

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian yang telah terlaksana, berlandaskan pada teori-teori sebagai kerangka berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana penelitian menyoroti masalah yang dipilih. Singarimbun (1995:37) menyebutkan teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan konstruksi, defenisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Dalam penelitian ini yang menjadi kerangka teori adalah :

A. Administrasi Pendidikan.

Sebelum membahas mengenai admistrasi pendidikan, penulis terlebih dahulu akan membahas hubungan antara administrasi publik dengan administrasi pendidikan. Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2004:03) mempunyai definisi yaitu proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinir untuk memformulasikan, mengimplementasi kan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Secara khusus administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksana dari kebijakan publik. Artinya administrasi publik lebih berkenaan dengan kegiatan pengelolaan dan pelayanan publik maupun penyediaan barang-barang publik seperti kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa pendidikan merupakan salah satu aspek yang merupakan urusan-urusan publik. Sehingga administrasi pendidikan merupakan bagian dari administrasi publik.

Administrasi pendidikan sebagai salah satu bagian dari urusan publik merupakan aspek penting yang perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah. Hal ini dikarenakan aspek pendidikan merupakan urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, perlu pembahasan yang mendalam mengenai administrasi pendidikan. Sehingga pemerintah sebagai pelaksana dari penyelenggaraan pendidikan dapat memberikan pelayanan publik yang bagus kepada masyarakat, khususnya di bidang pendidikan. Bagi masyarakat kajian mengenai administrasi pendidikan juga akan memberikan peranan penting bagi pengembangan kualitas diri untuk menghadapi tantangan yang semakin besar dan membutuhkan pengetahuan yang cukup untuk mengatasi tantangan tersebut.

1. Pengertian Administrasi Pendidikan.

Mengacu pada pengertian administrasi, “administrasi pendidikan adalah ilmu terapan yang mempelajari keseluruhan proses kerjasama sekelompok orang yang melakukan kegiatan bersama di bidang pendidikan, dengan menggunakan tenaga, peralatan serta perlengkapan yang tersedia untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien” (Wijono, 1989:35). Meskipun segala kegiatan yang dilakukan dalam proses administrasi pendidikan pada akhirnya bermaksud untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan, namun administrasi pendidikan tidaklah sama dengan pendidikan. Tidak semua kegiatan pencapaian tujuan pendidikan itu adalah administrasi pendidikan. Administrasi pendidikan adalah segenap proses pengerahan dan pengintegrasian segala sesuatu, baik personil, spiritual

maupun material, yang bersangkutan paut dengan pencapaian tujuan pendidikan (Purwanto, 1998:3-4).

Dengan demikian, di dalam proses administrasi pendidikan, segenap usaha orang-orang yang terlibat dalam proses pencapaian tujuan pendidikan itu diintegrasikan, diorganisasi, dan dikoordinasikan secara efektif, dan semua materi yang diperlukan dan yang telah ada dimanfaatkan secara efisien. Sedangkan pendidikan, baik yang dimaksud sebagai proses maupun produk, adalah masalah perseorangan. Peserta didik sendirilah yang harus membuat perubahan di dalam dirinya sesuai dengan yang dikehendaknya. Jadi, proses pendidikan terjadi di dalam diri individu, dan produk pendidikan diwujudkan dalam tingkah lakunya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi pendidikan tidak sama dengan pendidikan. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian administrasi pendidikan, di bawah ini dikutipkan beberapa definisi lainnya.

Sutisna (1983:17) mengemukakan bahwa administrasi pendidikan dapat kiranya dilukiskan sebagai “suatu peristiwa mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang saling tergantung dari orang-orang dan kelompok-kelompok dalam mencapai tujuan bersama pendidikan anak-anak”. Dalam hal ini administrasi dilukiskan memiliki arti yang lebih luas dari yang biasa orang berikan tentang pekerjaan sehari-hari “pekerjaan klerk”. Administrasi yang dimaksud menyangkut peranan fungsi pimpinan yang meliputi berbagai kegiatan, yang semuanya diarahkan untuk tercapainya tujuan organisasi. selanjutnya Sutisna (1989:35) menjelaskan administrasi pendidikan telah

dilukiskan sebagai proses yang membuat sumber-sumber manusia dan materiil tersedia dan efektif bagi pencapaian tujuan pendidikan.

Nawawi (2003:11) mengartikan administrasi pendidikan sebagai suatu proses atau kegiatan, yang selanjutnya dikemukakan bahwa: Administrasi pendidikan adalah serangkaian kegiatan atau seluruh proses pengendalian usaha kerjasama sejumlah orang untuk mencapai tujuan pendidikan secara berencana dan sistematis yang diselenggarakan di lingkungan tertentu, terutama berupa lembaga pendidikan formal. Depdikbud, (1987:6) mengatakan: "Administrasi pendidikan sebagai suatu teori berfungsi menjelaskan gejala-gejala atau kejadian dalam kerjasama pendidikan, dan memberikan tuntutan dalam pengambilan keputusan berdasarkan prediksi kejadian-kejadian yang mungkin terjadi". Prediksi ini harus dapat diverifikasi dengan fakta-fakta secara empiris. Sebagai suatu proses atau kegiatan, administrasi pendidikan dapat dipandang sebagai keseluruhan kegiatan menyediakan dan memberdayakan sumber-sumber untuk pencapaian tujuan pendidikan secara efektif dan efisien. Dengan mengidentifikasikan tiga unsur utama dalam administrasi pendidikan.

Dari beberapa definisi administrasi pendidikan yang telah dikemukakan diatas ternyata di dalam setiap kegiatan administrasi terdapat beberapa unsur yang selaluterkait satu sama lain. Beberapa unsur pokok di dalam admisnistrasi yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- a. Adanya unsur sekelompok manusia
- b. Adanya tujuan yang hendak dicapai bersama

- c. Adanya tugas atau fungsi yang harus dilaksanakan
- d. Adanya peralatan dan perlengkapan yang diperlukan

2. *Scope* (Bidang Garapan) Administrasi Pendidikan

Dengan melihat unsur-unsur pokok administrasi seperti dikemukakan di atas, jelaslah bahwa bidang-bidang garapan dalam proses administrasi pendidikan itu sangat luas. Tercakup di dalamnya administrasi personel, administrasi kurikulum, kepemimpinan, pengawasan atau supervisi pendidikan, administrasi bisnis pendidikan, organisasi lembaga pendidikan (Purwanto, 1998:11-14).

