

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pendidikan merupakan suatu hal yang penting dalam proses perkembangan manusia. Pendidikan menjadi sebuah investasi masa depan bagi suatu Negara yang sedang berkembang, hal tersebut juga tertera pada salah satu tujuan bangsa Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke empat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sehingga setiap warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh pendidikan yang layak sesuai dengan minat dan bakat yang dimiliki tanpa memandang apapun. Secara teknis, seharusnya pendidikan dapat dirasakan oleh seluruh warga Indonesia sampai ke pelosok nusantara. Namun pada kenyataannya pemerataan pendidikan belum dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Pemerataan pendidikan merupakan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pemerintah sudah melakukan banyak hal untuk memperluas akses dibidang pendidikan bagi anak-anak disemua tahap pembelajaran. Kualitas pembelajaran yang dirasakan anak-anak saat awal perkembangan akan mempengaruhi kesiapan mental mereka dalam proses belajar ketika akan memasuki dunia pendidikan. Sistem pendidikan yang ada saat ini harusnya dapat memenuhi dua fungsi yaitu dapat membekali seorang individu dengan pengetahuan yang memungkinkan

dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik serta memberikan akses pendidikan seluas-luasnya sebagai suatu upaya pemerataan pendidikan.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan pemerataan pendidikan salah satunya adalah dengan melaksanakan program zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru di sekolah-sekolah. Program zonasi mulai ditetapkan dari jenjang pendidikan paling rendah di Sekolah Dasar (SD) sampai dengan pendidikan menengah atas (SMA). Program zonasi merupakan salah satu program pemerintah yang cukup efektif dalam merealisasikan pemerataan pendidikan di Indonesia. Melalui program ini sekolah dapat bersaing untuk memiliki kualitas yang baik dan tidak kalah dengan sekolah yang sudah dianggap favorit, karena sejatinya semua sekolah adalah sama. Semua siswa dapat menempuh pendidikan di sekolah terdekat dengan tempat tinggalnya tanpa memandang siswa tersebut berkemampuan tinggi ataupun sebaliknya.

Namun, upaya yang saat ini sedang berjalan tentunya tidak luput dari masalah. Pada pelaksanaan PPDB tahun 2020 masih sering ditemukan beberapa penyimpangan yang terjadi, seperti yang dikatakan oleh dr. Tresnawaty, Sp. B selaku ketua Komisi III yang dikutip dari [Suaracirebon.com](http://Suaracirebon.com) menyebutkan bahwa “Adanya kejanggalan yang dirasakan pada tahap zonasi. Pasalnya, ada beberapa tempat tinggal calon siswa yang jaraknya cukup dekat ke sekolah, namun tidak terdeteksi sebagai warga kota Cirebon. Temuan tersebut ada di beberapa SMAN di Kota Cirebon, diantaranya SMAN 1 ada 25 orang, SMAN 2 ada 24 orang dan SMAN 6 ada 24 orang.” ungkap beliau di gedung DPRD Kota Cirebon, Selasa (14/7/2020).

Masalah yang terjadi tidak hanya adanya kejanggalan pada data, namun masih adanya sekolah yang melanggar aturan dengan membuka kembali PPDB secara offline dengan alasan kurang memenuhi kuota. Menurut Tresna “Ternyata untuk SMAN yang tidak memenuhi kuota, SMAN 5, SMAN 8, dan SMAN 9 itu dilakukan PPDB kedua secara offline, itu juga kan tidak boleh adanya PPDB kedua.” Menurutnya dengan dibukanya kembali PPDB secara offline di ketiga sekolah negeri tersebut, maka akan berpengaruh kepada sekolah-sekolah swasta yang masih kekurangan rombongan belajar.

Penyimpangan yang terjadi masih menjadi masalah yang belum dapat dipecahkan dari tahun ke tahun. Oleh karena itu penyelenggaraan pendidikan di Kota Cirebon diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon karena ada kewajiban secara moral yang menjadi kekuatan DPRD untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah dalam pengembangan pendidikan ditingkat SMA di wilayah Kota Cirebon agar sesuai dengan implementasi kebijakan dan peningkatan kualitas pendidikan. Lembaga yang menjadi perwakilan masyarakat juga perlu menyuarakan kepentingan dan aspirasinya. Sehingga DPRD diberikan hak-hak yang cukup luas untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan pemerintah daerah dan melakukan pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan, DPRD dapat menggunakan haknya yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Peranan yang dilakukan DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintah daerah, meskipun DPRD mempunyai fungsi pengawasan

yang diatur dalam Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa: “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran, dan pengawasan.” tetapi pada implementasinya apakah fungsi tersebut sudah dijalankan secara efektif atau belum. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam pelaksanaan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah.

