

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

Pada bab pendahuluan telah diuraikan bahwa salah satu indikator berhasilnya Wajib Belajar sembilan tahun adalah bila APK suatu kabupaten/kota sudah mencapai lebih dari 80 %. Hal ini dapat dicapai bila anak-anak usia sekolah dapat bersekolah tanpa mengalami kesulitan yang disebabkan oleh faktor geografis, kemiskinan dan sosial budaya, khususnya di kota Tangerang Selatan. Pada bab tinjauan literatur ini, penulis akan menguraikan teori yang melandasi penanggulangan masalah tersebut, yang disusun sebagai pendukung kerangka pemikiran dan landasan teori.

2.1. Teori Partisipasi

Partisipasi atau dalam bahasa Inggrisnya *Participation* memberikan kesempatan kepada semua unsur pelaksana yang terlibat untuk menyalurkan sumber inisiatif dan kreativitasnya guna mencapai tujuan, baik secara psikologis ataupun secara tindakan fisik.

Partisipasi ini berbeda dengan dengan konsep awal mengenai *participant observer* bertujuan pada tindakan-tindakan sosial dan aksi kolektif. Bukan sekadar mendeskripsikan secara detil (*thick description*). Namun metode yang digunakannya masih sama, *let others speak*. Bagi Habermas dua pilihan tersebut (bertindak dan memahami) merupakan dua pilihan dalam kerangka teori aksi komunikatifnya, 'berorientasi pada keberhasilan' dimana subyek individual mengejar tujuan-tujuannya dalam relasinya dengan lingkungan, baik fisik dan sosial yang dihayatinya sebagai obyek yang asing. Tindakan kedua adalah tindakan-tindakan agen terlibat diarahkan bukan pada perhitungan-perhitungan keberhasilan egosentris, namun oleh tindakan-tindakan untuk mencapai pemahaman, yang merupakan 'telos inheren dari perbincangan manusia', yaitu pencapaian kesepakatan di antara subyek-subyek yang bertemu dan bertindak. Tindakan pertama lebih mendekati pada konsep *participant observer* dimana subyek-subyek yang berbincang masih diberikan ruang untuk memahami masalah secara etik, dan melebur dalam situasi yang intim. Pendekatan kedua lebih dekat

pada *participatory approach* dimana ruang yang hadir bertujuan membangun kesepakatan.

Paulo Freire (1998) menyebutkan kesederhanaan, keingintahuan yang belum memiliki peralatan, yang dihubungkan dengan akal sehat, adalah keingintahuan yang dapat mengembangkan kemungkinan-kemungkinan kritisnya. Geertz (2000) dengan cara yang sama mengatakan bahwa untuk memasuki wilayah masyarakat sebagaimana adanya kita perlu memahami bahasa mereka: akal sehat sebagai sistem budaya. Kenyataan di lapangan adalah begitu kuatnya proses konstruksi dan rekonstruksi di masyarakat terhadap individu sehingga akal sehat dan rasa ingin tahu tidak serta merta menjadi kritis. Dalam Guba (1990) akar dari konsep partisipasi ini dapat dilacak lebih jauh, yaitu persoalan epistemologi dan metodologi yang digunakan.

Secara paradigmatik maka ada dua paradigma berpikir yang menjadi landasan dari teori-teori partisipasi yaitu: teori kritis dan konstruktivis. Secara epistemologi sifat dari teori kritis ini adalah menempatkan partisipan sebagai subyek, sehingga nilai-nilai yang terkandung dalam ucapan, pandangan hidup subyek menjadi utama dalam proses selanjutnya, pengambilan tindakan. Metodologi yang digunakan bertujuan untuk mengubah keadaan menurut kesadaran subyek. Caranya dengan mengondisikan subyek pada keadaan subyek merasa leluasa menjadi dirinya sendiri dan 'terpisah dari pandangan umum' (dalam konteks produksi kekuasaan/pengetahuan).

Pendekatan kedua adalah konstruktivis, secara epistemologi maksud dari pendekatan ini adalah melakukan konstruksi atas realitas, konstruksi dilakukan melalui perspektif nilai-nilai (pandangan hidup), sehingga sama dengan teori kritis maka konstruktivis juga memandang partisipan sebagai subyek, atau agen yang memiliki otonomi. Metodologi konstruktivis ini adalah mengidentifikasi variasi dari konstruksi subyek-subyek yang berbeda dan membawa mereka dalam sebuah konsensus. Caranya dengan melakukan (secara ketat) interpretasi atas ucapan dan tindakan individu dan dikonfrontasikan dengan individu lainnya, dan hal ini dilakukan terus menerus secara dialektis sampai pada sebuah konsensus di antara subyek.