Secara lebih terinci, bidang garapan administrasi pendidikan dapat pula diuraikan sebagai berikut:

- a. Administrasi Tatalaksana Sekolah:
 - 1) Organisasi dan susunan pegawai tata usaha.
 - 2) Otorisasi dan anggaran belanja keuangan sekolah.
 - 3) Kepegawaian dan kesejahteraan pegawai.
 - 4) Perlengkapan dan perbekalan.
 - 5) Keuangan dan pembukuannya.
 - 6) Korespondensi.
 - 7) Laporan-laporan (bulanan, kuartalan, tengah tahunan, tahunan).
 - 8) Pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.
 - 9) Pengisian buku pokok, klapper, rapor, dan sebagainya.

b. Administrasi Kepegawaian (Guru dan Tenaga Kependidikan):

- 1) Pengangkatan dan penempatan guru dan tenaga kependidikan.
- 2) Organisasi personil guru-guru.
- 3) Masalah kepegawaian dan kesejahteraan guru.
- 4) Rencana orientasi bagi guru yang baru.
- 5) *Konduite* dan penilaian kemajuan guru-guru.
- 6) *Inservice training* dan *up-grading* guru-guru.

c. Administrasi Siswa/Murid:

- 1) Organisasi dan perkumpulan murid.
- 2) Kesehatan dan kesejahteraan murid.
- 3) Penilaian dan pengukuran kemajuan murid.
- 4) Bimbingan dan penyuluhan bagi murid.

d. Administrasi Supervisi Pengajaran:

- 1) Usaha membangkitkan dan merangsang semangat guru-guru/tenaga kependidikan (tata usaha) dalam menjalankan tugas mereka masing-masing dengan sebaik-baiknya.
- 2) Usaha mengembangkan, mencari, dan menggunakan metode-metode baru dalam mengajar dan belajar yang lebih baik.
- 3) Mengusahakan dan mengembangkan kerjasama yang baik antara guru, murid, dan pegawai tata usaha sekolah.
- 4) Mengusahakan cara-cara menilai hasil pendidikan dan pengajaran;

5) Usaha mempertinggi mutu dan pengalaman guru-guru (*inservice training* dan *up-grading*).

e. Administrasi Pelaksanaan dan Pembinaan Kurikulum:

- 1) Mempedomani dan merealisasikan apa yang tercantum dalam kurikulum sekolah yang bersangkutan dalam usaha mencapai dasar-dasar dan tujuan pendidikan dan pengajaran.
- 2) Menyusun dan melaksanakan organisasi kurikulum beserta materi-materi, sumber-sumber, dan metode-metode pelaksanaannya disesuaikan dengan pembaharuan pendidikan dan pengajaran serta kebutuhan masyarakat dan lingkungan sekolah.
- 3) Kurikulum bukanlah yang mutlak harus diikuti begitu saja tanpa ada kesempatan perubahan sedikit pun. Kurikulum lebih merupakan pedoman bagi para guru dalam menjalankan tugasnya. Guru berhak dan wajib memilih dan menambah (*improvisasi*) materi-materi, sumber-sumber, ataupun metode-metode pelaksanaan yang dianggap lebih sesuai dengan kebutuhan perkembangan masyarakat lingkungan sekolah. Karena itu jika sudah tidaksesuai lagi dengan kemajuan dan kebutuhan masyarakat dan negara, dapat dikurangi atau dibuang.

f. Administrasi Pendirian dan Perencanaan Bangunan Sekolah:

Pada umumnya perencanaan dan pendirian bangunan sekolah menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi dalam prakteknya sesuai dengan kemajuan dan perkembangan dunia pendidikan dan pengajaran, maka keikutsertaan masyarakat (orang tua/wali murid), dunia usaha (swasta), kalangan pendidik (guru), dan dengan difasilitasi pemerintah (daerah) menjadi sesuatu yang harus dipenuhi. Karenanya pengetahuan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan perencanaan dan pendirian bangunan sekolah perlu juga dimiliki oleh guru, antara lain mengenai:

- 1) Cara memilih lokasi dan menentukan luas tanah yang dibutuhkan.
- 2) Mengusahakan, merencanakan, dan menggunakan biaya pendirian bangunan sekolah.
- 3) Menentukan jumlah dan luas ruangan-ruangan kelas, kantor, gudang, asrama, lapangan olah raga, podium, kebun sekolah, tempat parkir kendaraan, serta komposisinya masing-masing.
- 4) Cara-cara penggunaan bangunan sekolah dan fasilitas-fasilitas lainnya yang efektif, produktif, serta pemeliharaannya secara berlanjut.
- 5) Alat-alat/perlengkapan sekolah dan alat pelajaran (peraga) sekolah yang dibutuhkan, dan sebagainya.

g. Administrasi Hubungan Sekolah dengan Masyarakat:

Hubungan di sini mencakup:

- 1) Hubungan sekolah dengan sekolah lain.
- 2) Hubungan sekolah dengan pemerintah setempat (kabupaten/kecamatan, desa/kelurahan).
- 3) Hubungan sekolah dengan instansi/lembaga pemerintah atau swasta.
- 4) Hubungan sekolah dengan tokoh dan masyarakat umumnya.

Hubungan-hubungan tersebut di atas hendaknya merupakan *simbiosis mutualistis*, baik di bidang paedagogis, sosiologis, dan produktif, sehingga mendatangkan keuntungan dan perbaikan serta kemajuan bagi semua pihak. Dalam hal ini peranan kepala sekolah sangat penting dan menentukan. Dari apa yang diuraikan di muka, maka bidang-bidang yang tercakup dalam administrasi pendidikan, dapat dikelompokkan sebagai berikut.

- a. Administrasi Kepegawaian (Personil), yaitu kegiatan administrasi yang menyangkut personil guru dan tenaga kependidikan lain, termasuk murid. Dalam hal ini masalah kepemimpinan dan supervisi sangat memegang peranan penting.
- b. Administrasi Material, yaitu kegiatan administrasi yang menyangkut materi/benda (alat-alat/perlengkapan/perbekalan).

- c. Administrasi Kurikulum, yang di dalamnya mencakup penyusunan kurikulum, pembinaan kurikulum, pelaksanaan kurikulum, penyusunan silabus, penyusunan garis-garis besar program pembelajaran atau rencana pelaksanaan pelajaran, pembagian tugas guru-guru mata pelajaran, persiapan harian, mingguan, dan sebagainya (Purwanto, 1998:11-14).

