

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan dasar adalah salah satu perwujudan dari konsep pendidikan untuk semua atau *Education for All* (EFA) yang telah menjadi isu kebijakan penting bagi setiap warga negara di dunia. EFA adalah gerakan global yang dipimpin oleh UNESCO bertujuan untuk memenuhi kebutuhan belajar semua anak, remaja dan orang dewasa. Program pendidikan ini diperuntukkan bagi semua lapisan masyarakat tanpa membedakan suku, ras, agama, golongan. Hakekat dari EFA adalah mengupayakan setiap warga negara dapat memenuhi haknya, yakni layanan pendidikan.

Senada dengan hal tersebut dalam Al-Qur'an disebutkan kewajiban untuk mencari ilmu. Dalam surat al-Mujadalah ayat 11 Allah telah menyebutkan bahwa orang-orang yang berilmu memiliki derajat yang lebih tinggi dibandingkan orang-orang yang tidak berilmu.¹ Selanjutnya dalam sebuah hadits Rasulullah menyebutkan kewajiban menuntut ilmu yang artinya "*Bersumber dari Anas bin Malik ra. Ia berkata, Rasulullah saw bersabda: Menuntut ilmu itu wajib bagi setiap Muslim.*" (HR. Abu Dawud)²

Latar belakang terbentuknya EFA disebabkan oleh beberapa kendala dalam bidang pendidikan, yakni: lebih dari 100 juta anak tidak memiliki akses pendidikan dasar, lebih dari 960 juta orang dewasa dua pertiga diantaranya adalah perempuan, lebih dari sepertiga orang dewasa di dunia tidak mendapatkan pengetahuan tertulis, keterampilan dan teknologi baru yang dapat meningkatkan kualitas, lebih dari 100 juta anak-anak dan orang dewasa yang tak terhitung gagal untuk menyelesaikan program pendidikan dasar. Berbagai permasalahan dalam

¹Al-Mujadalah ayat 11 dalam tafsir Al-Muyassar dijelaskan bahwa "Allah meninggikan kedudukan orang-orang yang Mukmin yang mukhlis (yang ikhlas), dan meninggikan kedudukan orang-orang yang berilmu dengan derajat yang banyak dalam hal pahala dan tingkatan keridhaan. Dan Allah Maha Mengetahui segala perbuatan, sehingga tidak ada satupun yang luput dari pengetahuan-Nya, dan Dia membalas atas perbuatan itu". Secara jelas ayat ini berisikan isyarat tentang kedudukan, keutamaan, dan ketinggian derajat ulama.

²Suja'i Sarifandi. *Ilmu Pengetahuan dalam Perspektif Hadist Nabi*. Dalam Jurnal Ushuluddin IAIN SUSQA Pekanbaru Vol. XXI No.1 Januari. 2014, 65.

memenuhi pendidikan dasar yakni terkait dengan kemunduran ekonomi, pertumbuhan penduduk yang cepat, kesenjangan ekonomi antar bangsa, adanya konflik dan perang saudara serta berbagai tindakan kejahatan menyebabkan kemunduran besar dalam pendidikan dasar di banyak negara yang sedang berkembang. EFA diharapkan mampu menjadi solusi untuk memecahkan masalah pemerataan pendidikan.

Negara Indonesia juga menjadi salah satu negara berkembang yang belum berhasil memberikan jaminan hak atas pendidikan bagi semua anak. Beberapa permasalahan yang terjadi di Indonesia yakni: masih banyaknya anak putus sekolah, kualifikasi dan kompetensi dan kompetensi guru masih kurang, manajemen sekolah yang buruk, kurangnya akses pengembangan pembelajaran usia dini bagi sebagian anak-anak yang tinggal di pedalaman dan pedesaan, dan biaya pendidikan yang tinggi disertai alokasi anggaran dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang tidak memadai. Berdasarkan data Nasional 2017 Badan Pusat Statistik rata-rata lama sekolah di Indonesia berada pada angka 8,1 tahun. Hal ini mengindikasikan tingginya angka putus sekolah di Indonesia.

