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga masyarakat Kota Blitar untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Pengelolaan program rintisan wajib belajar 12 tahun di Kota Blitar ini menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan Kota Blitar. Penjamin pelaksana program rintisan wajib belajar 12 tahun yaitu Pemerintah Kota Blitar menjamin terlaksananya pelaksanaan program rintisan wajib belajar 12 tahun di satuan pendidikan yang diselenggarakan Pemerintah Kota Blitar tanpa memungut biaya. Selanjutnya Pemerintah Kota Blitar menjamin memberikan bantuan biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan kepada siswa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Blitar yang menempuh pendidikan pada satuan pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang diselenggarakan Pemerintah atau masyarakat/yayasan dalam wilayah Kota Blitar

3. Pengembangan dan Indikator Kualitas Pendidikan

Kualitas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka Jakarta:1996) diartikan sebagai berikut:

- a. Tingkat baik buruknya sesuatu; kadar
- b. Derajat atau taraf (kepribadian, kecakapan, dan sebagainya); mutu

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas yang baik dapat dilihat dari kadar dan mutu dari kualitas tersebut.

Kualitas pendidikan tidaklah hal yang statis dan kuno tetapi berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan hasil pendidikan yang selaras dengan kemajuan zaman. Kualitas pendidikan oleh Depdikbud (1996:8) didefinisikan sebagai kemampuan sekolah dalam pengelolaan secara operasional dan efisien terhadap komponen-komponen yang berkaitan dengan sekolah, sehingga menghasilkan nilai tambah terhadap kemampuan tersebut menurut norma dan standar yang berlaku.

Nilai tambah tersebut dapat dilihat melalui *input*, proses, dan *output* dari pendidikan. Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Input* pendidikan
Input pendidikan adalah segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Sesuatu yang dimaksud berupa sumber daya dan perangkat lunak serta semangat sebagai penuntun bagi terselenggaranya proses. *Input* sumber daya meliputi sumber daya manusia (kepala sekolah, guru, karyawan, peserta didik) dan sumber daya selebihnya (peralatan, perlengkapan, uang, bahan, dll). *Input* perangkat meliputi struktur organisasi sekolah, peraturan perundang-undangan, deskripsi tugas, rencana program dll. *Input* semangat berupa visi, misi, tujuan, dan saran-saran yang ingin dicapai disekolah.
- b. Proses pendidikan
Proses pendidikan merupakan berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang baru. Sesuatu yang berpengaruh terhadap berlangsungnya proses

disebut *input*, sedang hasil dari proses adalah *output*. Dalam pendidikan tingkat sekolah, proses yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan, proses pengelolaan kelembagan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajar, dan proses monitoring dan evaluasi, dengan catatan bahwa proses belajar mengajar memiliki tingkat kepentingan tertinggi disbanding dengan proses-proses yang lain. Proses dikatakan bermutu tinggi apabila pengkoordinasian *input* sekolah dilakukan secara harmonis, sehingga mampu menciptakan situasi pembelajaran yang kondusif, mampu mendorong motivasi, minat belajar, dan benar-benar mampu memberdayakan peserta didik.

c. *Output* pendidikan

Output pendidikan merupakan kinerja sekolah. Kinerja sekolah adalah prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses/perilaku sekolah. Kinerja sekolah dapat diukur dari kualitasnya, efektifitasnya, produktifitasnya, efisiensinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya, dan moral kerjanya. Khusus yang berkaitan dengan kualitas *output* sekolah, dijelaskan *output* sekolah dikatakan bermutu apabila prestasi peserta didik menunjukkan pencapaian yang tinggi dalam: a) hasil tes kemampuan akademik/prestasi, berupa nilai ulangan umum, UAN, dan b) prestasi dibidang lain non akademik, seperti prestasi olah raga, kesenian, keterampilan, dan mengarang (Depdiknas, 2002:14).

Kualitas suatu pendidikan ditentukan oleh berbagai kriteria dan indikator keberhasilan. Kriteria keberhasilan adalah patokan ukuran tingkat pencapaian prestasi belajar yang mengacu pada kompetensi dasar dan standar kompetensi yang ditetapkan yang mencirikan penguasaan konsep atau keterampilan yang dapat diamati dan diukur. Secara umum kriteria keberhasilan pembelajaran adalah: (1) keberhasilan peserta didik menyelesaikan serangkaian tes, baik tes forma-tif, tes sumatif, maupun tes keterampilan yang mencapai tingkat keberhasilan rata-rata 60%; (2) setiap keberhasilan tersebut dihubungkan dengan standar kompetensi dan kompetensi dasar yang ditetapkan oleh kurikulum, tingkat ketercapaian kompetensi ini ideal 75%; (3) ketercapaian keterampilan vokasional atau praktik bergantung pada tingkat resiko dan tingkat kesulitan, ditetapkan idealnya sebesar 75%. Sedangkan indikator adalah acuan penilaian untuk

menentukan apakah peserta didik telah berhasil menguasai kompetensi. Untuk mengumpulkan informasi apakah suatu indikator telah tampil pada siswa, dilakukan penilaian sewaktu pembelajaran berlangsung atau sesudahnya. Sebuah indikator dapat dijangkau dengan beberapa soal/tugas. Selain itu, sebuah tugas dapat dirancang untuk menjangkau informasi tentang ketercapaian beberapa indikator, kriteria ketuntasan belajar setiap indikator yang telah ditetapkan dalam suatu kompetensi dasar berkisar antara 0%-100%, kriteria ideal untuk masing-masing indikator lebih besar dari 75%, namun sekolah dapat menetapkan kriteria atau tingkat pencapaian indikator, tetapi dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu dan satuan pendidikan dapat menetapkan kriteria ketuntasan minimal dibawah 75%. Penetapan itu disesuaikan dengan kondisi sekolah, seperti kemampuan peserta didik dan guru serta ketersediaan sarana dan prasarana. (*suaidinmath.wordpress.com*)

Berdasarkan uraian diatas kriteria dan indikator kualitas pendidikan, peningkatan kualitas pendidikan di Kota Blitar akan dapat terlaksana karena Pemerintah Kota Blitar sedang mencoba mewujudkan pendidikan yang berkualitas untuk masyarakatnya dengan membebaskan biaya pendidikan di semua jenjang pendidikan, meningkatkan mutu tenaga pendidik, dan ditambah dengan fasilitas-fasilitas pendukung seperti bus sekolah, area *wifi*, dan tab untuk memudahkan mencari informasi.