Douglass dalam jurnalnya yang berjudul *Modern Administration of Secondary Schools*, menyebutkan bahwa ada dua unsur dalam kegiatan penyelenggaraan sekolah, yaitu:

- a. "*Human element*" (unsur-unsur manusia): anak-anak, orang tua, para guru dan para pegawai dan pekerja lain, kepala inspeksi pendidikan/pengajaran, pekerjaan pengawasan-pengawasan pendidikan, kepala perwakilan pendidikan dan kebudayaan, dan sebagainya juga para individu lain dalam masyarakat.
- b. "*Material element*" (unsur-unsur kebendaan)
 - 1) Uang, gedung, tanah, perlengkapan, dan alat-alat pelajaran;
 - 2) Ide-ide, prinsip-prinsip, hukum-hukum, peraturan-peraturan, keinginan-keinginan masyarakat, kebutuhan-kebutuhannya dan sebagainya.

Selanjutnya Douglass juga merumuskan pengelolaan sekolah menjadi lima macam, yaitu:

- a. *Instructional program*.
- b. *Staff personnel*.

- c. *Student personnel*
- d. *Financial and physical resources*
- e. *School-Community relationship*

3. Fungsi Administrasi Pendidikan

Menurut Wijono (2000:35), fungsi pokok administrasi pendidikan meliputi perencanaan yang mencakup pembuatan keputusan dan penyusunan program, pengorganisasian yang mencakup penyusunan struktur dan komunikasi, pimpinan yang mencakup pengkoordinasian dan komando, pemberian stimulus, dan pengawasan yang mencakup pemeriksaan dan penilaian.

Uraian lebih lanjut dari fungsi-fungsi administrasi pendidikan adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan Pendidikan.

Perencanaan merupakan salah satu syarat mutlak bagi setiap kegiatan administrasi. Tanpa perencanaan atau *planning*, pelaksanaan suatu kegiatan akan mengalami kesulitan dan bahkan kegagalan dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Di dalam setiap perencanaan ada dua faktor yang harus diperhatikan, yaitu faktor tujuan dan faktor sarana, baik sarana personel maupun material. Langkah-langkah dalam perencanaan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menentukan dan merumuskan tujuan yang hendak dicapai
- 2) Meneliti masalah-masalah yang akan dilakukan

- 3) Mengumpulkan data dan informasi-informasi yang diperlukan.
- 4) Menentukan tahap-tahap atau rangkaian tindakan
- 5) Merumuskan bagaimana masalah-masalah itu akan dipecahkan dan bagaimana pekerjaan-pekerjaan itu akan diselesaikan

b. Pengorganisasian Pendidikan.

Pengorganisasian merupakan aktivitas menyusun dan membentuk hubungan-hubungan kerja antara orang-orang sehingga terwujud suatu dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Di dalam pengorganisasian terdapat adanya pembagian tugas-tugas, wewenang, dan tanggung jawab secara terperinci menurut bidang-bidang dan bagian-bagian, sehingga terciptalah adanya hubungan-hubungan kerja sama yang harmonis dan lancar menuju pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Pengorganisasian sebagai fungsi administrasi pendidikan menjadi tugas utama bagi para pemimpin pendidikan termasuk kepala sekolah.

c. Kepemimpinan Pendidikan.

Adanya bermacam-macam tugas yang dilakukan oleh banyak orang, memerlukan adanya koordinasi dari seorang pemimpin. Adanya koordinasi yang baik dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya persaingan yang tidak sehat dan atau kesimpangsiuran dalam tindakan. Dengan adanya koordinasi yang baik, semua bagian

dan personel dapat bekerjasama menuju ke satu arah tujuan yang telah ditetapkan.

d. Pengawasan/Supervisi Pendidikan.

Setiap pelaksanaan program pendidikan memerlukan adanya pengawasan atau supervisi. Pengawasan bertanggung jawab tentang keefektifan program itu. Oleh karena itu, supervisi haruslah meneliti ada atau tidaknya kondisi-kondisi yang akan memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan pendidikan. Jadi, fungsi supervisi yang terpenting adalah:

- 1) Menentukan kondisi-kondisi/syarat-syarat apakah yang diperlukan, dan
- 2) Memenuhi/mengusahakan syarat-syarat yang diperlukan itu (Purwanto, 1998:16).

4. Pendekatan dalam Administrasi Pendidikan

Raymond and Dethy dalam jurnalnya yang berjudul *A Value Approach to Educational Administration* menjelaskan bahwa dalam perkembangannya pendekatan-pendekatan dalam administrasi pendidikan tidak terlepas dengan perkembangan teori administrasi dan organisasi. Menurut Way K. Hoy dan Cecil G. Miskel (1978) dan J.C.S. Musaaazi (1988) bahwa perkembangan teori administrasi dapat digolongkan kepada tiga tahapan perkembangan: (1) pendekatan organisasi klasik (1900-1930); (2) pendekatan hubungan manusia (1930-1950); dan (3) pendekatan prilaku (1950-sekarang).

a. Pendekatan Organisasi Klasik

Pendekatan organisasi klasik ini sering disebut juga dengan gerakan administrasi ilmiah yang dipelopori oleh Frederick Taylor seorang yang memiliki latar belakang dan pengalaman sebagai buruh, juru ketik, mekanik, dan akhirnya berpengalaman sebagai kepala teknik yang hidup antara tahun 1856 sampai dengan tahun 1915. Gerakan ini mencari upaya untuk dapat menggunakan orang secara efektif dalam organisasi industri. Konsep dari gerakan ini adalah orang dapat juga bekerja layaknya sebagai mesin. Frederick Taylor dan teman-temannya berkeyakinan bahwa para pekerja yang didorong motivasi ekonomi dan keinginan psikologis yang terbatas yang memerlukan arahan-arahan tetap.

b. Pendekatan Hubungan Manusia

Pendekatan hubungan manusia adalah gerakan yang lahir dan berkembang sebagai reaksi terhadap pendekatan organisasi klasik. Pendekatan hubungan manusia ini dipelopori oleh Mary Parker Follett (1868-1933) orang yang pertama kali mengenal pentingnya faktor-faktor manusia dalam administrasi. Mary Follet juga banyak menulis yang berkenaan dengan sisi manusia dalam administrasi. Mary Follet percaya bahwa masalah yang mendasar dalam semua organisasi adalah mengembangkan dan mempertahankan hubungan dinamis dan harmonis. Walaupun terjadi konflik, menurut pemikiran Mary Follet,

konflik tersebut merupakan suatu proses yang normal bagi pengembangan hal yang mengakibatkan terjadinya konflik itu.