Secara praktis ajaran utama dari partisipasi adalah mendorong cara berpikir benar, yang intinya adalah sanggup menolak setiap diskriminasi apapun, yaitu menolak prasangka ras, jenis kelamin, kelas dan ideologi. Konsekuensi dari cara berpikir seperti ini adalah mengubah transformasi atau merekonstruksi konsensus. Keduanya bermuara pada persoalan tindakan.

Partipasi secara umum merupakan peran serta atau keikutsertaan/keterlibatan seseorang secara perseorangan atau berkelompok dalam suatu kegiatan. Conyer (1984) menjelaskan bahwa pendekatan dalam partisipasi masyarakat adalah adanya keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pembangunan dalam rangka memperoleh hasil yang optimal. Dikatakan oleh Mikkelsen (1999) bahwa yang dibutuhkan pendekatan yang mensinergikan potensi masyarakat. Pendekatan ini memerlukan perencanaan matang yang mendorong peran serta aktif masyarakat. Kerjasama dengan orang tua murid umumnya didefinisikan sebagai usaha para orang tua murid untuk mendukung kegiatan belajar mengajar di sekolah dengan cara membantu belajar anak di rumah, mengawasi kegiatan anak di rumah, mengawasi kegiatan anak di luar sekolah.

G.A Theodorsan dan A.G Theodorsan (1970) memberikan suatu definisi partisipasi sosial yaitu: (1) *the participation of an individual in social groups*; (2) *sometimes restricted to participation in voluntary organization particularly those engaged in some type of community activity or project, out-side of an individual's professional or occupational work situations*"

Dari rumusan ini dapat dikemukakan bahwa partisipasi sosial adalah (1) partisipasi seseorang di dalam suatu kelompok sosial; (2) kadang kala terbatas pada partisipasi di dalam organisasi secara sukarela khususnya dalam pelaksanaan program/kegiatan atau proyek masyarakat, di luar profesi seseorang atau pekerjaan tertentu. Menurut Ensiklopedi Administrasi (1983), disebutkan bahwa arti kata: "*Participation* atau pengikutsertaan adalah suatu aktivitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam kegiatan organisasi, atau ikutsertanya bawahan dalam kegiatan organisasi.

White (1996) dalam Termieden (2009) mengatakan "*in reflecting on participation explains that I can serve a "broad range of interest"*. White

menunjukkan bahwa dalam partisipasi terdapat dua faktor a) *who participates*; and b) *what level*. Menurut White partisipasi masyarakat terbagi menjadi beberapa level:

1. *Normal participation*

Bentuk ini merupakan partisipasi yang sangat rendah. Misal masyarakat hadir dalam setiap pertemuan yang diselenggarakan

2. *Instrumental participation*

Masyarakat berpartisipasi aktif dalam bentuk dukungan tenaga, materi atau dana

3. *Representative participation*

Masyarakat berpartisipasi aktif tidak hanya dukungan tenaga, materi atau dana saja tapi juga terlibat dalam membuat rencana kegiatan

4. *In Transformatif participation*

Masyarakat diberdayakan untuk mengelola, membuat keputusan-keputusan, dan menerapkannya dalam kegiatan.

Menurut Sondang P. Siagian (1995) bahwa partisipasi itu ada yang bersifat aktif dan pasif. Partisipasi aktif dapat berarti bahwa dalam sikap, perilaku, dan tindakannya tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya suatu kejadian pembangunan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pelajar dalam wajib belajar berdasarkan teori di atas adalah sebagai berikut :

1. Faktor Sosial

Kondisi sosial meliputi kondisi keluarga, cara orang tua mendidik, hubungan antarkeluarga, suasana rumah, pengertian orang tua serta faktor masyarakat meliputi kegiatan dalam masyarakat, teman bergaul, mass media, bentuk kehidupan masyarakat. Hal ini menjadi salah satu faktor penyebab pelajar untuk berpartisipasi aktif dalam lingkungan sekolah.

2. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi menurut Soetandyo Wignyosoebroto adalah merupakan suatu hak antara lain memperoleh kehidupan yang layak yang bisa ditampilkan dalam keadaan ekonomi keluarga, berpartisipasi dalam pembangunan dapat tergambarkan pada pekerjaan keluarga yang berupa keadaan ekonomi keluarga

Kondisi sosial ekonomi meliputi tingkat pendapatan, dan jumlah siswa yang tidak mampu. Hal ini menjadi salah satu faktor dalam mempengaruhi anak usia sekolah SMP untuk berpartisipasi aktif dalam lingkungan sekolah.

Keadaan ekonomi keluarga ini dapat dilihat dari:

- 1) Pendidikan orang tua
- 2) Pekerjaan orang tua
- 3) Pendapatan orang tua

3. Faktor Budaya

Hak-hak Budaya menurut Soetandyo Wignyosoebroto adalah meliputi memelihara adat kebiasaan sendiri tanpa mengganggu kebiasaan sesamanya, memperoleh pendidikan untuk menumbuh kembangkan bakat-bakat dalam kehidupannya pribadi. Nilai budaya politik atau *civic culture* merupakan basis yang membentuk demokrasi, hakekatnya adalah politik baik etika politik maupun teknik (Soemitro 1999) atau peradaban masyarakat (Verba, Sholozman, Bradi, 1995). Faktor nilai budaya menyangkut persepsi, pengetahuan, sikap, dan kepercayaan politik.

Miftah Thoha (1993) mengatakan bahwa dasar pokok yang amat penting atas keterlibatan seseorang dalam kehidupan berkelompok adalah kesempatannya untuk berinteraksi dengan pihak lain. Bila seseorang jarang melihat atau berbicara dengan pihak lain, maka akan sulit dapat tertarik. Oleh karena itu, keterlibatan seseorang dalam berorganisasi atau berkelompok, ditentukan oleh adanya daya tarik. Daya tarik ini ditimbulkan oleh adanya interaksi antara sesama organisasi. Kesempatan berinteraksi ini secara langsung mempunyai pengaruh terhadap daya tarik dan pembentukan kelompok. Di samping itu juga, keterlibatan itu didasarkan atas teori kedekatan. Menurut teori ini, seseorang tersebut dapat berhubungan dengan orang lain karena adanya kedekatan ruang dan daerahnya (*spatial and geographical proximity*). Selanjutnya Thoha (1993) menyebutkan keterlibatan juga didasarkan atas alasan-alasan praktis (*practicalities of group formation*).

Menurut Mulyasa (2000) pembelajaran pada hakekatnya adalah proses interaksi antara peserta didik dengan lingkungannya, sehingga terjadi perubahan

perilaku ke arah yang lebih baik. Dalam interaksi tersebut banyak sekali faktor yang mempengaruhinya, baik faktor internal yang datang dari dalam diri individu, maupun faktor eksternal yang datang dari lingkungan.

Partisipasi warga masyarakat dalam proses kebijakan merupakan cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Di negara-negara demokrasi, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan dalam penentuan prioritas kebijakan. Selain itu, karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil baik

2.2 Teori Motivasi

Kata Motivasi berasal dari kata Latin “Motive” yang berarti dorongan, daya penggerak atau kekuatan yang terdapat dalam diri organisme yang menyebabkan organisme itu bertindak atau berbuat. Selanjutnya diserap dalam bahasa Inggris *motivation* berarti pemberian motif, penimbulkan motif atau hal yang menimbulkan dorongan atau keadaan yang menimbulkan dorongan. Haynes dan Massie dalam Manulang (2001) mengatakan “*motive is a something within the individual which incites him to action*” maksudnya bahwa motif atau dorongan batin adalah suatu dorongan yang menjadi pangkal seseorang untuk melakukan sesuatu atau bekerja. Kast dan Rosenzweig (1995) mendefinisikan motif adalah apa yang menggerakkan seseorang untuk bertindak dengan cara tertentu atau sekurang-kurangnya mengembangkan suatu kecenderungan tertentu. Kata motivasi atau *motivation* berarti pemberian motif, penimbulkan motif atau yang menimbulkan dorongan atau keadaan yang menimbulkan dorongan. Motivasi dapat pula berarti sebagai faktor yang mendorong orang untuk bertindak dengan cara tertentu.

