

BAB 1

PENDAHULUAN

I.I. Latar Belakang Masalah

Untuk melihat perkembangan tingkat kemajuan suatu negara dengan negara lain, dapat menggunakan suatu ukuran standar yang sama. Salah satu caranya dengan menggunakan ukuran Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI). Human Development Index (HDI) adalah suatu pengukuran yang digunakan untuk melakukan perbandingan dari angka harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara di seluruh dunia.¹

Selain itu, HDI ini digunakan untuk mengklasifikasikan suatu negara itu masuk dalam kategori sebagai negara maju, negara berkembang atau sebagai negara terbelakang serta untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup.²

Indeks ini bermula pada tahun 1990 dikembangkan oleh pemenang nobel India, Amartya Sen dan seorang ekonom Pakistan, Mahbub Ul Haq serta dibantu oleh beberapa rekannya sehingga indeks ini selalu dipakai oleh Program Pembangunan PBB pada laporan IPM tahunan.

Amartya Sen menggambarkan bahwa indeks ini sebagai “pengukuran vulgar” karena batasan yang digunakan. Indeks ini memiliki fokus pada hal-hal yang lebih sensitive dan berguna daripada hanya sekedar pendapatan per

¹http://id.wikipedia.org/wiki/Indeks_Pembangunan_Manusia

²Davies, A. and G. Quinlivan (2006), *A Panel Data Analysis of the Impact of Trade on Human Development*, *Journal of Socioeconomics*

kapita yang selama ini digunakan. Indeks ini juga bermanfaat sebagai jembatan bagi para peneliti yang serius untuk mengetahui hal-hal yang lebih rinci dalam membuat laporan pembangunan manusia di suatu negara.

Dalam melakukan pengukuran atas tingkat HDI sebuah negara, maka ada dimensi yang digunakan untuk melakukan pengukuran. Dimensi pertama, berupa ukuran hidup sehat dan panjang umur yang diukur dengan angka harapan hidup saat kelahiran.

Dimensi kedua, berupa tingkat pengetahuan yang diukur dengan angka tingkat baca tulis pada orang dewasa dan kombinasi pendidikan dasar menengah dan atas. Sedangkan dimensi ketiga berupa standar kehidupan yang layak.

Peringkat HDI seringkali dipakai sebagai pertimbangan oleh negara-negara lain dalam pengambilan keputusan, misalnya terkait penanaman investasi. Parameter yang digunakan pun sama, berupa pendidikan, kesehatan dan ekonomi.

Hasil studi United Nation for Development Programme (UNDP) tentang HDI menyatakan bahwa Indonesia berada jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti Malaysia, Thailand dan Philipina. Peringkat HDI Indonesia pada tahun 2010 berada pada urutan 108, masih dibawah Malaysia, Singapura dan Thailand. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel I.1
Peringkat Human Development Index (HDI) di Wilayah ASEAN
Tahun 2010

No	NEGARA	NILAI	PERINGKAT
1	Singapura	0,846	27
2	Brunai Darussalam	0,805	37
3	Malaysia	0,744	57
4	Thailand	0,654	92
5	Filipina	0,638	97
6	Indonesia	0,600	108
7	Vietnam	0,572	113
8	Laos	0,497	122
9	Kaomboja	0,494	124
10	Myanmar	0,451	132

Sumber :data.menkokesra.go.id

Salah satu penyebab rendahnya tingkat HDI Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga adalah karena masih banyak angka buta aksara dan rendahnya tingkat pendidikan rata-rata penduduk. Hal ini ditambah dengan faktor tingginya anak putus sekolah diberbagai daerah serta dibarengi dengan rendahnya minat anak dan juga orangtua untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi lagi. Sehingga hal ini masih menjadi bahasan yang menimbulkan polemik bahwa pihak pemerintah pusat atau daerah yang seharusnya bertanggungjawab atas kondisi tersebut. Walaupun pada

kenyataannya, masing-masing memiliki tanggungjawab dan juga fokus ruang lingkup sendiri-sendiri.