c. Pendekatan Perilaku

Pendekatan perilaku dalam administrasi adalah menggabungkan antara hubungan sosial dengan struktur formal dan menambahkannya dengan proposisi yang diambil dari psikologi, sosiologi, ilmu politik, dan ekonomi. Pendekatan ini dipelopori oleh Chester I. Barnard yang hidup antara tahun 1886 sampai dengan tahun 1961. Barnard adalah seorang kepala eksekutif pada perusahaan Bell Telephone di New Jersey yang menulis buku dengan judul "*Functions of the Executive*" (1938). Dalam buku ini Barnard mengulas secara lengkap teori perilaku yang kooperatif dalam organisasi formal. Barnard menyimpulkan bahwa kontribusi kerjanya berkenaan dengan konsep struktur dan dinamis. Konsep-konsep struktur yang dianggap penting adalah individu, sistem kerja sama, organisasi formal, organisasi formal yang kompleks, dan juga organisasi informal. Konsep-konsep dinamis yang penting menurut Barnard adalah kerelaan, kerjasama, komunikasi, otoritas, proses keputusan, dan keseimbangan dinamik.

Dalam melaksanakan administrasi pendidikan harus adanya faktor-faktor pendukung agar dapat terlaksana dengan baik, salah satu faktor pendukungnya adalah sebuah kebijakan, dimana kebijakan adalah sebuah aturan dari pemerintah yang harus dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan-kesepakatan yang telah

dirumuskan sebelumnya. Kemudian kebijakan itu harus diimplementasikan agar membawa dampak dalam rangka menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dan dalam hal ini adalah masalah pendidikan. Untuk itu, dalam kajian pustaka ini juga diperlukan kajian mengenai implementasi kebijakan.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

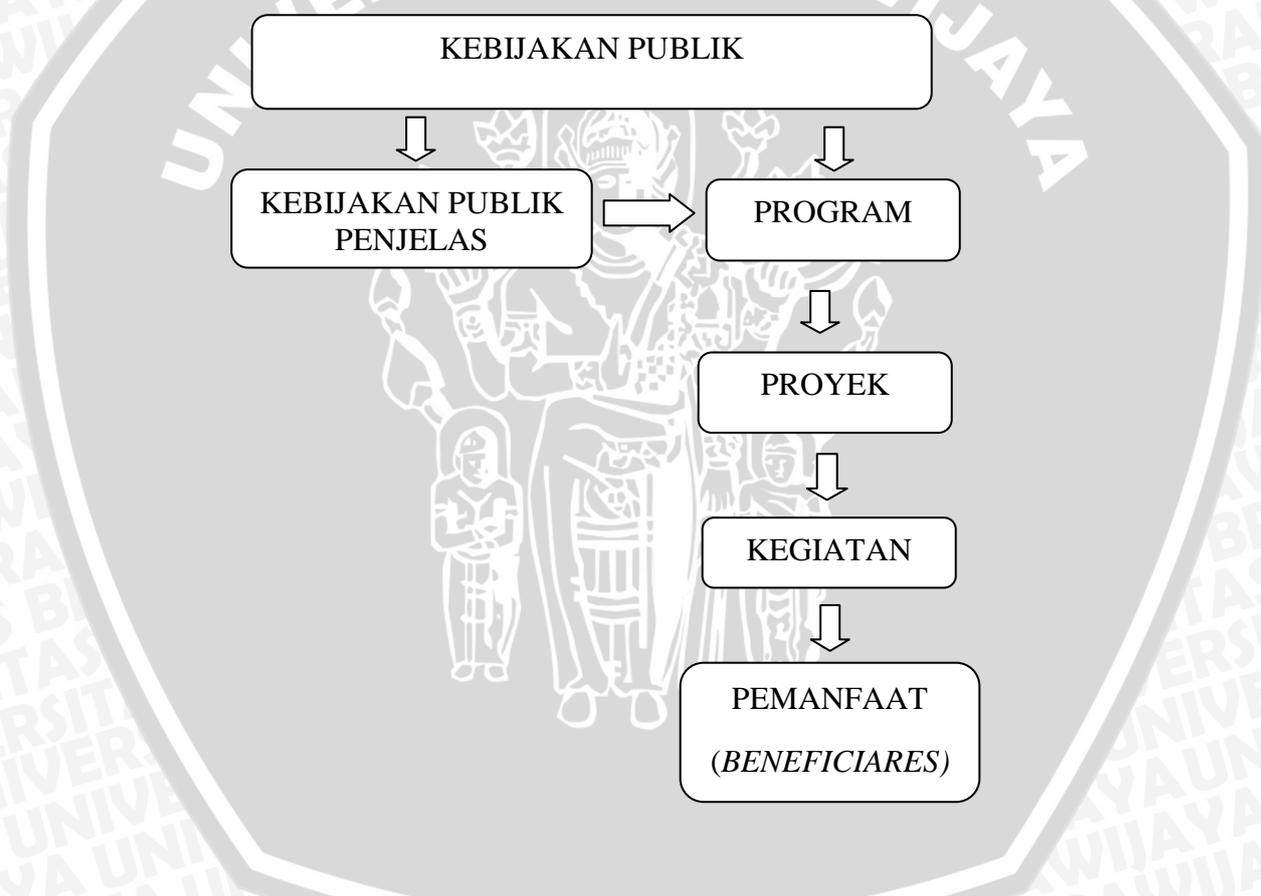
Menurut Jenkins yang dikutip Parsons (2006:463) mengatakan bahwa

pengertian implementasi kebijakan publik adalah proses perubahan, bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Dia juga merupakan studi tentang mikro struktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain. apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, dia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980 dalam Abdul Wahab, 2004:59). Oleh sebab itu, tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan. Bahkan Udoji yang dikutip Abdul Wahab (2004:59) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan

kebijakan. Kebijakan bukan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi jika tidak diimplementasikan.