Permasalahan pendidikan serupa terjadi di wilayah lokal yakni di Kabupaten Purwakarta. Dari buku statistik tahun 2016 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Purwakarta, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) metode baru Kabupaten Purwakarta tahun 2016 rata-rata lama sekolah yakni 7,42 tahun.³ Persentase penduduk menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan diantaranya tidak punya ijazah 27,03 persen, SD sederajat 30,63 persen, SMP sederajat 17,61 persen, SMA sederajat 20,47 persen, Sarjana (Diploma) 4,13 persen dan Pasca Sarjana 0,13 persen.⁴

IPM merupakan indeks yang digunakan sebagai alat ukur tingkat pembangunan manusia. Indeks ini merupakan indikator yang banyak digunakan

³IPM metode baru yakni metodologi penghitungan IPM yang sudah dirubah dari metode lama ke metode baru, hal ini dilakukan merubah indikator angka melek huruf diganti menjadi angka harapan lama sekolah dan metode agregasi dirubah dari rata-rata aritmatika menjadi rata-rata geometrik. Perubahan dan penggunaan metode ini disebabkan karena indikator yang digunakan tidak tepat. Dalam proses penghitungan IPM lama, rumus rata-rata aritmatika mengilustrasikan bahwa capaian rendah disatu dimensi dapat tertutupi oleh dimensi yang lain.

⁴Ade Winarto. *Katanya Kota Istimewa, Ternyata IPM Nya Masih Rendah*. Pojokjabar.com (Purwakarta, 15 Agustus 2016).

sebagai alat untuk mengukur keberhasilan pembangunan dan kualitas hidup manusia. IPM terbentuk oleh tiga komponen dasar yakni: umur panjang dan hidup yang sehat, pengetahuan dan standar hidup yang layak di masyarakat. Berdasarkan data BPS Kabupaten Purwakarta disebutkan bahwa IPM Kabupaten Purwakarta yakni 68,56, yang tersusun dari angka harapan lama sekolah 11,82, rata-rata lama sekolah 7,42, angka harapan hidup 70,34 dan pengeluaran perkapita 10732. Namun pada penelitian ini akan difokuskan pada wilayah pendidikan.

Berdasarkan BPS Provinsi Jawa Barat, rata-rata lama sekolah di Kabupaten Purwakarta menempati urutan ke 15 dari 27 kecamatan yang ada di Jawa Barat.⁵ Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Purwakarta yakni 7,74 tahun, angka yang menunjukkan bahwa rata-rata lama sekolah di Kabupaten Purwakarta masih dibawah rata-rata lama sekolah di Jawa Barat yakni 8,14 tahun. Jika dihitung dari jenjang sekolah maka rata-rata lama belajar peserta didik di Kabupaten Purwakarta sampai di kelas satu SMP.

Banyak hal yang melatarbelakangi rendahnya angka rata-rata lama sekolah di Kabupaten Purwakarta, berikut merupakan data dari salah satu Desa yang tertinggal di Kecamatan Maniis. “Saat ini masih banyak anak yang putus sekolah, terutama yang terjadi di Desa Ciramahilir Kecamatan Maniis Kabupaten Purwakarta. Ada beberapa faktor yang memengaruhinya, yakni: faktor pernikahan dini, faktor lemahnya ekonomi, dan faktor jarak.”⁶ Selanjutnya salah satu pemangku kebijakan di Kecamatan Maniis menyebutkan bahwa faktor rendahnya pendidikan orang juga menjadi penyebab tertinggalnya pendidikan di Kecamatan Maniis dibandingkan dengan Kecamatan lainnya.

Untuk dapat mencapai tujuan EFA salah satu program Pemerintah Republik Indonesia yakni mencanangkan program wajib belajar sembilan tahun yang terdiri dari pendidikan pada jenjang Sekolah Dasar dan pendidikan pada jenjang Sekolah Menengah Pertama.⁷ Sistem Pendidikan Nasional (SPN)

⁵Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat. *Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Provinsi Jawa Barat 2010-2017*. (Jawa Barat: BPS Provinsi Jawa Barat, 2017)

⁶ Saidah. *Minimnya Pendidikan di Desa Ciramahilir*. Purwasukanews (Purwakarta, 16 November 2017)

⁷H.M Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Teori, aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia* (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2015), 155.

membuat program wajib belajar yang didefinisikan sebagai program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam bab IV pasal 6, ayat 1 dijelaskan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Dalam pasal 7 ayat 2 telah disebutkan orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya.⁸