Kelangsungan hidup bangsa ke depan berada ditangan anak-anak dimasa sekarang. Oleh karena itu, sudah sepatutnya untuk memastikan bahwa mereka mendapatkan hak dan kewajibannya secara proporsional. Sehingga dapat memberikan yang terbaik untuk masa depan bangsa sendiri.

Dalam ranah pemerintah pusat maupun daerah telah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 31, ayat :

- (1) setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.³

Bertambahnya anggaran belanja negara baik nasional maupun daerah, maka anggaran belanja untuk sektor pendidikan pun juga semakin meningkat. Sehingga baik tingkat pusat maupun daerah sama-sama memiliki tanggungjawab yang sama dalam mengentaskan anak-anak Indonesia untuk mendapatkan pendidikan yang layak demi masa depan mereka yang lebih baik, sesuai dengan peranan masing-masing.

³ Undang Undang Dasar 1945

Pemerintah pada tahun 2010 mengeluarkan kebijakan untuk program Beasiswa Operasional Sekolah (BOS) dan dapat memenuhi 70% biaya pendidikan.⁴ Beasiswa Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang dimaksudkan untuk menyediakan pendanaan biaya operasional non personal bagi tingkat pendidikan dasar dan menengah pertama sebagai wujud dari program belajar Sembilan tahun. Program ini diprioritaskan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan operasional yang dibutuhkan oleh peserta didik dalam menempuh pendidikannya.

Menurut Peraturan Mendiknas Nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasi non personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasional non personal selama satu tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai standar nasional pendidikan.

Secara khusus, program BOS bertujuan untuk membebaskan semua pungutan bagi seluruh siswa terhadap biaya operasional sekolah. Lebih khusus, pembebasan ini terutama untuk pungutan bagi seluruh siswa miskin dalam bentuk apapun, baik disekolah negeri maupun swasta. Sehingga dapat pula meringankan beban biaya operasional sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Pada tahun 2013, pemerintah dalam hal ini Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) juga meluncurkan bantuan dana pendidikan berupa Program Bantuan Siswa Miskin (BSM). Program BSM adalah program nasional

⁴ Kompas.com

yang bertujuan untuk menghilangkan halangan siswa miskin bersekolah dengan membantu mereka memperoleh akses pelayanan pendidikan yang layak, mencegah putus sekolah, dan menarik siswa miskin untuk bersekolah kembali. BSM juga ditujukan untuk membantu siswa memenuhi kebutuhan dalam kegiatan pembelajaran dan mendukung Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, bahkan hingga Pendidikan Menengah Universal (PMU).

Program BSM ini bersifat bantuan langsung kepada siswa, dan bukan merupakan beasiswa. BSM diberikan berdasarkan kondisi ekonomi siswa, dan bukan berdasarkan prestasi. Sementara beasiswa diberikan dengan mempertimbangkan prestasi siswa. Dana BSM diberikan kepada siswa mulai dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi, di sekolah-sekolah yang berada di bawah naungan Kemendikbud maupun Kementerian Agama (Kemenag).

Program BSM dilaksanakan oleh 2 (dua) Kementerian yang berbeda, yaitu Bantuan Siswa Miskin (BSM) bagi sekolah reguler yang dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan BSM bagi siswa yang bersekolah di Madrasah yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama (Kemenag). Sumber dana semua bantuan ini adalah dari APBN. Alokasinya tertuang dalam DIPA di lingkup Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta DIPA Kementerian Agama.

Dari program beasiswa tersebut ternyata belum sepenuhnya bisa diakses dengan mudah bagi sebagian anak-anak di daerah yang ada di Indonesia. Hal ini

dapat dilihat pada perkembangan jumlah penduduk di Indonesia pada tahun 2011 yang berpartisipasi untuk bersekolah dan tidak.