Dalam menerapkan pengawasan tersebut DPRD Kota Cirebon berkerjasama dengan mitra kerja pemerintah dan dibagi menjadi tiga Komisi dengan pembagian tugas masing-masing pada berbagai bidang, yaitu Komisi I yang menangani masalah retribusi bersama Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu, Komisi II menangani masalah Ekonomi dan Pembangunan, Perindustrian dan Perdagangan, Koprasi dan UMKM, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerja Umum dan Perumahan Rakyat, Dinas Kelautan dan Perikanan, sedangkan Komisi III menangani masalah pendidikan bersama Dinas Pendidikan, kesehatan bersama Dinas Kesehatan, KONI (Olahraga), Dinas Tenaga Kerja, serta Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Pengawasan oleh DPRD dikatakan penting, bukan hanya karena tugas dan kewenangan anggota dewan untuk dapat menilai apakah berbagai kebijakan telah dijalankan sesuai dengan rencana. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap

berbagai instrumen kebijakan pemerintah, mulai dari perencanaan , pelaksanaan dan hasil dari kebijakan tersebut. Pengawasan yang dilakukan sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam suatu pemerintahan daerah sebagai pelaksana *check and balance* lembaga diluar suatu kekuasaan pemerintah daerah agar adanya keseimbangan, sehingga Kepala Daerah tidak semaunya sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan DPRD sangat diperlukan dalam pembangunan dan kebijakan pemerintah daerah. Pengawasan oleh DPRD dinilai sangat penting sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh anggota DPRD dapat menjalankan amanat yang diberikan oleh pemilihnya dalam menjalankan dan menjamin pencapaian pembangunan yang ada di daerah.

Dari informasi dan fakta yang penulis dapatkan, menyebutkan bahwa adanya penyimpangan yang terjadi pada beberapa SMA di Kota Cirebon. Dibuktikan pula dengan adanya kejanggalan pada data pendaftar di SMAN 2 serta peminatan dimasyarakat terhadap sekolah ini masih tinggi sehingga menyebabkan pendaftar pada sekolah tersebut melebihi jumlah daya tampung yang telah disiapkan. Sementara itu di SMAN 5 hanya ada 68 pendaftar dari 229 daya tampung yang ada. Hal tersebut tentu saja tidak sesuai dengan upaya pemerintah untuk merealisasikan program pemerataan pendidikan. Oleh karena itu pada penelitian kali ini akan difokuskan di SMAN 5 Kota Cirebon.

Berdasarkan hasil pengamatan sementara penulis pada permasalahan yang terjadi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon masih belum dapat melaksanakan pengawasan dengan optimal pada pelaksanaan pendidikan karena masih adanya beberapa hal yang menyimpang, diantaranya yaitu:



1. Proses pemerataan pendidikan yang masih belum berjalan dengan baik
2. Pengawasan yang dilakukan belum dapat menghindari penyimpangan dari aturan yang dibuat
3. Tidak optimalnya realisasi dari beberapa kebijakan di bidang pendidikan

Dalam penyelenggaraan pendidikan perlu diawasi secara maksimal dalam pelaksanaan implementasinya agar dapat mengurangi adanya penyimpangan-penyimpangan dari tujuan dan sasaran pada kebijakan itu sendiri. Sehingga pelaksanaan pendidikan dapat diwujudkan dalam proses pemerataan sistem pendidikan bagi seluruh warga masyarakat. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah diuraikan diatas maka akan ditelusuri lebih dalam melalui sebuah penelitian yang berjudul: “Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Kebijakan di Bidang Pendidikan Kota Cirebon (Studi Kasus di SMAN 5 Kota Cirebon)”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:  
Belum Optimalnya Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan Kebijakan di Bidang Pendidikan Kota Cirebon.

### 1.3 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengawasan DPRD dalam menangani pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dan pendukung dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon?
3. Upaya apa sajakah yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam menangani pengawasan DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengawasan DPRD dalam menangani pelaksanaan kebijakan bidang pendidikan di Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam menangani pelaksanaan kebijakan bidang pendidikan di Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam menangani pelaksanaan kebijakan bidang pendidikan di Kota Cirebon.

## 1.5 Kegunaan Penelitian

### A. Kegunaan Teoritis

- 1) Mengembangkan ilmu dan pengetahuan bagi peneliti mengenai pengawasan DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon.
- 2) Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pemikiran serta memperkaya literatur dan perkembangan ilmu pengetahuan yang ditekuni selama masa pembelajaran khususnya mengenai pengawasan DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon.

### B. Kegunaan Praktis

- 1) Untuk mengevaluasi dan memperbaiki pengawasan DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon.
- 2) Mudah-mudahan hasil dari penelitian ini dapat memberikan masukan kepada anggota dewan terkait dengan pengawasan DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon.
- 3) Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat merubah pengawasan secara optimal, sehingga pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan Kota Cirebon dapat berjalan dengan baik.