Berendoom dan Stainer dalam Sedarmayanti (2001), mendefinisikan motivasi adalah kondisi mental yang mendorong aktivitas dan memberi energi

yang mengarah kepada pencapaian kebutuhan memberi kepuasan atau mengurangi ketidak seimbangan. Hasibuan (1999) mendefinisikan motivasi adalah pemberian daya penggerak yang menciptakan kegairahan kerja seseorang, agar mereka mau bekerja sama, efektif dan terintegrasi dengan segala upayanya untuk mencapai kepuasan.

Menurut McMahan dan McMahan (1986) dalam Djalali (2001) menyatakan bahwa motivasi merupakan suatu proses yang mengarah pada pencapaian suatu tujuan. Selanjutnya Teevan dan Smith (1976) dalam Djalali (2001) mengemukakan bahwa motivasi adalah suatu konstruksi yang mengaktifkan dan mengarahkan perilaku dengan cara memberi dorongan atau daya pada organisme untuk melakukan aktivitas.

Beberapa pendekatan dibagi antara lain pendekatan insting, pendekatan dorongan (*drive*) dan pendekatan kognitif (Petri 1996). Proses timbulnya perilaku menurut pendekatan-pendekatan di atas dimulai dari adanya kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya internal. Kebutuhan-kebutuhan tadi menimbulkan ketegangan pada organisme dan ketegangan ini menimbulkan suatu energi atau dorongan yang bertujuan untuk mengadakan pemuasan terhadap kebutuhan agar ketegangan yang sedang berlangsung hilang atau berkurang.

Salah satu teori motivasi adalah melalui pendekatan dorongan (*drive*). Istilah *drive* atau dorongan ini pertama kali dikemukakan oleh Woodworth dalam Petri (1996), untuk menjelaskan tentang kumpulan energi yang mendorong organisme dalam melakukan sesuatu dengan cara tertentu. Menurut Woodworth dalam Petri (1996) bahwa perilaku selain refleks-refleks tidak bakal terjadi tanpa motivasi yang juga disebutnya dengan istilah *drive*. Woodworth menyatakan bahwa dorongan (*drive*) itu diperlukan demi timbulnya suatu perilaku, karena tanpa dorongan tadi, tidak akan ada suatu kekuatan yang mengarah kepada suatu mekanisme timbulnya perilaku. Dorongan diaktifkan oleh kebutuhan (*need*), dalam arti kebutuhan tadi membangkitkan dorongan dan dorongan ini akhirnya mengaktifkan perilaku. Dorongan membuat persisten perilaku, untuk mengatasi kebutuhan yang menjadi penyebab timbulnya dorongan itu sendiri.

Menurut pendapat Woodworth (Petri, 1981) dalam Djalali (2001), bahwa motivasi memiliki tiga karakteristik yaitu intensitas, arah dan persistensi.

Maksudnya motivasi dengan intensitas yang cukup akan memberikan arah pada individu untuk melakukan sesuatu secara tekun dan kontinyu. Petri menyatakan tentang intensitas suatu perilaku artinya intensitas suatu perilaku tergantung pada besar kecilnya motivasi yang ada. Selanjutnya motivasi juga dikonsepsikan sebagai indikator dari arah suatu perilaku.

Jadi menurut Djalali (2001) motivasi merupakan suatu kondisi yang menimbulkan dan mengaktifkan perilaku. Proses motivasi dalam menimbulkan dan mengaktifkan perilaku tadi dengan menggunakan intensitas

2.3. Teori *Equality*

Tiga pilar Pendidikan merupakan suatu program yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka mempercepat proses pencerdasan kehidupan bangsa. Angka Partisipasi Kasar pada Sekolah Menengah Pertama juga mengalami perkembangan yang baik. Angka Partisipasi Kasar Sekolah Menengah Pertama ini masih harus ditingkatkan karena peningkatannya masih relatif kecil jika dihubungkan dengan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Pemerintah juga berupaya memperluas kesempatan pendidikan, baik pendidikan dasar, pendidikan kejuruan, maupun pendidikan profesional, melalui jalur sekolah dan jalur luar sekolah.

Dalam rangka mencapai kesempatan pendidikan yang merata ini, kesenjangan dalam sarana-prasarana pendidikan, guru yang bermutu serta faktor penunjang pendidikan lainnya. Beberapa di antara sudah berhasil diperkecil antara kelompok-kelompok sekolah yang berbeda karena perbedaan keadaan geografis, faktor sosial ekonomi, jenis program pendidikan dan pengaruh faktor lainnya.