Tabel I.2
Jumlah Penduduk Usia Sekolah, Bersekolah Dan Tidak/Belum Sekolah di Indonesia, Tahun 2011

Penduduk kelompok sekolah	penduduk	bersekolah	Tidak/belum bersekolah
0-6 tahun	28.344.300	6.594.086	21.750.214
7-12 tahun	26.074.706	26.015.842	58.864
13-15 tahun	12.971.116	11.019.242	1.951.874
16-18 tahun	12.830.462	7.25.188	5.505.274
19-24 tahun	22.484.900	4.363.719	18.121.181
Jumlah 0-18 tahun	80.220.584	55.318.077	24.902.507

Sumber : Departemen Pendidikan Nasional Badan Penelitian dan Pengembangan Pusat Statistik Pendidikan.

Dari data diatas dapat dideskripsikan bahwa dari jumlah penduduk sekolah yang bersekolah 55.318.077 terdapat anak putus sekolah SD/MI sejumlah 640.445 dan SMP/MTs 259.341, sedangkan untuk lulusan yang tidak melanjutkan sekolah SD/MI sejumlah 183.782 dan SMP/MTs 591.413. dapat disimpulkan bahwa angka putus sekolah sangat rawan ditingkat sekolah SD/MI dan angka rawan tidak melanjutkan sekolah ke jenjang sekolah tingkat atas adalah SMP/MTs.

Peningkatan ini memerlukan penanganan serius agar dapat menekan angka putus sekolah. Pada akhirnya dapat tercipta pendidikan yang sesuai harapan anak. Pendidikan merupakan tanggung jawab semua masyarakat, bukan hanya

kewajiban sekolah. Sehingga konsekuensi logisnya, semua warga negara memiliki kewajiban moral untuk menyelamatkan pendidikan.

Tabel I.3

Persentase Anak Berumur 5-17 Tahun Menurut Tipe Daerah, Jenis Kelamin Dan Partisipasi Sekolah di Indonesia

Tahun 2011

Tipe daerah/jenis kelamin	Formal + Non Formal			Jumlah
	Tdk/blm sekolah	Masih sekolah	Tdk sekolah lagi	
1	2	3	4	5
Perkotaan (K)				
Laki-laki (L)	12,15	81,75	6,11	100,00
Perempuan(P)	11,39	82,53	6,08	100,00
L+P	11,78	82,12	6,10	100,00
Pedesaan (D):				
Laki-laki (L)	13,11	77,71	9,18	100,00
Perempuan(P)	12,62	79,51	7,87	100,00
L+P	12,88	78,56	8,55	100,00
K+D				
Laki-laki (L)	12,65	79,65	7,70	100,00
Perempuan(P)	12,02	80,98	7,00	100,00
L+P	12,35	80,29	7,36	100,00

Sumber : BPS RI – Susenas 2011

Berdasarkan tipe daerah, terlihat bahwa persentase anak umur 5-17 tahun di perkotaan yang masih bersekolah (82,12%) lebih besar dibandingkan di pedesaan (78,56%). Hal ini dikarenakan adanya akses untuk memperoleh pendidikan di perkotaan jauh lebih baik dibandingkan dengan di pedesaan, serta ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan di perkotaan yang lebih lengkap dan lebih memadai dibandingkan dengan di pedesaan. Persentase anak umur 5-17

tahun di perkotaan yang tidak/belum pernah sekolah sebesar 11,78% lebih kecil dibanding di pedesaan yang sebesar 12,88 %.

Akses masyarakat pada pendidikan juga dipengaruhi oleh faktor jenis kelamin. Terlihat bahwa persentase anak perempuan umur 5-17 tahun yang tidak/belum pernah sekolah secara keseluruhan tercatat sebesar 12,02% sedangkan untuk laki-laki 12,65%. Kesenjangan terhadap akses pendidikan antar jenis kelamin ditemukan baik di perkotaan maupun pedesaan. Di daerah perkotaan persentase anak perempuan 11,39%, sedangkan laki-laki 12,15%. Di daerah pedesaan persentase anak perempuan 12,62% sedangkan laki-laki 13,11 %.