Undang-Undang SNP selanjutnya di turunkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia nomor 47 tahun 2008 pasal 3 tentang wajib belajar. Dalam PP tersebut dijelaskan bahwa wajib belajar diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal dan pendidikan informal. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur formal dilaksanakan minimal pada jenjang pendidikan dasar yang meliputi SD, MI, SMP, MTs dan bentuk lain yang sederajat.⁹ PP ini diturunkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 2 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan di Kabupaten Purwakarta Pasal 21 ayat 2 mengenai hak dan kewajiban Pemerintah Daerah bahwa pemerintah daerah wajib menjamin pelaksanaan/penyelenggaraan pendidikan bagi setiap anak yang berusia tujuh sampai lima belas tahun.¹⁰

Berdasarkan Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang SPN, Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang wajib belajar dan Perda Kabupaten Purwakarta Nomor 2 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan di Kabupaten Purwakarta setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar atau yang biasa diperkenalkan dengan program wajib belajar sembilan tahun. Program wajib belajar merupakan program yang mewajibkan masyarakat untuk mengenyam pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Namun realitas yang terjadi di lapangan tidak sesuai, kewajiban

⁸Departemen Pendidikan Nasional. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Tentang Sistem Pendidikan Nasional. (Jakarta: Depdiknas)

⁹Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar.

¹⁰Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Purwakarta Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan di Kabupaten Purwakarta.

masyarakat untuk mengenyam pendidikan masih belum terlaksana secara maksimal.

Dengan demikian jelas bahwa implementasi kebijakan pendidikan program wajib belajar belum terlaksana secara maksimal. Hal ini berlainan dengan fungsi pelaksanaan kebijakan untuk menyelesaikan suatu persoalan. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Solichin bahwa kebijakan adalah serangkaian proses yang dilakukan dengan dimulai dari perencanaan, kemudian pengorganisasian, pelaksanaan dan akhirnya evaluasi suatu lembaga yang pada akhirnya bertujuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ditemukan dilapangan.¹¹ Nagaki menambahkan bahwa ketika kebijakan tidak dijalankan secara baik, maka akan terjadi kesenjangan implementasi (*implementation gap*) yang diartikan sebagai “perbedaan antara hukum tertulis dengan prakteknya di lapangan. Biasanya *implementation gap* ini terlihat dan sering dirasakan pada level bawah.¹²

Berdasarkan studi pendahuluan tersebut dapat dipahami bahwa rendahnya angka rata-rata lama sekolah menjadi indikator penyebab rendahnya IPM Kabupaten Purwakarta. Peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian lebih jauh tentang implementasi kebijakan pendidikan dasar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta. Atas dasar itu, peneliti mengambil judul Implementasi Kebijakan Pendidikan Wajib Belajar Sembilan Tahun di Kabupaten Purwakarta.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Kajian penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta sesuai dengan Perda Kabupaten Purwakarta Nomor 2 tahun 2007 tentang penyelenggaraan sistem pendidikan di Kabupaten Purwakarta pada pasal 21 ayat 2 yang berisi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah untuk menjamin hak pendidikan anak yang

¹¹ Mujiyanto Solichin. “*Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Peran Birokrasi*”. Dalam Jurnal Studi Islam Universitas Pesantren Tinggi Darul Ulum Jombang. Vol 6. No 2. Oktober 2015, 152.

¹² Lukitasari Wahyu Sasadara, et. al., “*Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusi*”. Dalam Jurnal Manajemen Pendidikan FKIP Universitas Kristen Satya Wacana. Vol 4. No 2. (Juli-Desember 2017), 122.

berusia dari tujuh sampai lima belas tahun. Adapun rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana formulasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta?
2. Bagaimana proses implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta?
3. Bagaimana hasil kinerja kebijakan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta?
4. Bagaimana strategi implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta?
5. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian inidirumuskan sebagai berikut :

- a. Menganalisis formulasi kebijakan pendidikan program wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.
- b. Menganalisis proses implementasi kebijakan pendidikan program wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.
- c. Menganalisis hasil kinerja kebijakan program wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.
- d. Menganalisis strategi implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.
- e. Menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.