Nugroho (2008:433) memberikan pengertian tentang implementasi kebijakan sebagai cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Proses implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan dua langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

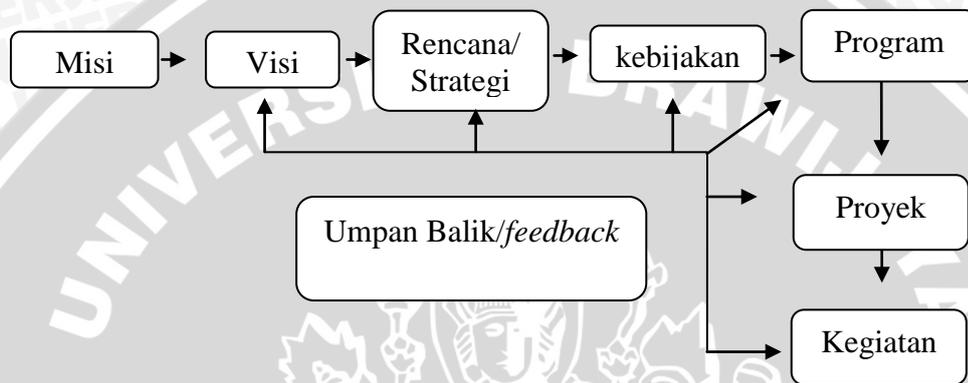


Gambar 2.1 Tahap Implementasi Kebijakan

Sumber: *Public Policy* (Nugroho, 2008:433)

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan yang membutuhkan kebijakan penjelas atau sering disebut

sebagai peraturan pelaksanaan. Sedangkan contoh kebijakan publik yang dapat langsung diimplementasikan yaitu: Keppres, Inpres, Kepmen dan lain sebagainya (Nugroho,2008:433). Rangkaian implementasi kebijakan di atas mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.



Gambar 2.2: Tahap Implementasi kebijakan

Sumber: Nugroho, (2008:434)

Misi adalah yang pertama, karena melekat pada organisasi dan menjadi alasan mengapa organisasi hadir atau eksis. Jadi misi menentukan kemana akan pergi atau visi. Jika misi melekat pada organisasi, dan tidak berubah selama organisasi ada kecuali mengalami perombakan atau reformasi. Sedangkan visi melekat pada individu yang memimpin organisasi. Sedangkan rencana merupakan penjabaran dari visi itu sendiri. Strategi sendiri adalah arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan. Biasanya strategi di eksekusi dalam bentuk kebijakan-kebijakan baik yang bersifat publik ataupun non publik.

Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek dan akhirnya berwujud sebuah kegiatan-kegiatan. Program, proyek dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan di atas dapatlah kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun tidak yang tidak diharapkan.

2. Model Implementasi Kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan akan terkait dengan beberapa bentuk implementasi yang digunakan. Model implementasi berfungsi dalam melihat dan menganalisa permasalahan yang ada, menyederhanakan suatu bentuk serta memudahkan dalam pelaksanaan nantinya. Model implementasi berkembang dari tahun ketahun sesuai dengan semakin rumitnya masalah yang dihadapi oleh para implementator kebijakan, table di bawah ini menjelaskan perkembangan model implemementasi dari generasi ke generasi. Generasi yang pertama dari perkembangan studi implementasi adalah implementasi dengan pendekatan *top-down*, generasi kedua adalah implementasi dengan pendekatan *bottom-up*, dan generasi ketiga adalah

implementasi dengan pendekatan sintesis, berikut ini adalah penjelasan dari ketiga pendekatan tersebut.

Table 2.1: Perkembangan Model Implementasi

Year	Top- downers	Bottom-uppers	Synthesize etc.
1973	Pressman and Wildavsky		
1975	Van Meter and Van Horn		
1977	Bardach		
1978	Gunn		Elmore Scharpf
1979	Sabatier and Mazmanian		
1980		Lipsky	
1981		Hjern and Porter Barrett and Fudge	
1982		Hjern and Hull	Ripley and franklin
1984	Hogwood and Gunn		
1986			Sabatier O'Toole
1987			Lane
1990			Goggin et al. Palumbo and calista
1991			Stoker
1995			Matland
1997			Kickert et al.
1998			Rothstein

Sumber: *Implementation Public Policy* (Hill, 2002:82)

1. Model Pendekatan *Top Down*.

Model implementasi *Top-Down* (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang membuat implementasi sukses, menurut pendekatan ini pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Fokusnya pada kapasitas-kapasitas pemerintah, model *top-down* ini pertama kali dikembangkan oleh Pressman dan Aaron Wildavsky (1973). Dalam buku mereka yang berjudul *Implementation*, kedua orang peneliti ini secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan. Gunn (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya.

2. Model pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan *bottom-up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam “*service delivery*” di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan “kontak” sebagai sarana untuk mengembang

kan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional, dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari *street level bureaucrats* sampai pada pembuatan keputusan tertinggi di sektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui *bergaining* (*eksplisit* atau *implisit*) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan *bottom-up* pun masih ditemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini salah dalam menerima kesulitan empiris sebagai *statement* normatif maupun satu-satunya basis analisis atau kompleks masalah organisasi dan politik. Selain itu, petugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya ke dalam suatu deskripsi tindakan.

3. Model Pendekatan *Sintesis* (*Hybrid Theories*)

Model pendekatan yang pertama kali dikembangkan oleh Sabatier, intesanya mengkombinasikan unit analisis *bottom-upers*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan, dengan *top-downers*, yaitu kepedulian pada

cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih.

Usaha yang ketiga untuk mensintesis unsur-unsur pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dikembangkan oleh Goggin (1990). Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya.

Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *top-down* maupun *bottom-up*.

Diantara model-model implemementasi kebijakan yang telah dijelaskan diatas, peneliti memilih model matriks ambiguitas-konflik yang dikembangkan

oleh Matland (1995). Matland membagi model implementasi ke dalam empat bagian. Pertama, implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini mempunyai ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Kedua, implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dilaksanakan secara politik, karena walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Ketiga, implementasi-eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Keempat, implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Berikut adalah penjelasan lebih rinci dari model matriks ambiguitas dan konflik.

Menurut Matland (1995) dalam jurnalnya yang berjudul *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*, sebelum menjelaskan tentang empat dasar model implementasi yang dia kembangkan terlebih dahulu dia menjelaskan *policy conflict* dan *policy ambiguity*.