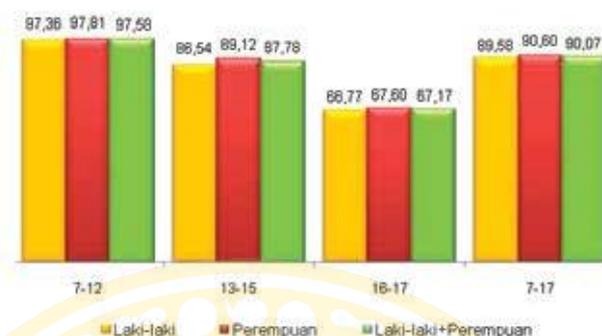
Faktor demografis lain yang mempengaruhi akses penduduk pada pendidikan antara lain umur. Semakin tinggi kelompok usia sekolah semakin rendah tingkat partisipasi sekolahnya. Bahkan dalam perkembangan dalam beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan orangtua menyekolahkan anaknya untuk pertama kali pada usia yang masih muda atau sebelum umur yang direkomendasikan.

Tabel 1.4
Persentase Anak Berumur 5-17 Tahun Menurut Kelompok Umur Dan Partisipasi Sekolah di Indonesia, Tahun 2011

Kelompok Umur	Formal + Non Formal			Jumlah
	Tdk/Blm Sekolah	Masih Sekolah	Tdk Sekolah lagi	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5 – 6	74,26	25,72	0,02	100,00
7 – 12	1,53	97,58	0,89	100,00
13 – 15	0,84	87,78	11,37	100,00
16 – 17	0,87	67,17	31,96	100,00
5 – 17	12,35	80,29	7,36	100,00
7 – 17	1,25	90,07	8,68	100,00

Undang Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh semua warga negara Indonesia, pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab terhadap program tersebut. Pencanaan program wajib belajar 6 tahun dan ditingkatkan menjadi wajib belajar 9 tahun pada tahun 1994. Program wajib belajar merupakan bagian dari kerangka aksi dasar pendidikan untuk semua yang telah disepakati secara global. Untuk mengukur tingkat partisipasi penduduk usia sekolah dalam mengikuti pendidikan berdasarkan jenjang dan umur dapat diketahui melalui indikator Angka Partisipasi Sekolah, Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar.

Grafik 1.1. Angka Partisipasi Sekolah Anak di Indonesia Berumur 7-17 Tahun Menurut Jenis Kelamin, 2011

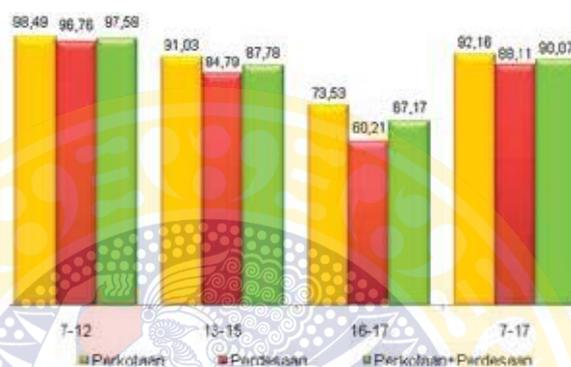


Menunjukkan bahwa pada tahun 2011 APS 7-12 tahun sebesar 97,58%. Hal ini berarti dari 100 anak usia 7-12 tahun, sebanyak 97 anak bersekolah dan 3 tidak bersekolah. APS 13-15 tahun sebesar 87,78 % dan APS 16-17 tahun sebesar 67,17 %. Jika dilihat menurut jenis kelamin, tampak bahwa secara umum APS anak perempuan lebih tinggi dibandingkan APS anak laki-laki. Kondisi ini terjadi pada setiap kelompok umur baik untuk anak laki-laki maupun anak perempuan. Selain itu, fakta lain dari table tersebut, bahwa semakin tinggi kelompok usia sekolah semakin rendah persentase anak yang bersekolah.

Berdasarkan tipe daerah, terdapat perbedaan antara angka partisipasi daerah perkotaan maupun pedesaan. APS perkotaan cenderung lebih tinggi dibandingkan daerah pedesaan. Hal ini terjadi pada setiap kelompok umur, dan kondisi memberikan gambaran bahwa penduduk di perkotaan memiliki kesempatan lebih besar dalam memperoleh pendidikan dibandingkan mereka yang tinggal di pedesaan. Hal ini terkait dengan lebih maraknya jumlah sekolah di

daerah perkotaan serta mudahnya akses ke sekolah dibandingkan dengan pedesaan.