2. Kegunaan Penelitian

Bila tujuan penelitian di atas dapat tercapai, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sejumlah kegunaan baik secara teoritis maupun praktis. Di antara kegunaan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori tentang kebijakan pendidikan.

b. Kegunaan Praktis

1) Bagi penulis

Melalui penelitian ini, penulis memperoleh pengalaman empiris mengenai implementasi kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Purwakarta.

2) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta

Kebijakan pendidikan dilaksanakan sebagai upaya menyelesaikan persoalan yang terjadi di masyarakat. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan bagi pengelola kebijakan pendidikan.

3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Dapat dilakukan penelitian pada aspek diluar penelitian yang telah dilakukan penulis sehingga dapat memberikan rekomendasi bagi pengelola kebijakan dalam meningkatkan kualitas pendidikan.

D. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang yang temanya relevan dengan tema penelitian ini dan dijadikan bahan perbandingan, di antaranya:

1. Implementasi Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Studi Kasus pada Masyarakat di Pesisir Teluk Lampung Kecamatan Teluk Betung Barat Kota Bandar Lampung). Tetty Efriyanti Girsang (2012) Program Pascasarjana Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Lampung. Hasil penelitian yang dilakukan yaitu: *Pertama* meskipun pendidikan dianggap penting namun masih banyak terdapat anak usia pendidikan dasar yang tidak sekolah. *Kedua* sarana dan prasarana pendidikan untuk sekolah negeri di Kecamatan Teluk Betung Barat telah memenuhi ketentuan minimum sarana dan ketentuan minimum prasarana sesuai Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, lain halnya dengan sekolah swasta dimana sarana dan prasarannya masih belum memadai. *Ketiga* Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas

Pendidikan Kecamatan berperan dalam melakukan pembinaan terhadap sekolah binaan yang melibatkan pengawas pembina setempat. *Keempat* faktor-faktor pendukung program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun antara lain adanya bantuan langsung dari pemerintah berupa dana BOS dan BSM serta Pemerintah Kota Bandar Lampung. *Kelima* kendala yang dihadapi antara lain rendahnya taraf hidup masyarakat dan kurangnya guru untuk guru umum, guru Bahasa Inggris, guru Bahasa Lampung, guru Agama dan guru Olahraga.

2. Desentralisasi Pelayanan Pendidikan (Studi Implementasi Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di Kabupaten Halmahera Tengah). Aisun Hasan. (2008). Program Pascasarjana Sosiologi Universitas Gadjah Mada. Hasil Penelitian yang dilakukan yaitu: Penyelenggaraan implementasi wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun di Kabupaten Halmahera Tengah tidak lepas dari tiga aspek penting yaitu pembiayaan pendidikan, SDM pendidik dan tenaga kependidikan dan Sarana Prasarana. Pada aspek pembiayaan pendidikan dana yang di anggarkan untuk pendidikan pada tahun 2008 adalah 16,10% termasuk belanja pegawai, jadi anggaran pendidikan yang sebenarnya diluar anggaran pendidikan 8,2%, dan anggaran pendidikan yang digunakan untuk pelayanan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yaitu sebesar 5,6%. Dari aspek SDM Pendidik dan tenaga kependidikan, masih sangat kurang ini bisa dilihat dari jumlah dan pemerataan penyebaran guru rasio guru dan murid adalah 1 berbanding 26, sehingga masih banyak mengalami kekurangan guru dan di Kecamatan Weda rata-rata sekolah tidak memiliki guru olah raga untuk tingkat SD/MI dan untuk tingkat SMP di Kabupaten Halmahera Tengah, mata pelajaran TIK, Penjas dan mulok tidak ada guru yang sesuai dengan keahliannya. Dari aspek sarana prasarana masih banyak sekolah yang kekurangan fasilitas pendidikan untuk menunjang pembelajaran, misalnya perpustakaan, *lab*, buku-buku alat peraga. Hampir 80% sekolah-sekolah SD di Kabupaten Halmahera Tengah tidak memiliki ruangan yang memadai untuk kepala sekolah dan guru-guru. Untuk itu diperlukan komitmen yang jelas dari pemerintah dalam memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat, terkait dengan implementasi wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, agar tujuan dalam

sistem pendidikan nasional dapat tercapai baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