Dibawah ini merupakan penjelasan dari *policy conflict* dan *policy ambiguity*.

a. Policy Conflict

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau beberapa aktor berkenaan dengan suatu masalah. Tindakan para aktor kebijakan dapat berupa pengambilan keputusan yang biasanya bukan merupakan

keputusan tunggal, artinya kebijakan diambil dengan cara mengambil beberapa keputusan yang saling terkait dengan masalah yang ada. Konflik adalah sikap saling mempertahankan diri sekurang-kurangnya di antara dua kelompok, yang memiliki tujuan dan pandangan berbeda, dalam upaya mencapai satu tujuan sehingga mereka berada dalam posisi oposisi, bukan kerjasama. Konflik dapat berupa perselisihan (*disagreement*), adanya ketegangan (*the presence of tension*), atau munculnya kesulitan-kesulitan lain di antara dua pihak atau lebih. Konflik dalam kebijakan bisa disebabkan oleh banyak hal diantaranya ketidakcocokan aktor, perbedaan individu yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan, perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda, perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok, perubahan-perubahan nilai yang cepat dan mendadak dalam masyarakat.

b. Policy Ambiguity

Ambiguitas kebijakan muncul dalam dua kategori yaitu ambiguitas tujuan dan ambiguitas pengertian. Dalam model *top-down* kejelasan tujuan adalah sebuah variable independen yang penting dan secara langsung mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri. Ambiguitas sendiri adalah kesalahpahaman dan ketidakpastian dan sering berperan dalam kegagalan implementasi. Dalam merancang kebijakan konflik dan ambiguitas sering berkorelasi positif, salah satu cara mengurangi potensi konflik dalam kebijakan

adalah dengan mengurangi ambiguitas sebuah kebijakan. Semakin jelas tujuan semakin kecil pula ambiguitasnya.

Tingkat ambiguitas yang melekat pada kebijakan langsung mempengaruhi proses pelaksanaan cara yang signifikan. Ini mempengaruhi kemampuan atasan untuk memantau kegiatan, kemungkinan bahwa kebijakan adalah seragam dipahami di banyak situs *implementation*, kemungkinan bahwa faktor-faktor kontekstual lokal bermain peran penting, dan derajat aktor yang relevan bervariasi tajam di pelaksanaan situs.

Tabel 2.2: Matriks Ambiguitas-Konflik Matland

	<i>Low Conflict</i>	<i>High Conflict</i>
<i>Low Ambiguity</i>	<i>Administrative implementation</i>	<i>Political implementation</i>
	<i>Resources</i>	<i>Power</i>
	<i>Example : Smallpox eradication</i>	<i>Example : Busing</i>
<i>High Ambiguity</i>	<i>Experimental Implementation</i>	<i>Symbolic Implementation</i>
	<i>Contextual Condition</i>	<i>Coalition Strength</i>
	<i>Example : Headstar</i>	<i>Example : community action agencies</i>

Sumber: Matland. 1995 *Syntesing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Pubic Administration Research and Theory. Vol.5, No. 2*



Selanjutnya masih dalam jurnal nya, Matland (1995) mengembangkan empat dasar model implementasi yaitu:

a. Administrative Implementation: Low Policy Ambiguity and Low Policy Conflict

Dalam teori pengambilan keputusan, pilihan peluang dimana ambiguitas dan konflik yang rendah memberikan kondisi prasyarat untuk proses pengambilan keputusan yang rasional. Sumber daya merupakan faktor dasar apakah implementasi dapat berjalan lancar atau tidak. Hasil yang diinginkan dapat dijamin, mengingat kebijakan implementasi dibuat dan disesuaikan dengan sumberdaya yang ada. Lembaga merupakan otoritas pusat. Otoritas ini memiliki informasi, sumber daya, dan kemampuan untuk membuat kebijakan yang diinginkan. Informasi mengalir dari atas ke bawah. Setiap aktor yang ada dalam proses implementasi ini mempunyai tugas dan tanggung jawab yang berbeda.

Kebijakan yang bersifat administratif dilaksanakan dengan pendekatan *self-implemented* atau mempergunakan model administratif. Masuk dalam kelompok ini adalah kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan pelayanan publik yang bersifat mendasar. Aktor yang berperan dalam model kebijakan ini adalah masyarakat sebagai pelaku utama, pemerintah sebagai pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan yang *societal driven policy*. Di sini termasuk kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang

mendapat subsidi dari pemerintah. Termasuk diantaranya panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah-sekolah non pemerintah.

b. Political Implementation: Low Policy Ambiguity and high Policy

Conflict

Kebijakan yang bersifat kritikal bagi kehidupan bersama atau berkenaan dengan hidup-mati atau eksistensi suatu negara, termasuk dalam hal ini pemerintahan yang sah dapat dilaksanakan dengan dipaksakan, sehingga masuk dalam kelompok *policy implementation*.

Aktor yang berperan dalam model kebijakan ini adalah pemerintah. Meliputi kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa. Kebijakan di sini disebut sebagai *existensial driven policy*. Pertahanan, keamanan, penegakan keadilan, dan sebagainya.

c. Experimental Implementation: High Policy Ambiguity and Low

Policy Conflict

Kebijakan yang bersifat spesifik atau khusus, atau kebijakan yang mempunyai tingkat risiko yang tinggi jika gagal, disarankan untuk diimplementasikan dengan model *Guided* dengan pendekatan *Pilot Project*. Pemerintah pelaku utama, masyarakat pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan yang *government driven policy*. Di sini termasuk pelayanan KTP dan Kartu Keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintah di tingkat masyarakat.

d. *Symbolic Implementation: High Policy Ambiguity and high Policy*

Conflict

Kebijakan yang berkenaan dengan pencapaian misi negara-bangsa disarankan untuk dilaksanakan dengan pendekatan manajemen, dalam arti didelegasikan kepada berbagai aktor kelembagaan yang ada pada negara bersangkutan, mulai dari lembaga negara dan pemerintahan hingga lembaga masyarakat, baik nirlaba maupun pelaba. Aktor yang berperan dalam model kebijakan ini adalah masyarakat sendiri, yang dapat disebut *people* (atau *private*) *driven policy*. Termasuk di dalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui bertaraf kegiatan bisnis.

3. Pendekatan-Pendekatan Implementasi Kebijakan

Menurut Abdul Wahab (2004:110) untuk mengimplementasikan kebijakan dapat digunakan beberapa pendekatan antara lain :

- a. Pendekatan Struktural (*Struktural Approach*)
- b. Pendekatan-pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approach*).
- c. Pendekatan-Pendekatan Keprilakuan
- d. Pendekatan-Pendekatan Politik (*Political Approach*)

Pada pendekatan struktural, struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula. Di sini tidak lagi

meyamaratakan secara universal antara organisasi satu dengan organisasi lain. Terdapat perbedaan-perbedaan karakteristik antara organisasi satu dengan yang lain.

Pada pendekatan prosedural dan manajerial ini, implementasi kebijakan akan mengalami tahap-tahap berupa perencanaan jaringan kerja sampai dengan pengawasan. Pendekatan ini memungkinkan untuk memberikan secara tepat jangka waktu penyesuaian tiap-tiap tugas, dengan jalan memonitor setiap peluang waktu yang ada bagi penyesuaian tugas dalam jaringan kerja.