Grafik 1.2. Angka Partisipasi Sekolah Anak Umur 7-17 Tahun Menurut Tipe Daerah di Indonesia, 2011



Pemenuhan hak pendidikan biasanya diperoleh secara formal di sekolah, sedangkan informalnya melalui keluarga. Khususnya pendidikan formal, tidak semua anak mendapatkan haknya karena kondisi-kondisi yang tidak memungkinkan orangtuanya sehingga tidak dapat memenuhinya. Kemiskinan karena tingkat pendidikan orang tua yang rendah merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan keterlantaran pemenuhan hak anak dalam bidang pendidikan formal sehingga anak mengalami putus sekolah.

Orang tua mempunyai peranan dan dasar terhadap keberhasilan perkembangan anak. Kurangnya perhatian orang tua cenderung akan menimbulkan berbagai masalah. Makin besar anak, maka perhatian dari orangtua semakin dibutuhkan sesuai dengan kemampuan. Salah satu akibat kurangnya

perhatian orangtua pada anak adalah munculnya kasus kenakalan remaja. Hubungan keluarga yang tidak harmonis berupa perceraian orang tua, hubungan antar keluarga tidak saling peduli, merupakan keadaan dasar yang menyebabkan anak mengalami permasalahan yang serius dan mendapati hambatan dalam pendidikannya sehingga mengakibatkan anak mengalami putus sekolah.

Faktor berupa rendahnya atau kurangnya minat anak untuk sekolah dapat disebabkan oleh perhatian orangtua yang kurang, jarak antara tempat tinggal dengan sekolah yang jauh, fasilitas belajar yang kurang, dan pengaruh lingkungan sekitarnya. Minat yang kurang dapat disebabkan oleh pengaruh lingkungan misalnya tingkat pendidikan masyarakat yang rendah diikuti oleh rendahnya kesadaran tentang pentingnya pendidikan. Selain itu, faktor malas untuk pergi ke sekolah karena merasa minder, tidak dapat bersosialisasi dengan lingkungan sekolahnya, sering dicemooh karena tidak mampu membayar kewajiban biaya sekolah. Sehingga ketidakmampuan ekonomi keluarga dalam menopang biaya pendidikan akan berdampak pula pada masalah psikologi anak sehingga anak tidak dapat bersosialisasi dengan baik dalam pergaulan dengan teman sekolahnya.

Berdasarkan penelitian Merry Elike Evelyn Titaley yang berjudul Faktor-Faktor Penyebab Siswa Putus Sekolah Di SMP Negeri 4 Dan SMP Taman Siswa Jakarta Pusat (2012), menyebutkan bahwa yang menjadi penyebab utama siswa putus sekolah dari segi faktor internal adalah tidak menyukai sekolah karena merasa dikucilkan oleh teman-teman. Sehingga membuat mereka tidak nyaman berada di lingkungan sekolah. Selain itu ada faktor eksternal yang turut berhubungan, terutama faktor ekonomi yang menyebabkan siswa tidak

melanjutkan sekolah di SMP Taman Siswa. Sedangkan di SMP Negeri 4 faktor penyebab utamanya adalah faktor sekolah.⁵

Penelitian Merry tersebut juga didukung dengan adanya riset dari Dwi Candra Kartika Yuda yang berjudul *Penyebab Anak Putus Sekolah dan Cara Penanggulangannya*, menyatakan bahwa faktor utama yang menyebabkan anak menjadi putus sekolah adalah faktor ekonomi yang mencapai 36%. Faktor ekonomi yang dimaksud adalah ketidakmampuan dari pihak keluarga untuk memberikan jaminan untuk membiayai segala proses yang dibutuhkan selama menempuh pendidikan dalam satu jenjang tertentu. Selain itu program pendidikan gratis yang telah dilaksanakan belum juga tersosialisasi hingga level terbawah. Disamping itu, makna gratis belum digarisbawahi secara tegas. Sering kali biaya akomodasi yang harus dikeluarkan orangtua masih lebih besar daripada bantuan yang diterima.⁶