Menurut Schiefelbein & Farrel (1982) yang dikutip oleh Suryadi dan Tilaar (1993), menggunakan landasan konsep pemerataan pendidikan (*equality of educational opportunity*) yang meliputi: (1) pemerataan kesempatan memasuki sekolah (*equality of access*) yaitu berkaitan dengan tingkat partisipasi pendidikan sebagai indikator kemampuan sistem pendidikan dalam memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi anak usia sekolah untuk memperoleh pendidikan; (2) pemerataan kesempatan untuk bertahan di sekolah (*equality of survival*) yang menitikberatkan pada kesempatan setiap individu untuk memperoleh keberhasilan

dalam pendidikan dan pelatihan; (3) pemerataan kesempatan untuk memperoleh keberhasilan dalam belajar (*equality of output*) yang menunjukkan kemampuan sistem pendidikan dalam memberikan kemampuan dan keterampilan yang tinggi kepada lulusan tanpa membedakan variabel suku bangsa, daerah, status sosial ekonomi, dan sebagainya; (4) pemerataan kesempatan dalam menikmati manfaat pendidikan dalam kehidupan masyarakat (*equality of outcome*) yang menunjukkan keberhasilan pendidikan secara eksternal dari suatu sistem pendidikan dan pelatihan dikaitkan dengan penghasilan lulusan (individu), jumlah dan komposisi lulusan disesuaikan dengan kebutuhan akan tenaga kerja dan yang lebih jauh lagi pertumbuhan ekonomi.

2.4. Minat

Minat adalah dorongan yang paling kuat berasal dari individu. (Surtinah,2004). Seseorang dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari bertujuan untuk memenuhi kebutuhannya. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut dipengaruhi dan didorong oleh motif yang berasal dari dalam dan dari luar. Semakin besar dorongan untuk melaksanakan suatu kegiatan maka semakin keras usaha seseorang untuk mencapai keberhasilan yang diinginkannya.

Minat mempunyai peranan penting dalam dunia pendidikan, karena minat merupakan salah satu faktor yang memungkinkan siswa lebih konsentrasi, lebih semangat dan menimbulkan perasaan gembira sehingga siswa tidak mudah bosan, tidak mudah lupa dalam usahanya untuk belajar.

Pada hakekatnya secara psikis seseorang memiliki suatu kegiatan pada dirinya berbeda-beda, misalnya motivasi, minat, bakat dan sebagainya. Minat sendiri merupakan ungkapan psikis yang sangat penting untuk mencapai suatu kebutuhan manusia.

Menurut Kartini Kartono (1990) menjelaskan bahwa perhatian merupakan reaksi umum dari organisme dan kesadaran yang menyebabkan bertambahnya aktivitas, daya konsentrasi dan pembatasan kesadaran terhadap satu obyek. Perhatian sangat dipengaruhi oleh perasaan senang dan suasana hati dan ditimbulkan oleh kemauan. Perhatian akibat dari kemampuan psikis yang disebut minat.

Menurut Slameto (1991) minat adalah suatu rasa lebih suka dan rasa keterikatan pada suatu hal atau aktivitas, tanpa ada yang menyuruh. Minat pada dasarnya adalah penerimaan akan suatu hubungan antara diri sendiri dengan sesuatu di luar diri. Menurut Dewa Ketut Sukardi Abu Ahmadi (1992) mengatakan bahwa antara minat dan perhatian pada umumnya dianggap sama atau tidak ada perbedaan. Memang keduanya hampir sama, dan dalam praktek selalu berhubungan satu sama lain. Apa yang menarik minat dapat menyebabkan adanya perhatian terhadap sesuatu tertentu disertai dengan minat.

Menurut Dakir (1996:130) bahwa minat sering dikacaukan dengan istilah perhatian yang artinya keaktifan peningkatan kesadaran seluruh fungsi jiwa yang dikerahkan dalam pemusatannya kepada barang sesuatu, baik yang ada dalam maupun di luar kita. Menurut Crow and Crow dalam Kasijan (1988) mengatakan bahwa minat adalah kemampuan untuk memberi stimuli yang mendorong kita untuk memperhatikan seseorang, sesuatu barang atau kegiatan yang dapat memberi pengaruh terhadap pengalaman yang distimuli oleh kegiatan itu sendiri. Lobby Loekmono (1994) menyatakan bahwa minat kecenderungan untuk merasa tertarik atau terdorong untuk memperhatikan seseorang, sesuatu barang atau kegiatan dalam bidang-bidang tertentu.