## 1.6 Kerangka Pemikiran

Secara umum pengertian pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Pengawasan diartikan juga sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan untuk mengandalkan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Sehingga jika terjadi suatu kesalahan ataupun penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai maka dapat segera diambil tindakan yang dapat menyelesaikan kegiatan berikutnya sehingga dapat terarah pelaksanaannya.

Menurut Manullang (2009: 173) menyatakan bahwa: “Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”

Menurut ahli lain Henry Fayol (dalam Manullang, 2009: 173) mendefinisikan pengawasan sebagai:

*Control consist in verifying whether everything occure in comformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has object to point out weaknesses and errors in other to reactivity them and prevent recurrence. It operate in everything, peoples, actions.* (Pengawasan dilakukan untuk memverifikasi apakah semuanya terjadi sesuai dengan rencana yang diadopsi, instruksi yang dikeluarkan dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Hal ini memiliki tujuan untuk menunjukkan kelemahan dan kesalahan lain untuk reaktivitas mereka dan mencegah pengulangan. Ini berjalan dalam segala hal, orang-orang, tindakan).

Sondang P. Siagian (dalam Silalahi, 1992: 73) mengemukakan pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi

untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Sedangkan G.R. Terry (dalam Hasibuan, 2008: 242) mendefinisikan pengawasan sebagai:

*Controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard; what is being accomplished, that is the performance, evaluating the performance and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is, in conformity with the standard.* (Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar).

Pengawasan pada dasarnya ditunjukan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan ataupun penyimpangan terhadap tujuan yang hendak dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu dalam melangsungkan kebijakan yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien sehingga dapat tercipta sesuatu kegiatan yang berkaitan dengan penentuan dan evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mengetahui bagaimana kebijakan pimpinan dijalankan dan sejauh mana penyimpangan terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pengertian pengawasan secara spesifik yang sesuai dengan fungsi DPRD lebih sering disebut dengan *oversight* yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap suatu tindakan yang bersumber pada kerangka aturan yang ditentukan. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai suatu proses ataupun rangkaian

kegiatan pemantauan, pemeriksaan serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan untuk menjamin agar seluruh kebijakan, program maupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik dapat berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dalam hal ini aturan-aturan yang sudah ditetapkan sebelumnya merupakan aturan-aturan standar serta nilai yang sudah dibuat dan ditetapkan oleh DPRD ataupun oleh DPRD bersama dengan lembaga-lembaga publik. Oleh karena itu, saat menjalankan pengawasan DPRD akan melihat sejauh mana dan bagaimana lembaga publik telah menjalankan kegiatan sesuai dengan tujuan? Apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai? Apakah dalam mencapai tujuan telah digunakan cara-cara yang benar? Lalu, apakah dalam mencapai tujuan tersebut muncul permasalahan dan persoalan? Berdasarkan hal tersebut maka munculah suatu teknik pengawasan sehingga melalui teknik tersebut dapat menilai apakah pengawasan yang dilakukan sudah dapat berjalan dengan baik ataupun sebaliknya.

Teknik pengawasan menurut Siagian (2014: 115) pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan menggunakan dua teknik yaitu pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*):

- a. Pengawasan Langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri, pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh para bawahannya. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk:
  - 1) Inspeksi langsung, yaitu bentuk pengawasan langsung dimana pimpinan secara langsung mengadakan pemeriksaan ke tempat kerja para pegawai

untuk meninjau kondisi pegawai dan pelaksanaan pekerja yang dilakukan oleh para pegawai serta memberikan kebenaran laporan yang diterimanya.

2) *On the spot observation* (pengamatan langsung) merupakan bentuk pengawasan langsung yang dilakukan pemimpin dengan cara mengamati dan memeriksa kegiatan dilapangan. Maksud dan tujuan dari teknik ini adalah untuk memperoleh informasi yang objektif tentang pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh bawahannya dan selanjutnya untuk melakukan tindakan korektif.

3) *On the spot report* (melaporkan langsung), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin dengan cara meminta laporan secara langsung kepada bawahan pada saat berada dilapangan dengan jalan meminta keterangan secara langsung kepada pegawai mengenai pelaksanaan pekerjaan mereka dan hasil-hasilnya. Laporan ditempat ini dilaksanakan dengan maksud mendapatkan data dan fakta objektif mengenai pelaksanaan pekerjaan oleh para pegawai serta hasil dari pelaksanaan pekerjaan oleh para pegawai yang bersangkutan, sehingga apabila ada penyimpangan rencana dan kegiatan akan dapat ditanggulangi.

b. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan mengenai pelaksanaan pekerjaan dan hasil-hasilnya serta segala sesuatu yang ada hubungannya dengan pelaksanaan pekerjaan. Termasuk

didalamnya mengenai perilaku para pegawai. Laporan tersebut dapat berbentuk:

- 1) Laporan tertulis yaitu sebagai suatu pertanggungjawaban kepada atasannya mengenai pekerjaan yang dilaksanakannya, sesuai dengan instruksi dan tugas-tugas yang diberikan atasan kepadanya.
- 2) Laporan lisan yaitu sebagai suatu pengawasan yang dilakukan dengan mengumpulkan fakta-fakta atau informasi tentang pelaksanaan pekerjaan melalui penyampaian laporan yang disampaikan langsung melalui tatap muka bawahan kepada atasan.