Dalam jurnal Tesis dengan judul *Perencanaan Penanggulangan Siswa Putus Sekolah pada Tingkat Pendidikan Wajib Belajar 9 Tahun di Kabupaten Agam* oleh Jeki, menyebutkan bahwa variabel jenis kelamin, jumlah anggota rumah tangga, pendidikan orangtua, pendapatan per bulan, usia kawin ibu,

⁵ Titaley, Merry Elike Evelyn. *Faktor-Faktor Penyebab Siswa Putus Sekolah pada Sekolah Menengah Pertama di SMP 4 dan SMP Taman Siswa Jakarta Pusat*. Tesis. Universitas Indonesia : 2012

⁶ Yuda, Dwi Candra Kartika. *Penyebab Anak-Anak Putus Sekolah Dan Cara Penanggulangannya*. makalah. Universitas Negeri Malang.

keikutsertaan orangtua dalam program KB signifikan secara statistik telah mempengaruhi siswa putus sekolah sebanyak 10%.⁷

Disusul dengan adanya penelitian dari Moh Haris yang berjudul Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Anak Putus Sekolah Pada Anak Usia Sekolah (6-12 Tahun) Di Dusun Pesisir Tengah Desa Dharma Camplong Kabupaten Sampang, menyimpulkan bahwa ada pengaruh faktor ekonomi dan lingkungan terhadap anak putus sekolah serta tidak ada pengaruh faktor social budaya terhadap anak putus sekolah. Sehingga diharapkan dapat meningkatkan kemajuan pendidikan bagi anak-anak dan meningkatkan kesadaran bagi orangtua akan pentingnya pendidikan.⁸

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nur Ika Choiriyah dkk yang berjudul Karakteristik Siswa Putus Sekolah Tingkat SD Dan SMP Di Kawasan Surabaya Utara menyebutkan bahwa angka putus sekolah tertinggi berada di wilayah Surabaya Utara. Studi kasus ini menyimpulkan bahwa peran orangtua anak putus sekolah dalam mendukung anak adalah 56,2% sedangkan sisanya tidak mendukung atau mendampingi anak untuk sekolah. Sedangkan faktor yang mempengaruhi anak putus sekolah dengan tingkat signifikansi 10% adalah jenis kelamin yang 79,5% didominasi oleh perempuan, terdapat pada cara membayar SPP, peran orangtua dalam mendukung anak sekolah, pendapatan orangtua,

⁷ Jeki. *Perencanaan Penanggulangan Siswa Putus Sekolah Pada Tingkat Pendidikan Wajib Belajar 9 Tahun Di Kabupaten Agam*. Jurnal Tesis.

⁸ Haris, Moh. *Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Anak Putus Sekolah Pada Anak Usia Sekolah (6-12 Tahun) Di Dusun Pesisir Tengah Desa Dharma Camplong Kabupaten Sampang*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Surabaya : 2011

kondisi rumah serta status sosial kependudukan bapak. Sedangkan faktor yang paling dominan adalah membayar SPP dengan cara angsuran.⁹

Melihat perkembangan angka putus sekolah di Indonesia yang secara signifikan mengalami dinamisasi secara signifikan, maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus segera mengambil kebijakan dan juga tindakan agar tidak semakin bertambah jumlah tersebut. Pemerintah pusat telah berupaya untuk memberikan solusi berupa program wajib belajar Sembilan tahun bagi siapa saja yang telah memasuki usia sekolah. Bagi mereka yang tidak bisa mengakses pendidikan, maka pemerintah memberikan sejumlah beasiswa secara cuma-cuma sehingga semua kalangan bisa bersekolah.