Dari beberapa pengertian minat di atas terdapat kesamaan yaitu merupakan kesamaan psikis, adanya pemusatan perhatian terhadap obyek atau aktivitas tertentu. Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa minat belajar adalah pernyataan psikis yang menunjukkan seseorang untuk memusatkan perhatiannya pada kegiatan belajar dan untuk mempelajari sesuatu untuk mencapai tujuan belajar

Dalam hubungannya dengan belajar minat merupakan salah satu unsur yang diperlukan dalam aktivitas belajar. Minat akan timbul jika memiliki harapan dan hasil partisipasi yang diperoleh dalam suatu aktivitas dengan demikian penunjang minat yang terpenting adalah kemampuan yang menuntut siswa untuk mengatur proses internalnya dalam mengendalikan, mempelajari, mengingat dan berpikir tentang subyek yang diminatinya.

2.5. Kebijakan Publik

Pada prinsipnya penggunaan istilah kebijakan (*policy*) didefinisikan dalam berbagai macam pengertian. Menurut James E. Anderson (1984) *policy* adalah “*The relationship of a government unit to its environment*” (hubungan suatu lembaga pemerintah terhadap lingkungannya). Sedangkan Carl J. Friedrich mendefinisikan *policy* dalam Riant Nugroho (2003) sebagai :

“a proposed course of action of a person, group or government within a given environment within a given environment obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”.

Dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan dan kesempatan yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu (Soenarko, 2000).

Lain halnya dengan James E. Anderson (1984) yang menyimpulkan kebijakan sebagai “*a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter concern*”. Kebijakan adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan rakyat. Kebijakan sendiri dapat didefinisikan berdasarkan elemen yang terdiri atas: 1)kebijakan sebenarnya mencakup perilaku dan harapan-harapan; 2)mencakup adanya tindakan atau ketiadaan tindakan; 3)mempunyai hasil akhir yang hendak dicapai; 4)muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu dan 5)kebijakan negara menyangkut peran fungsi lembaga yang ada.

William N Dunn (1994) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Dikatakan lebih lanjut bahwa

suatu sistem kebijakan (*policy system*) merupakan pola institusional dimana di dalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik di antara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Isu kebijakan yang biasanya merupakan hasil konflik mengenai definisi masalah kebijakan.

Definisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) yang khusus, yaitu individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu konteks khusus dimana kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

Sedangkan Thomas R. Dye (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do,*” yaitu segala sesuatu atau apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dengan kata lain kebijakan publik adalah upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda.

Ditambahkan oleh Dye juga, bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintahpun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari penjabaran definisi tersebut, sedikit banyak dapat dikenali ciri-ciri kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kebijakan publik yang ada pada wilayah (domain) lembaga publik dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Ketiga, dikatakan sebagai

kebijakan publik jika terdapat tingkat eksternalitas yang tinggi, yaitu dimana pemanfaat atau yang berpengaruh bukan saja pengguna langsung kebijakan publik tetapi juga yang tidak langsung.

Berangkat dari hal-hal tersebut, maka sebagai sebuah keputusan negara, jelas tergambar bahwa tujuan dari kebijakan publik adalah membangun tertib kehidupan publik. Diakui atau tidak kebijakan publik yang berkembang di negara-negara berkembang mempunyai dimensi yang khas, lebih luas dari pemahaman hukum tersebut, yaitu untuk melakukan pembangunan sebagai upaya ketertinggalannya.