Pendekatan-pendekatan keprilakuan adalah suatu pendekatan yang lebih memusatkan pada sifat-sifat perilaku masyarakat terhadap suatu kebijakan yang seringkali terjadi penolakan. Adanya penolakan ini mungkin disebabkan karena kurangnya pemahaman terhadap kebijakan yang dibuat. Oleh karena itu harus dijelaskan sejak awal tentang alasan, tujuan, dan sasaran yang diperlukan serta musyawarah sehingga dapat memberikan pengertian yang mendalam dan akhirnya akan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Pendekatan politik adalah bahwa keberhasilan dari suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok berpengaruh (koalisi dari kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, dengan kata lain pendekatan ini adalah mengacu kepada pola-pola kekuasaan dan pengaruhnya di dalam lingkungan organisasi.

4. Efektifitas Implementasi Kebijakan.

Menurut Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* (2008: 650-652) pada dasarnya ada "lima tepat" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan yaitu:

- a. Tepat kebijakannya.
- b. Tepat pelaksanaannya
- c. Tepat target
- d. Tepat lingkungan
- e. Tepat proses

Tepat Pertama adalah tepat kebijakannya. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan seperti yang kita bahas pada bab sebelumnya tentang perumusan kebijakan. Sisi ketiga adalah, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

Tepat yang kedua adalah tepat pelaksanaannya. Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerja sama antara pemerintah masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli seperti kartu

identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

Tepat ketiga adalah tepat target. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang rencanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Di Indonesia kebijakan untuk *income generating* diwarnai dengan banyaknya kebijakan pemberian kredit bersubsidi oleh berbagai departemen yang akhirnya *overlapping* dan saling mematikan di lapangan. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konfiik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasi kebijakan pertanian di kawasan konfiik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. Pembangunan kawasan industri maju di kawasan terbelakang tanpa menyiapkan masyarakatnya menghasilkan penolakan yang laten. Ketiga, apakah intervensi

implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

Tepat keempat adalah tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi di antar lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi x terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut *Calista variabel eksogen*, yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Tepat kelima adalah tepat proses. Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu:

1. *Policy acceptance*. Di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
2. *Policy adoption*. Di sini publik menerima kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan. di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
3. *Strategic readiness*. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat *on the street* atau birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Ukuranran kesuksesan implementasi kebijakan juga digunakan oleh peneliti sebagai pisau analisis fokus masalah dalam implementasi kebijakan bantuan pendidikan, hal ini dilakukan untuk mendapat analisis yang lebih baik untuk menilai apakah proses implementasi kebijakan tersebut telah dengan baik diimplementasikan di tingkat lapangan sehingga tujuan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, khususnya kebijakan mengenai bantuan pendidikan juga diperlukan sebuah kajian tentang obyek dari

kebijakan bantuan pendidikan itu sendiri. Obyek bantuan pendidikan disini adalah keluarga miskin atau penerima dari bantuan pendidikan tersebut, kemudian hal ini akan lebih baik jika disertai dengan tantangan-tantangan dari keluarga miskin dalam memperoleh akses pendidikan. Untuk itu, dalam kajian pustaka ini juga diperlukan sebuah kajian tentang tantangan pendidikan bagi anak dari keluarga miskin.

C. Tantangan Pendidikan bagi Anak dari Keluarga Miskin

Keluarga miskin adalah keluarga yang mempunyai sedikit uang atau tidak mempunyai uang sama sekali, tidak memiliki barang-barang atau kebutuhan lainnya atau dapat dikatakan suatu keluarga yang kesejahteraannya lemah, sebagaimana dikutip dalam *American Dictionary* (2010) bahwa: “*poor family is a family which having little or no money, goods, or other means or support: a poor family living on welfare*”.

Sementara itu, Badan Koordinasi Keluarga Berencana (dalam BPS, 2008) memberikan definisi kemiskinan lebih operasional lagi dengan mempertimbangkan banyak variabel berkait dengan tingkat kesejahteraan sebuah keluarga dilihat dari banyaknya aspek yang cukup luas, termasuk dari aspek pendidikan. Munculnya istilah yang dikenal dengan sebutan keluarga “Prasejahtera” (Pra KS) dan Keluarga Sejahtera I (KS I) adalah istilah lain dari yang dimaksud kemiskinan versi BKKBN. Jelasnya, sebuah keluarga akan dikategorikan Prasejahtera atau miskin apabila yang bersangkutan tidak memenuhi satu atau seluruh indikator berikut ini:

1. Tidak mampu makan dua kali sehari;
2. Tidak memiliki pakaian ganti untuk beberapa kegiatan;
3. Tidak mampu berobat ketenaga atau sarana pelayanan kesehatan; dan
4. Tidak memiliki tempat tinggal atau rumah yang sebagian lantainya terdiri dari tanah atau rumah gubuk.

Sementara itu keluarga miskin yang termasuk dalam kategori sejahtera I indikatornya adalah kendatipun mereka sudah mampu makan dua kali sehari, tetapi dalam satu minggu tidak pernah memakan lauk pauk yang bergizi. Indikator lainnya, meskipun rumah mereka tidak lagi berlantai tanah, namun luasnya kurang dari 8 m² per jiwanya. Menariknya, BKKBN yang perumusan definisinya melibatkan para sosiolog yang tergabung dalam Ikatan Sarjana Sosiologi Indonesia (ISSI) itu juga memasukkan variabel pendidikan sebagai salah satu indikatornya. Jelasnya, sebuah keluarga juga akan termasuk kategori “Sejahtera I” jika yang bersangkutan memiliki setidaknya satu anggota keluarga yang berusia 7-15 tahun tidak bersekolah. Dengan demikian, semakin banyak penduduk usia 7-15 tahun tidak bersekolah, maka akan semakin tinggi jumlah kategori “Sejahtera I”.

Apabila dikaitkan dengan kompleksnya definisi kemiskinan sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka banyak faktor yang bisa digali untuk mengetahui penyebab anak dari keluarga miskin tidak mampu melanjutkan sekolah. Toenlie (1994), mengemukakan paling sedikit ada dua hal penyebab rendahnya jumlah lulusan Sekolah Dasar (SD) yang melanjutkan Sekolah Menengah Pertama (SMP), yakni rendahnya kemampuan ekonomi orang tua dan terkait dengan masalah kesadaran orang tua akan pentingnya pendidikan tingkat SMP bagi anaknya.