Teknik pengawasan yang dilakukan berguna untuk mendapatkan hasil yang optimal dari pelaksanaan pengawasan yang telah dilakukan sebelumnya. Pengawasan tersebut sangat berkaitan dengan suatu kebijakan yang telah ditetapkan, anggota dewan dapat melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang ada dalam pemerintahan, salah satunya adalah kebijakan di bidang pendidikan.

Konsep kebijakan atau dalam bahasa inggris sering didengar dengan sebutan *policy* merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha untuk mencapai sasaran.

Menurut Richard Rose (dalam Winarno, 2012: 20) mengatakan bahwa “Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit



banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri.”

Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, sebagaimana dikutip oleh Charles O. Jones (dalam Abdul Wahab, 2015: 8) mengatakan bahwa kebijakan tak lain ialah:

*A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it.* (Berdirinya keputusan ditandai dengan konsistensi perilaku dan berulang yang membuatnya dan orang baik dipihak mereka yang mematuhi).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh James Anderson (dalam Winarno, 2012:21) yaitu “Kebijakan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah.” Kebijakan tersebut dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara bagian alternatif yang ada.

Sedangkan menurut Carl J. Federick (dalam Agustino, 2016: 16) mendefinisikan kebijakan sebagai:

Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan dapat melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan tertentu sebagai bagian yang penting dari definisi



kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Berdasarkan pendapat dari berbagai ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan ataupun kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan seseorang, maupun suatu kelompok atau pemerintah yang menghasilkan unsur keputusan berupa upaya pemilihan dari berbagai alternatif yang ada untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Kebijakan di bidang pendidikan juga sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga dan sebagai perencanaan umum yang dijadikan pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan pula bahwa kebijakan di bidang pendidikan merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau penyelenggara dalam bidang pendidikan sebagai reaksi dari munculnya berbagai macam permasalahan pendidikan yang menjadi suatu pedoman untuk bertindak dan sebagai solusi serta inovasi guna mencapai visi dan misi pendidikan dari pemerintah maupun pihak lainnya yang menangani pendidikan.

Pendidikan pada dasarnya merupakan proses budaya yang bertujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Pendidikan diharapkan dapat melahirkan generasi penerus yang didalam jiwanya terdapat perpaduan nilai-nilai

intelektual, nilai etika sosial, nilai religious, dan nilai kepribadian bangsa. Hal ini dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tentang mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagai tindak lanjut dari tujuan tersebut, pemerintah membuat peraturan yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengatur sistem dan tujuan Pendidikan Nasional. Dalam undang-undang tersebut tercantum fungsi dari pendidikan nasional yaitu sebagai berikut:

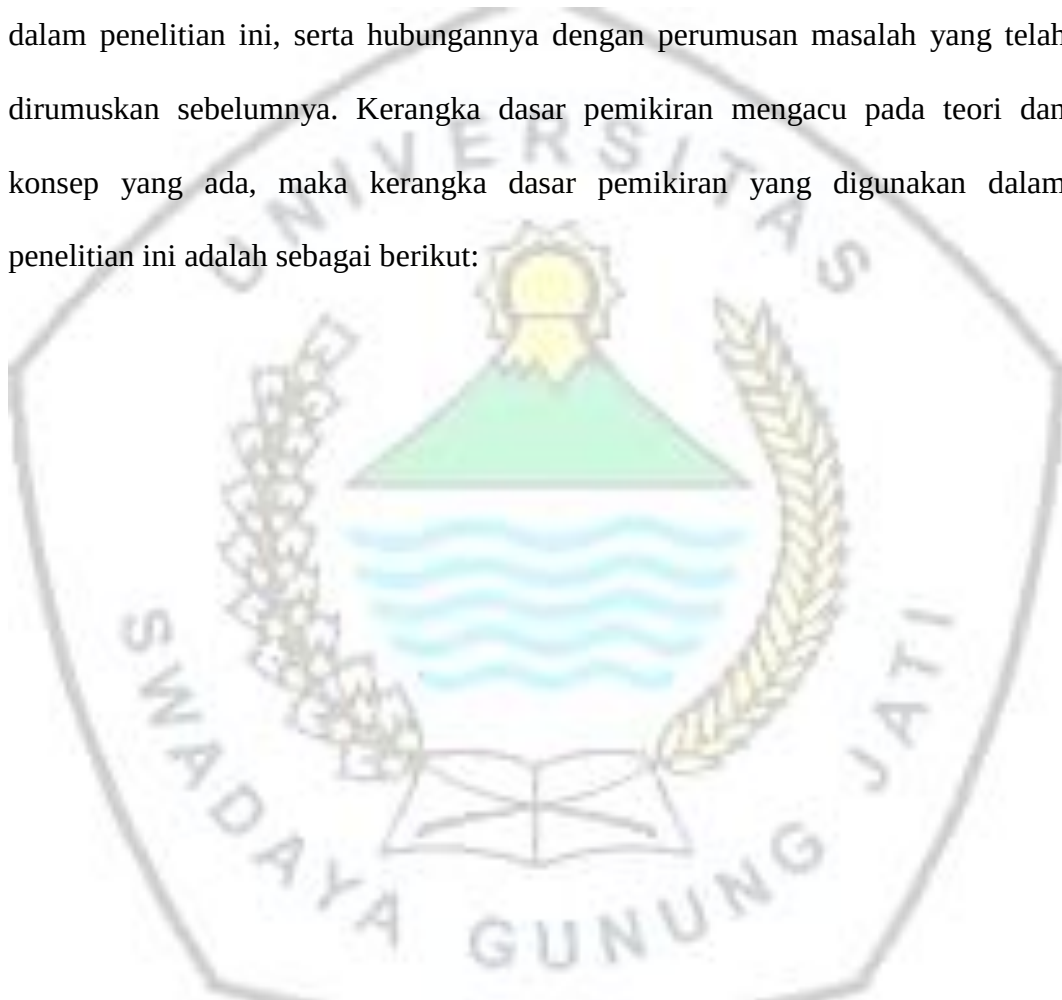
Pendidikan nasional berfungsi melambangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokrasi serta bertanggung jawab.

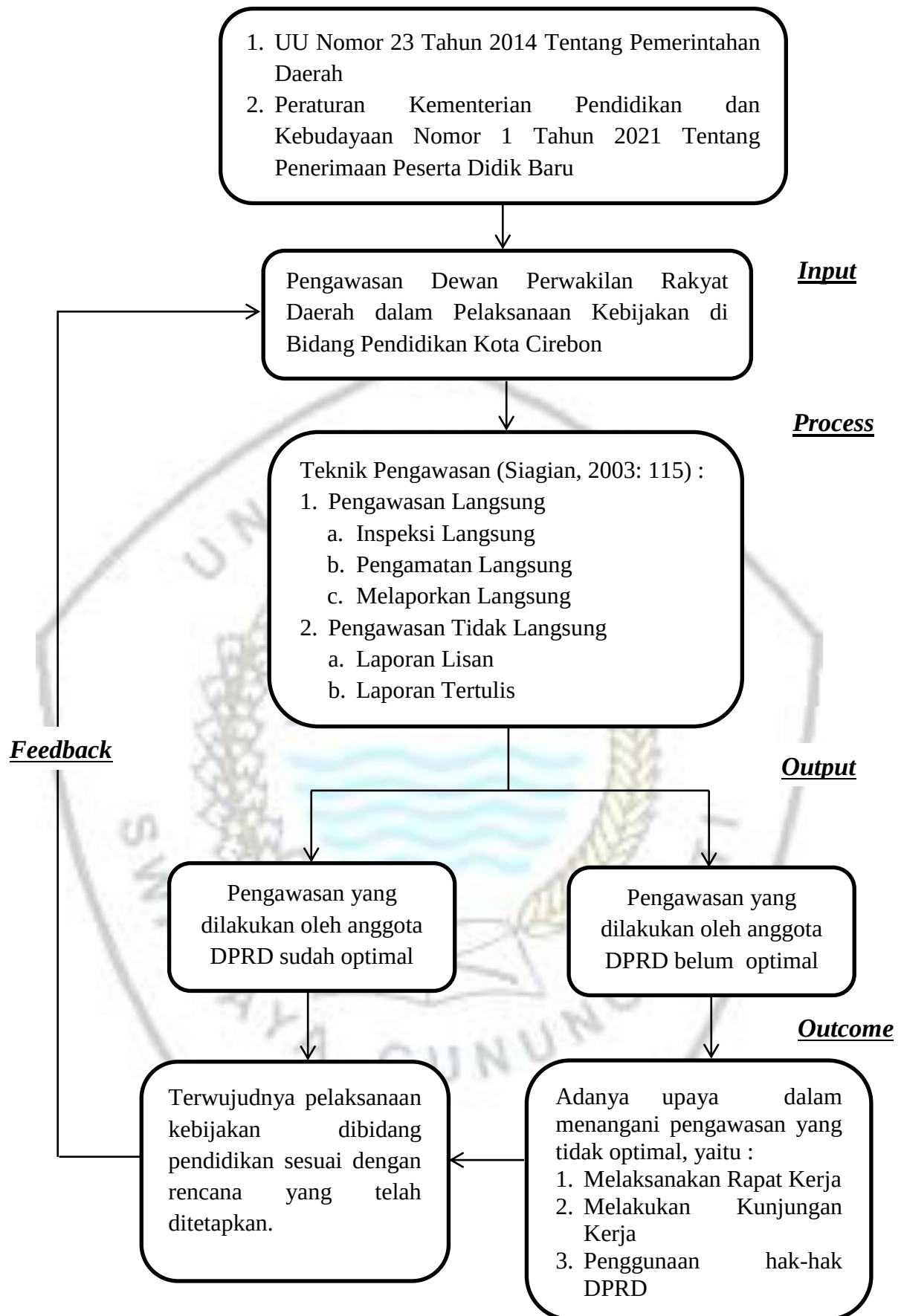
Pendidikan berfungsi untuk menunjang pembangunan bangsa dalam arti yang luas yaitu menghasilkan tenaga-tenaga pembangunan yang terampil, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Proses pendidikan pada hakikatnya merupakan suatu proses pemberdayaan, yaitu suatu proses untuk mengungkapkan potensi yang ada pada manusia sebagai individu yang selanjutnya dapat memberikan sumbangan kepada pemberdayaan masyarakat dan bangsanya.