Berkenaan dengan itu penting kiranya untuk memahami tujuan kebijakan publik dalam dua dimensi: menjaga dan mengembangkan. Dalam hal menjaga, kebijakan publik tidak dipahami sebagai menjaga status quo, namun untuk membangun tertib hukum dalam arti luas bagi publik, sebagai dasar yang diperlukan untuk mencapai kemajuan sebagaimana tujuan atau target kemajuan yang telah ditetapkan (Riant Nugroho, 2003).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam upaya mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang dapat ditempuh yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau terlebih dahulu melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

George Edward III (1980) menyatakan bahwa masalah pokok administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Kemudian “*without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*”. Pada prinsipnya ada empat isu pokok yang perlu dilakukan agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Communication berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources, ini lebih berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan

kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk menjalankan kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk menjalankan kebijakan tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Bureaucratic structures berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

2.6. Penelitian terdahulu

2.6.1. Mengapa mereka tidak bersekolah

Pada tahun 2009 Mutrofin, seorang dosen FKIP-UJ menulis buku yang berjudul “Mengapa mereka tidak bersekolah.” Fokus penelitian buku ini memang didisain untuk mengungkap alasan-alasan apa yang mendorong para tamatan sekolah dasar tidak melanjutkan sekolah ke SLTP. Namun agaknya, alasan saja belum cukup untuk secara detil mengungkapkan mereka tidak melanjutkan sekolah. Apalagi alasan-alasan itu hanya diperoleh dari jawaban kuesioner yang sifatnya tertutup di mana narasumber hanya mempunyai pilihan terbatas tanpa secara leluasa bisa mengungkapkan masalah-masalah yang sebenarnya, kecuali sebagian dari beberapa kasus yang didekati dengan wawancara mendalam dan observasi partisipatif.

Bukti konkret hal itu ialah mengenai jawaban atau alasan paling dominan dalam hal tidak bersekolah, yaitu ketiadaan biaya untuk melanjutkan sekolah yang dijawab oleh separuh lebih responden. Begitu ditanyakan kepada mereka apakah kalau alasan-alasan tersebut dapat diatasi mereka mau bersekolah, ternyata jawabannya lain. Padahal mestinya sebagian besar di antara mereka mau melanjutkan sekolah. Kenyataannya sebaliknya, hanya 38,10 persen yang menyatakan bersedia melanjutkan sekolah. Selebihnya justru menjawab tidak bersedia melanjutkan sekolah.

Jawaban-jawaban itu masuk akal mengingat separuh lebih responden berasal dari keluarga miskin, bahkan sangat miskin. Berasal dari keluarga besar

(anggota keluarga lebih dari empat orang) yang mengandalkan pekerjaan kepada keluarga sebagai petani atau buruh tani. Sudah umum diketahui, dalam keluarga seperti itu, sebagian besar uang bukan dipergunakan untuk investasi produktif atau belanja produktif (misalnya pendidikan) dan atau modal kerja melainkan untuk pemenuhan kebutuhan pokok (konsumtif).

Meskipun begitu, bisa juga jawaban dominan tersebut muncul begitu saja mengingat sebagian besar anak-anak yang tidak jelas kegiatannya. Ketidakjelasan kegiatan itu masih ditambah dengan beban trauma akibat pernah tidak naik kelas yang diketahui dialami oleh lebih dari separuh mereka. Apalagi rata-rata prestasi akademik mereka yang ditunjukkan oleh hasil nilai Ebtanas murni (NEM) selama di sekolah dasar tergolong rendah. Mengingat hal-hal demikian perlu dikembangkan analisis menjadi telaah berbagai sisi, terutama menyangkut informasi tentang diri, orangtua, dan lingkungan. Tentu saja analisis dilakukan sesuai dengan ketersediaan data yang tersedia.

Terkait alasan dominan mengapa tamatan sekolah dasar tidak melanjutkan sekolah, yakni soal biaya, berhubungan erat dengan tingkat penghasilan ayah selaku kepala keluarga. Aspirasi pendidikan seorang anak ternyata dipengaruhi juga oleh tingkat penghasilan ayah. Makin besar tingkat penghasilan ayah, makin tinggi tingkat aspirasi pendidikannya.

Ada kenyataan yang sangat memprihatinkan bahwa sebagian besar anak-anak yang tidak lagi bersekolah sudah tidak berkeinginan melanjutkan sekolah. Penyebab utamanya karena mereka menganggap diri mereka sudah bekerja. Sikap seperti itu muncul barangkali mereka sudah merasakan nikmatnya mendapat upah, sekalipun belum sepadan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Jika benar demikian, alangkah berat beban mengembalikan mereka, agar bisa mengenyam pendidikan dasar di tingkat SLTP sesuai harapan perundang-undangan yang berlaku.