3. Studi Implementasi Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Studi Kasus di Kabupaten Indramayu). Sanoto. (2001) Program Pascasarjana Administrasi Publik Universitas Gajah Mada. Hasil dari penelitian yang dilakukan yakni: Pelaksanaan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu belum mencapai target yang telah ditargetkan. Hal ini terlihat dari masih rendahnya APK (65,7196 pada tahun 2000/2001) setiap tahunnya, masih banyaknya kecenderungan siswa putus sekolah baik di tingkat SD/MI maupun SMP/MTs. Tidak seluruhnya siswa lulusan SD/MT melanjutkan ke SLTP/MTs, hal ini terkait dengan sumber dana, khususnya sumber dana yang berasal dari Pemda Kabupaten. Sampai sekarang belum pernah ada alokasi dana dari kabupaten. Begitu pula faktor sarana dan prasarana pendukung kegiatan belajar mengajar yang belum dapat menampung seluruh anak usia sekolah khususnya usia 13-15 tahun. Selanjutnya dukungan implementasi, yaitu memfokuskan keadaan perekonomian masyarakat diharapkan dapat mempengaruhi keberhasilan program. Dari sisi ekonomi, masyarakat Indramayu masih banyak yang berpenghasilan rendah. Dengan penghasilan tersebut, pengeluaran masyarakat lebih cenderung untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dari pada pengeluaran dibidang pendidikan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sebelumnya telah dilakukan beberapa penelitian mengenai implementasi kebijakan pendidikan program wajib belajar sembilan tahun di daerah-daerah lain. Namun dari beberapa penelitian yang membahas mengenai implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten Purwakarta peneliti belum menemukan penelitian yang membahas implementasi kebijakan pendidikan program wajib belajar sembilan tahun. Penelitian-penelitian yang dilakukan di Kabupaten Purwakarta fokus pada masalah kebijakan pemerintah daerah yang sedang hangat dibicarakan. Selanjutnya penelitian ini dianggap menarik untuk dikaji mengingat pemerintah sedang merintis penyelenggaraan program wajib belajar 12 tahun.

Pemerintah telah menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan pendidikan wajib belajar sembilan tahun telah tuntas, namun yang terjadi di lapangan program tersebut belum seluruhnya tuntas. Keberhasilan kebijakan wajib belajar sembilan tahun memiliki kesinambungan dengan penyelenggaraan program wajar 12 tahun. Sehingga dapat disimpulkan bahwa program wajib belajar 12 tahun belum dapat dilaksanakan karena belum memiliki dasar hukum yang kuat. Oleh sebab itu, Kemendikbud menetapkan program Pendidikan Menengah Universal (PMU) mengeluarkan kebijakan Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun yang hanya bersifat anjuran yang sangat diharapkan untuk dilaksanakan.¹³

E. Kerangka Berpikir

Kerangka pikir peneliti didasarkan pada acuan Perda Kabupaten Purwakarta Nomor 2 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan di Kabupaten Purwakarta Pasal 21 ayat 2 mengenai hak dan kewajiban Pemerintah Daerah bahwa pemerintah daerah wajib menjamin pelaksanaan/penyelenggaraan pendidikan bagi setiap anak yang berusia tujuh sampai lima belas tahun.

Kebijakan merupakan kata yang berasal dari bahasa Inggris yakni *policy* yang berarti mengurus masalah atau kepentingan umum. Dalam pengertian operatifnya kebijakan memiliki beberapa arti yakni sebagai suatu garis ketentuan, sebagai pedoman dalam mencapai suatu tujuan, sebagai alat untuk melakukan sebuah usaha dan alat untuk mencapai tujuan bersama.

Ermaya menempatkan ciri-ciri kebijakan sebagai berikut: 1) Suatu hubungan yang berkaitan dengan tujuan suatu organisasi atau lembaga. 2) Sesuatu yang dikomunikasikan kepada pihak-pihak yang bersangkutan. 3) Dinyatakan dalam bahasa yang dapat dipahami dalam bentuk tertulis. 4) Berisi ketentuan dalam melaksanakan suatu kegiatan disertai dengan batasan-batasannya. 5) Perlu adanya pembahasan sehingga tetap berjalan dengan stabil. 6) Dapat dilaksanakan oleh khalayak umum.