Hasil penelitian yang pernah dilakukan Yayasan Kakak, sebagaimana dikutip oleh Prasetyo (2004), mengungkapkan fakta yang sangat memprihatinkan. Jelasnya penelitian ini mengungkap bahwa salah satu bidang yang selama ini menjadi penyebab munculnya banyak kasus pelacuran anak adalah karena ketidakmampuan orang tua untuk melanjutkan sekolah mereka. Itulah pula makna tentang investasi anak bagi kebanyakan masyarakat miskin pada umumnya sebagaimana juga sering jadi objek telaahan para ahli sosial kependudukan. Itulah faktor yang selama ini sering menjadi penyebab kenapa banyak anak dari keluarga miskin yang terpaksa meninggalkan bangku sekolah semata hanya untuk bekerja sekedar membantu memenuhi kebutuhan ekonomi keluarganya. Pilihan lainnya, banyak anak dari keluarga miskin yang menjalankan fungsi ganda, yaitu sekolah dan bekerja, tentu dengan segala resikonya yang tidak menguntungkan bagi kelangsungan pendidikan mereka.

Kesimpulannya, bagi mereka anak adalah mesin produksi juga tiang penyangga kehidupan sekaligus kelangsungan eksistensi keluarga. Itulah pula faktor yang kini hadir menjadi penyebab kenapa upaya pemerintah dalam membebaskan biaya sekolah tidak sepenuhnya akan menjamin dalam meningkatkan partisipasi sekolah bagi anak dari keluarga miskin. Menurut hasil kajian yang dilakukan Irwanto dkk (1995), anak-anak dalam usia didik sebenarnya lebih senang sekolah daripada bekerja. Tetapi, akibat dari faktor-faktor yang sifatnya struktural dan karena dikalangan orang tua masih belum tumbuh dengan baik kesadaran akan pentingnya pendidikan, di wilayah pedesaan pada khususnya masih sering terjadi anak-anak yang terpaksa harus berhenti sekolah di tengah

jalan atau *drop out*. Disini, masalah ketidakmampuan ekonomi yang diperparah oleh rendahnya kesadaran orang tua menjadi faktor yang semakin berdampak terhadap ketertinggalan pendidikan bagi anak dari keluarga miskin. Temuan itu semua mengisyaratkan bahwa berbicara mengenai arti pentingnya keberpihakan pemerintah dalam membantu meringankan beban pembiayaan pendidikan bagi anak dari keluarga miskin tidak cukup ditafsirkan secara dangkal sebatas pembebasan seluruh pembiayaan pendidikan, apalagi semata pembebasan Sumbangan Pembangunan Pendidikan (SPP).

Membicarakan upaya untuk meringankan beban biaya pendidikan bagi anak dari keluarga miskin seharusnya juga berbicara mengenai banyak item pembiayaan atau *cost* yang harus dikeluarkan anak berkait dengan proses penyelenggaraan pendidikan secara utuh dan menyeluruh. Pemahaman itu sangat penting bukan saja ketika pemerintah akan merumuskan kebijakan pendidikan, tetapi juga bisa untuk memahami dengan tepat mengenai beratnya beban pembiayaan pendidikan yang harus dipukul anak dari keluarga miskin (Supriadi, 2003). Dilihat menurut kategorinya, misalnya pemerintah mesti mempertimbangkan besaran biaya pendidikan yang oleh Thomas (1971) dikategorikan kepada biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Berapa besarnya yang mesti dikeluarkan orang tua atau anak, mungkin itu dalam bentuk iuran, pembelian buku, baju seragam, transportasi adalah contoh yang dimaksud dengan biaya langsung yang harus dipertimbangkan, apalagi ketika membicarakan biaya pendidikan bagi anak dari keluarga yang tidak mampu. Sementara beberapa

pendapatan yang hilang karena anak harus mengikuti proses pendidikan (*opportunity foregone*) adalah contoh dari biaya pendidikan tidak langsung.

Bahkan bagi mereka yang miskin, besarnya pendidikan yang hilang atau *opportunity cost* itu menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan persepsi mereka yang sering menempatkan anak sebagai sumber pendapatan. Intinya, berapa biaya total yang harus dikeluarkan orang tua untuk membiayai pendidikan anaknya, atau yang disebut dengan *total private cost* dalam Jones (1985), adalah komponen penting yang harus diperhatikan dalam menghitung beban biaya pendidikan, terlebih lagi bagi anak dari keluarga miskin.

Itulah beberapa kategori dan bentuk-bentuk pembiayaan yang mesti dipertimbangkan oleh pemerintah ketika akan menghitung besarnya *private cost* yang sekaligus merupakan beban biaya pendidikan yang harus ditanggung orang tua, terlebih jika dikaitkan dengan niat atau tekad pemerintah untuk membuat kebijakan yang mampu meringankan beban hidup rakyat miskin. Bahkan kekeliruan para pengambil keputusan dalam memahami semua itu bisa berdampak melahirkan kebijakan yang tidak pro rakyat miskin. Disitulah pula relevansinya bagi pemerintah bagi pemerintah untuk senantiasa mengintegrasikan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin itu dalam keterpaduan dengan upaya pemberdayaan ekonomi keluarga mereka. Jelasnya, pemerintah dalam konteks itu harus sadar bahwa rendahnya partisipasi pendidikan bagi anak dari keluarga miskin tidak selamanya diakibatkan oleh ketidakmampuan orang tua mereka dalam memenuhi keperluan biaya sekolah anak-anaknya,

melainkan lebih karena sikap orang tua yang takut kehilangan sumber penghasilan yang harus disumbangkan anaknya untuk biaya pendidikan.

Masalah pendidikan bagi anak dari keluarga miskin tidak sampai disitu. Sebagai akibat dari kemampuan ekonomi masyarakat yang rendah, maka bagi sebagian masyarakat biaya pendidikan dirasakan mahal. Bahkan karena ketidakmampuannya, didukung pula oleh karena kekurangadaran akan arti pentingnya pendidikan, mereka menganggap bahwa sekolah hanyalah pemborosan semata (Manap, 1993). Jika digali lebih dalam lagi, mungkin masih banyak fakta lain yang bisa diangkat untuk mengungkap masalah dan kendala pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin atau kurang beruntung dalam hal ekonominya. Namun dari banyak faktor yang dapat dikaji, hampir bisa dipastikan bahwa masalah kemiskinan dengan berbagai karakteristiknya yang begitu kompleks merupakan salah satu yang menjadi penyebab utamanya.