Bidang pendidikan juga merupakan salah satu cara untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk memenuhi tuntutan zaman. Secara umum, pendidikan merupakan hal yang penting dalam kehidupan manusia. Manusia lebih mampu berfikir kreatif dan inovatif dalam melakukan pemecahan terhadap segala permasalahan yang dihadapi dengan adanya keberhasilan dalam pendidikan. Pendidikan dapat dikatakan berhasil apabila proses pendidikan

berjalan dengan baik sehingga dapat mencapai tujuan pendidikan yang diharapkan. Proses pendidikan adalah proses untuk memberikan kemampuan kepada individu untuk memberikan makna terhadap dirinya dan lingkungannya.

Kerangka dasar pemikiran yang digunakan tersebut berfungsi sebagai dasar atau landasan dalam pengembangan berbagai konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini, serta hubungannya dengan perumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Kerangka dasar pemikiran mengacu pada teori dan konsep yang ada, maka kerangka dasar pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:





**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**

## 1.7 Definisi dan Operasionalisasi Konsep Penelitian

### 1.7.1 Definisi Konsep Penelitian

Untuk memudahkan dalam pembahasannya, maka penulis akan mengemukakan definisi operasional sebagai berikut:

- a. Menurut Sondang P. Siagian (dalam Silalahi, 1992: 73) mengemukakan pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Pengertian pengawasan yang sesuai dengan fungsi DPRD disebut dengan oversight yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap suatu tindakan yang bersumber pada kerangka aturan yang ditentukan. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses ataupun rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan untuk menjamin agar seluruh kebijakan, program maupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik dapat berjalan sesuai dengan aturan- aturan yang sudah ditetapkan sebelumnya.
- c. Teknik pengawasan menurut Siagian pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua teknik yaitu pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawan tidak langsung (*indirect control*).



- d. Menurut Carl J. Frederick (dalam Agustino, 2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
- e. Kebijakan di bidang pendidikan merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau penyelenggara dalam bidang pendidikan sebagai reaksi dari munculnya berbagai macam permasalahan pendidikan yang menjadi suatu pedoman untuk bertindak dan sebagai solusi serta inovasi guna mencapai visi dan misi pendidikan dari pemerintah maupun pihak lainnya yang menangani pendidikan.
- f. Dalam UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mencantumkan fungsi dari pendidikan yaitu Pendidikan nasional berfungsi melambangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

### 1.7.2 Operasionalisasi Konsep Penelitian

Operasionalisasi konsep penelitian merupakan salah satu upaya peneliti untuk menghubungkan atau menjabarkan konsep penelitian yang sudah ada kedalam beberapa dimensi dan parameter, sehingga konsep-konsep tersebut dapat diteliti. Berikut merupakan operasionalisasi konsep penelitian:

**Tabel 1.1**  
**Operasionalisasi Konsep Penelitian**

| Konsep                                                  | Dimensi                      | Parameter                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Teknik Pengawasan menurut Sondang P Siagian (2014: 115) | 1. Pengawasan Langsung       | 1. Inspeksi Langsung dilakukan secara langsung oleh anggota dewan melalui kunjungan kerja.<br>2. Pengamatan Langsung dilakukan untuk mengamati dan memeriksa kegiatan di lapangan<br>3. Melaporkan Langsung dilakukan untuk meminta laporan secara langsung saat berada di lapangan |
|                                                         | 2. Pengawasan Tidak Langsung | 1. Laporan Lisan dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban<br>2. Laporan Tertulis dilakukan untuk                                                                                                                                                                                 |

|  |  |                                                             |
|--|--|-------------------------------------------------------------|
|  |  | mengumpulkan informasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan |
|--|--|-------------------------------------------------------------|

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1 Metode Penelitian yang Digunakan

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan suatu data secara sistematis dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang diperhatikan yaitu cara ilmiah, data tujuan, dan kegiatan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, agar peneliti dapat secara jelas dan rinci serta mendapatkan data secara mendalam karena penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Kebijakan di bidang Pendidikan Kota Cirebon. Menurut Sugiono (2017: 9) penelitian kualitatif adalah:

Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah instruk kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Tujuan dari penelitian kualitatif adalah untuk mengetahui beberapa fakta dan informasi yang berada dilapangan, baik berupa penjelasan deskripsi dari subjek penelitian maupun berupa data dan gambar yang dapat menunjang hasil penelitian. Sehingga dapat ditemukan suatu pemecahan masalah dari objek yang akan diteliti secara alamiah

Jenis metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif sering disebut dengan metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*) Penelitian ini menggunakan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, dan juga perilaku seseorang atau kelompok. Dengan pendekatan kualitatif, penulis bermaksud untuk mendeskripsikan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Kebijakan di Bidang Pendidikan Kota Cirebon.

### **1.8.2 Informan dan Teknik Penelitian**

Pada penelitian kualitatif pemilihan informan tidak selalu menjadi wakil dari seluruh objek penelitian, tetapi yang terpenting informan memiliki pengetahuan yang cukup serta mampu menjelaskan keadaan sebenarnya tentang objek penelitian. Teknik pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive* (*purposive sampling*), pada teknik ini mencakup orang-orang yang diseleksi atas dasar kriteria-kriteria tertentu yang dianggap mampu memberikan informasi sesuai dengan fokus penelitian.

Menurut Sugiono (2017: 128-129) mendefinisikan Purposive Sampling sebagai:

Sampling purposive adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Pengambilan tertentu ini, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti.

Penelitian mengenai Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Kebijakan di Bidang Pendidikan Kota Cirebon, memerlukan informan yang mempunyai pemahaman yang berkaitan langsung dengan masalah penelitian guna memperoleh data dan informasi yang akurat. Oleh sebab itu informan yang dimaksud adalah informan kunci dan informan pendukung.

Adapun rincian informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Informan Kunci (*key informant*) yaitu informasi yang didapat langsung dari narasumber atau objek yang diteliti, yaitu :
  - 1) Anggota Komisi III DPRD Kota Cirebon yang menangani bidang Pendidikan
- b. Informan pendukung (*support informant*) yaitu informan yang didapat dari :
  - 1) Kepala Seksi Pelayanan Cabang Dinas Pendidikan Wilayah X Jawa Barat
  - 2) Anggota Dewan Pendidikan Kota Cirebon

- 3) Kepala Sub Bagian Hub Masyarakat dan Dokumentasi sebagai pendamping Komisi III

### **1.8.3 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan studi kepustakaan dan studi lapangan. Dalam proses pengumpulan data tersebut, dijelaskan oleh Sugiono (2017, 224) bahwa “Teknik pengumpulan data merupakan langkah strategis dalam penelitian, karena tujuan dari penelitian adalah mendapatkan data”. Dalam penelitian tersebut, data dikumpulkan oleh peneliti secara pribadi dengan memasuki lapangan serta terjun sendiri untuk mengumpulkan informasi melalui observasi maupun wawancara. Berdasarkan hal tersebut, berikut merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan:

- a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan penelitian dengan mengumpulkan data dari sumber-sumber tertulis, mempelajari literature, buku, peraturan perundang-undangan serta sumber-sumber lainnya untuk mendapatkan landasan teori guna pemecahan masalah.

- b. Studi Lapangan

Studi lapangan merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan penelitian secara langsung dilokasi penelitian melalui teknik sebagai berikut:



### 1) Observasi

Observasi adalah pengamatan terhadap suatu objek yang diteliti baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memperoleh data yang harus dikumpulkan dalam penelitian. Observasi atau pengamatan merupakan salah satu teknik penelitian yang sangat penting. Pengamatan itu digunakan karena berbagai alasan. Observasi ini digunakan untuk mengetahui sejauh mana pengawasan yang dilakukan anggota dewan dapat berjalan dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan yang ada di Kota Cirebon, khususnya dalam bidang pendidikan di Sekolah Menengah Atas.