Hogwod dan Gun memberikan sepuluh pengertian modern dari istilah kebijakan, yakni: Pertama kebijakan sebagai label yang digunakan untuk

¹³Subijanto. Et.al. “Program Pendidikan Menengah Universal Sebagai Persiapan Wajib Belajar Dua Belas Tahun”. Dalam Jurnal Cakrawala Pendidikan Pusat Penelitian Kebijakan dan Kebudayaan Balitbang Kemendikbud. Vol XXXVI No 1. Februari 2017, 1.

menunjukkan aktivitas, kedua sebagai tujuan yang bersifat umum, ketiga sebagai proposal spesifik, keempat sebagai keputusan pemerintah, kelima sebagai bentuk otoritas formal, keenam sebagai sebuah program, ketujuh sebagai *output*, kedelapan sebagai *outcome*, kesembilan sebagai teori dan model dan kesepuluh sebagai model. Kebijakan publik yakni sebuah keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhatikan berbagai faktor yang dapat memengaruhi kesuksesan implementasi suatu kebijakan.

Senada dengan apa yang disampaikan oleh H.M Hasbullah bahwa kebijakan pendidikan adalah seperangkat aturan sebagai bentuk keberpihakan dari pemerintah dalam upaya membangun satu sistem pendidikan sesuai dengan tujuan dan cita-cita yang diinginkan bersama. Keberpihakan tersebut menyangkut berbagai konteks baik dalam bidang politik, anggaran, pemberdayaan, tata aturan dan sebagainya.¹⁴ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah aturan pemerintah dalam bidang pendidikan dengan melakukan seluruh proses dan strategi dalam bidang pendidikan untuk tujuan pendidikan yang tercantum dalam SPN.

H.A.R Tilaar menyebutkan bahwa sebuah kebijakan yang ideal dibuat berdasarkan isu kebijakan kemudian, dibentuklah formulasi kebijakan yang baik dan proses implementasi yang didukung oleh berbagai pihak sehingga akhirnya menghasilkan kinerja kebijakan. Van Meter dan Van Horn, Implementasi kebijakan dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tujuan kebijakan yang telah ditentukan.¹⁵ Hames E. Anderson menambahkan implementasi kebijakan mencakup empat aspek, yaitu: personil yang terlibat dalam implementasi kebijakan, esensi proses administrasi, kepatuhan terhadap kebijakan dan pengaruh implementasi pada isi dan dampak kebijakan.¹⁶

¹⁴H.M Hasbullah. *Kebijakan Pendidikan...*, 41.

¹⁵Rusdiana. *Kebijakan Pendidikan dari Filosofi ke Implementasi*. (Bandung: Pustaka Setia, 2015), 132.

¹⁶Rusdiana. *Kebijakan Pendidikan dari Filosofi*, 133.

Selanjutnya Nanang Fattah menyampaikan bahwa terdapat tiga elemen kebijakan yaitu pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan, dan kebijakan publik.¹⁷

Sedangkan Arif Rohman menyatakan, bahwa ada 3 (tiga) faktor yang dapat menentukan kegagalan dan keberhasilan dalam implementasi kebijakan yaitu¹⁸: Pertama faktor rumusan kebijakan yakni faktor-faktor yang berkaitan dengan kejelasan kalimat kebijakan, ketepatan sasaran kebijakan, kemudahan interpretasi kebijakan, dan kemungkinan pelaksanaan kebijakan di lapangan. Kedua pelaku kebijakan atau juga yang disebut sebagai pelaksana kebijakan yang bergantung pada tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebudayaan serta kemampuan para pelaku kebijakan. Hal ini juga termasuk di dalamnya latar belakang budaya, bahasa dan ideologi partai yang dibawa akan memberi pengaruh dalam menjalankan misi suatu kebijakan. Ketiga yakni faktor sistem organisasi pelaksana yang berkaitan dengan jaringan sistem, kekuasaan setiap peran, pembagian tugas, gaya kepemimpinan, target yang ditetapkan, monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan.

Selanjutnya Ali Imron menjelaskan lebih rinci mengenai berhasil tidaknya implementasi kebijakan pendidikan ditentukan oleh faktor berikut¹⁹: Pertama kompleksitas yang telah dibuat. Semakin kompleks suatu kebijakan yang dibuat, semakin rumit dan sulit untuk diimplementasikan. Kedua apabila rumusan masalah kebijakan dan alternatif pemecahan masalah kebijakan yang diajukan dalam rumusan masalah tidak jelas. Ketiga faktor sumber potensial yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan. Keempat keahlian pelaksana kebijakan. Kelima dukungan dari khalayak sasaran terhadap kebijakan yang diimplementasikan, dan keenam faktor-faktor efektivitas dan efisiensi birokrasi. Senada dengan yang disampaikan oleh Ali Imron bahwa ada beberapa faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.²⁰

¹⁷Mujianto Solichin. *Implementasi Kebijakan Pendidikan* 152.