Selain faktor kerja yang menyebabkan mereka tidak mau kembali ke bangku sekolah, faktor umur agaknya juga menjadi pertimbangan. Usia maksimum SLTP formal adalah 18 tahun, sementara di antara mereka cukup banyak yang berumur 16–19 tahun. Jika diinginkan agar mereka bisa dikembalikan ke bangku sekolah, maka harus ada perubahan mengenai batas usia penerimaan SLTP.

2.6.2. Faktor-faktor Siswa yang berpengaruh terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SLTP dalam penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun di DKI Jakarta

Rudi Amiruddin, pada tahun 1999 meneliti tentang faktor-faktor siswa yang berpengaruh terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SLTP. Secara umum hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam evaluasi menyeluruh terhadap semua variabel yang digunakan di dalam memprediksi angka melanjutkan siswa SD ke SLTP, dan berdasarkan temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian hanya 41% yang mempunyai pengaruh terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SLTP

Variabel-variabel yang tidak dominan mempengaruhi angka melanjutkan siswa SD ke SLTP di wilayah DKI Jakarta antara lain: pekerjaan orang tua, pendidikan orang tua, jenis sekolah, jarak dari rumah ke sekolah, membantu orang tua, waktu belajar, belajar menyenangkan, pernah tinggal kelas, pernah Taman Kanak-Kanak, usia, dan fasilitas sekolah.

Penuntasan wajib belajar merupakan titik perhatian keberhasilan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, hal ini dilihat dari besarnya angka melanjutkan lulusan SD ke SLTP.

Variabel lingkungan sekolah siswa merupakan variabel yang cukup dominan mempengaruhi angka melanjutkan siswa SD ke SLTP. Berdasarkan penemuan ini, peneliti merekomendasikan kepada pembuat kebijakan agar subsidi anggaran pendidikan dasar lebih diarahkan ke daerah pedesaan/perkampungan yaitu dengan melengkapi buku-alat-alat laboratorium, perpustakaan dan sarana pendidikan lainnya sehingga kegiatan belajar mengajar di pedesaan lebih baik.

Penghasilan orang tua siswa merupakan variabel yang cukup dominan mempengaruhi angka melanjutkan siswa SD ke SLTP. Namun demikian variabel tersebut tidak mudah diintervensi oleh pemerintah karena variabel tersebut merupakan variabel eksternal organisasi. Intervensi yang dapat dilakukan oleh sekolah adalah dengan melibatkan orang tua dalam proses belajar mengajar siswa. Kepedulian orang tua siswa memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap prestasi belajar anak. Kegiatan belajar tambahan yaitu dengan belajar kelompok, mengikuti bimbingan belajar ternyata mempunyai hubungan yang signifikan

terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SLTP. Program bimbingan belajar khususnya pada siswa yang kurang mampu perlu ditingkatkan sehingga memungkinkan anak berprestasi baik.

Seringnya guru memberikan pekerjaan rumah ternyata mempunyai hubungan yang signifikan terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SLTP. Hal ini perlu dianalisa kembali karena dari hasil temuan penelitian, variabel seringkali guru memberikan tugas atau PR terhadap angka melanjutkan siswa mempunyai hubungan yang negatif sehingga peneliti menyarankan bahwa guruyang sering nmemberikan tugas tidak mempunyai pengaruh yang baik terhadap siswa, selain itu pula dapat membuat jenuh kepada siswa. Berdasarkan temuan ini peneliti menyarankan kepada para guru agar lebih meningkatkan motivasi mengajar dengan baik dan berusaha keras agar siswa didiknya mampu mencapai hasil yang terbaik bagi dirinya.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa jumlah siswa disekolah mempunyai hubungan yang signifikan terhadap angka melanjutkan siswa SD ke SMP. Peneliti menemukan bahwa banyaknya jumlah siswa di sekolah disebabkan oleh mutu sekolah. Kemungkinan sekolah terebut berkwalitas dan berprestasi sehingga cenderung orang tua yang mempunyai ekonomi lebih baik akan menyekolahkan anaknya di sekolah tersebut. Peneliti juga menyarankan kepada setiap sekolah untuk berupaya meningkatkan prestasi belajar siswa-siswanya dengan sebaik-baiknya yaitu dengan mengadakan promosi, ikut dalam lomba-lomba karya tulis, cepat tepat, pemberian beasiswa, pemberian SPP kepada siswa-siswa yang kurang mampu dan mempunyai prestasi baik dan lain sebagainya.