### 2) Wawancara

Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi yang digali dari sumber data langsung melalui percakapan atau tanya jawab wawancara dalam penelitian yang sifatnya mendalam karena ingin mengeksplorasi informasi secara holistik dan jelas dari informan. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan petunjuk umum, dimana jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan namun tidak perlu ditanyakan secara berurutan (semi struktur).

### 3) Dokumentasi

Dokumentasi asal katanya dokumen yang berasal dari bahasa latin yaitu decree, yang berarti mengajar. Dalam bahasa inggris disebut

document yaitu “*something written or printed, to be used as a record or evidence*”, atau suatu tertulis atau dicetak untuk digunakan sebagai suatu catatan atau bukti. Dokumentasi digunakan sebagai pengumpulan data dan telaah pustaka, dimana dokumen-dokumen yang dianggap menunjang dan relevan dengan permasalahan yang akan diteliti baik berupa literatur, laporan tahunan, majalah, jurnal, tabel, karya tulis ilmiah, dokumen peraturan pemerintah dan Undang-Undang yang telah tersedia dipelajari, dikaji dan disusun/dikategorikan sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh data guna memberikan suatu informasi yang berkenaan dengan penelitian yang akan dilakukan.

#### **1.8.4 Teknik Pengujian Keabsahan Data**

Pemeriksaan keabsahan data pada dasarnya digunakan untuk menyanggah balik yang dituduhkan kepada penelitian kualitatif yang mengatakan tidak ilmiah. Teknik tersebut juga merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari penelitian kualitatif. Ada banyak sekali teknik pemeriksaan atau pengecekan keabsahan data, tetapi yang lazim digunakan dalam penelitian skripsi adalah teknik triangulasi. Trianggulasi adalah teknik yang diperoleh dengan cara *check*, *recheck*, dan *cross check* terhadap data itu.

Menurut Moleong (2010: 330) triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data

itu. Peneliti menggunakan teknik triangulasi untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain, peneliti dapat *me-recheck* temuannya dengan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, maupun teori.

Tahapan yang digunakan dalam teknik triangulasi data adalah dengan menggunakan suatu sumber dan metode. Menurut Patton (dalam Meleong, 2010: 330) mengatakan bahwa triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Dengan menggunakan teknik ini peneliti dapat membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu, membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang berada, orang pemerintahan, dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif, yaitu suatu penulisan yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya pada saat penelitian berlangsung. Kemudian data tersebut dianalisis dan diinterpretasikan serta dibantu dengan keterangan tambahan yang dapat mendukung sebuah penelitian. Menurut Mile and Huberman (dalam Sugiono, 2017: 246) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Berikut merupakan aktivitas yang dilakukan dalam analisis data:

a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Seperti yang dikemukakan, semakin lama peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum catatan-catatan di lapangan dengan memilih hal-hal yang pokok yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, memfokuskan pada suatu hal-hal yang penting dan dicari tema beserta polanya, kemudian disusun secara sistematis. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data kembali serta mencarinya apabila sewaktu-waktu diperlukan. Reduksi data dapat dibantu dengan peralatan

elektronik seperti computer-mini dengan memberikan kode pada aspek-aspek tertentu.

b. Penyajian Data (*Display Data*)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. *Display data* digunakan untuk melihat suatu gambaran keseluruhan hasil dari penelitian, baik yang berbentuk matrik atau pengkodean, dari hasil reduksi data dan display data itulah selanjutnya peneliti dapat menarik kesimpulan data dan memverifikasikan sehingga menjadi data yang berguna. Dengan men-*display data* maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verification*)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat serta mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Akan tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan untuk mengumpulkan data sehingga kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

## 1.9 Lokasi dan Jadwal Penelitian

### 1.9.1 Lokasi Penelitian

Objek penelitian merupakan suatu hal yang mendukung berjalannya suatu penelitian. Menurut Spradley (dalam Sugiono, 2017: 215) mengatakan bahwa:

Situasi sosial atau *social situation* terdiri atas tiga elemen, yaitu: tempat (*place*), pelaku (*actors*), dan (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Situasi sosial tersebut, dapat di rumah, berikutan keluarga dan aktivitasnya, atau orang-orang disudut-sudut jalan yang sedang ngobrol, atau ditempat kerja, di kota, desa atau wilayah suatu Negara. Situasi sosial tersebut dapat dinyatakan sebagai objek penelitian yang ingin diketahui apa yang terjadi didalamnya.

Dalam penulisan proposal penelitian ini yang menjadi objek penelitian yaitu pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon, dengan alasan:

1. Adanya permasalahan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh anggota dewan mengenai pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan yang belum dilakukan secara optimal
2. Lokasi yang dapat dijangkau oleh penulis karena secara geografis berada di wilayah Kota Cirebon
3. Adanya sumber data yang mendukung penelitian