¹⁸Rusdiana. *Kebijakan Pendidikan dari Filosofi...*, 138.

¹⁹Rusdiana. *Kebijakan Pendidikan...*, 147.

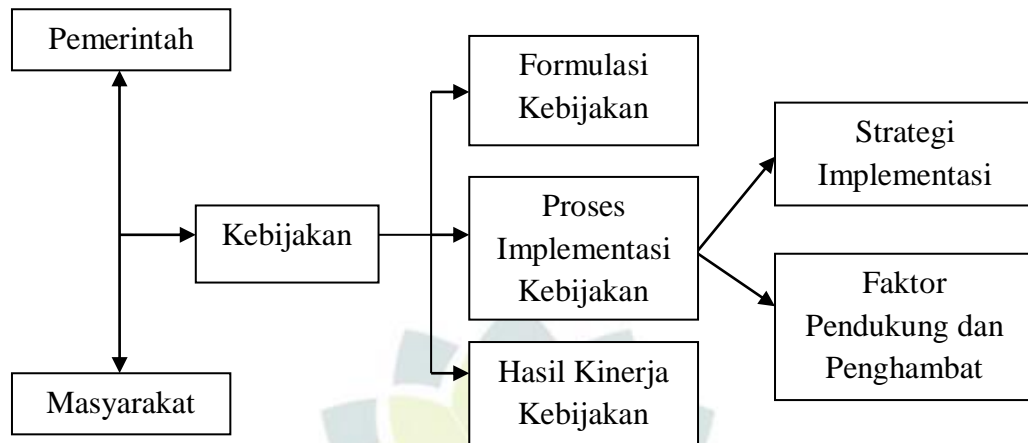
²⁰Sehi Nunu. *Implementasi Kebijakan Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah*. Dalam Jurnal E-Katalogis Universitas Tadulako. Vol 5. No 2 Feb 2017, 148

George Edward III menyebutkan bahwa implementasi kebijakan agar menjadi efektif maka ada empat hal yang perlu diperhatikan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Komunikasi dalam kebijakan pendidikan yakni berkenaan dengan kebijakan yang dikomunikasikan kepada organisasi atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari para pihak yang terlibat dan struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resource yakni sumber daya yakni dalam implementasi kebijakan juga perlu memperhatikan bagaimana ketersediaan sumberdaya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan, terlebih pada sumberdaya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan dari pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. *Disposition* yakni disposisi yang berkenaan dengan ketersediaan dari para implementator untuk melaksanakan kebijakan pendidikan. Kecakapan saja tidak cukup tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Selanjutnya struktur birokrasi yang berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Nanang Fattah menyebutkan ada beberapa fungsi kebijakan dalam pendidikan yakni menyediakan akuntabilitas norma budaya yang menurut pemerintah perlu ada dalam pendidikan dan melembagakan mekanisme akuntabilitas untuk mengukur kinerja peserta didik dan guru.

Dalam proses implementasi kebijakan Instruksi Presiden nomer 05 Tahun 2006 menyebutkan ada dua strategi pokok yang ditempuh pemerintah untuk menunjang penuntasan kebijakan program wajib belajar, yakni strategi yang dilakukan melalui jalur formal dan strategi yang dilakukan melalui jalur non formal. Berdasarkan konsep tentang berbagai asumsi penelitian di atas dibentuklah sebuah kerangka berpikir penelitian yang menggambarkan keterkaitan antara masing-masing konsep sebagai berikut :

Gambar 1.1
Kerangka Berpikir Penelitian



Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, maka implementasi kebijakan berkaitan dengan formulasi kebijakan, proses implementasi dilapangan, hasil kinerja, berbagai strategi dan faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan pendidikan, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat pelaksanaan implementasi kebijakan wajib belajar sembilan tahun perlu dianalisis sehingga implementasi kebijakan pendidikan dapat terlaksana secara efektif.