Seperti yang dikatakan diawal bahwa dalam indikator Indeks Pembangunan Manusia atau IPM antara lain berupa Angka Harapan Hidup, Angka Melek Huruf dan rata-rata lama Sekolah. Di Kota Surabaya, bidang pendidikan dan kesehatan memiliki peran strategis yang didukung penuh dengan ketersediaan anggaran yang memadai. Di bidang pendidikan, terhitung sejak tahun 2011 dana BOPDA telah dialokasikan untuk seluruh siswa mulai jenjang pendidikan SD/MI, SMP/MTs dan SMA/MA/SMK bagi negeri maupun swasta. Oleh karena itu Pemerintah Kota Surabaya meyakini bahwa indikator pendidikan seperti Angka Melek Huruf dan rata-rata lama sekolah juga akan meningkat. Prediksi pencapaian untuk Angka Melek Huruf diperkirakan sebesar 99,29% di

⁹ Choiriyah, nur ika,dkk. *Karakteristik Siswa Putus Sekolah Tingkat SD Dan SMP Di Kawasan Surabaya Utara. Penelitian*. Institut Teknologi Sepuluh November

tahun 2014, dan 99,79 pada tahun 2015. Untuk rata-rata lama sekolah diprediksi sebesar 10,58 ditahun 2014 dan 2015.¹⁰

Selain itu, dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 47 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan di Kota Surabaya dalam pasal 9 :

1. Pendidikan non formal dapat diselenggarakan oleh masyarakat atau pemerintah daerah.
2. Pendidikan non formal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah dan atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat.
3. Pendidikan non formal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional.¹¹

Lalu disambung dengan pasal 10 yang menyatakan bahwa

1. Pendidikan non formal :
 - e. pendidikan keaksaraan dalam rangka menunjang pemberantasan buta aksara.
 - g. Pendidikan kesetaraan merupakan program pendidikan non formal setara SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA yang mencakup program paket A, paket B dan paket C.
2. Satuan pendidikan non formal terdiri atas lembaga khusus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat dan majlis taklim serta satuan pendidikan yang sejenis.

¹⁰ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 46 Tahun 2013 Tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Surabaya Tahun 2014

¹¹ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 47 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan di Kota Surabaya

Sehingga Pemerintah Kota Surabaya memang telah menaruh perhatian yang besar terhadap keberlangsungan pendidikan masyarakat di semua kalangan.

Sektor pendidikan merupakan salah satu unsur utama untuk melihat kemajuan suatu bangsa, disamping sektor ekonomi dan kesehatan. Kondisi pendidikan di Indonesia sendiri masih memiliki banyak kendala terutama pada tingginya angka putus sekolah yang terjadi diberbagai daerah. Faktor utama yang menyebabkan masih tingginya angka putus sekolah yaitu faktor ekonomi, faktor lingkungan, kurangnya minat dan juga antusiasme dalam menjalani rutinitas bersekolah hingga faktor sosial budaya dilingkungan tempat tinggal.

Permasalahannya adalah bagaimana cara menangani tingginya angka putus sekolah ini. Hal ini dikarenakan upaya untuk menangani tingginya anak putus sekolah bukan saja merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah pusat telah berupaya untuk mengurangi tingginya angka tersebut dengan memberikan kebijakan berupa Program Wajib Belajar Sembilan Tahun secara nasional untuk anak yang memasuki usia sekolah.

Pemerintah daerah pun harus turut aktif dan ikut serta dalam penanganan tingginya angka anak putus sekolah ini. Hal yang menarik untuk menjadi perhatian adalah bagaimana upaya dari pemerintah daerah dalam menangani permasalahan ini. Hal apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Surabaya dalam menangani anak putus sekolah ini, sehingga jumlah anak putus sekolah Kota Surabaya dari tahun ke tahun menurun secara signifikan. Hal ini yang

menarik perhatian peneliti untuk melihat strategi kebijakan apa dan bagaimana yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menangani anak putus sekolah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan tentang Bagaimana Strategi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Menangani Anak Putus Sekolah.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah disampaikan diawal, maka penelitian bertujuan untuk menggambarkan bagaimana Strategi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Menangani Anak Putus Sekolah.

1.4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Akademis: sebagai pengembangan informasi tentang pembahasan kajian Ilmu Administrasi Negara yang berkaitan dengan strategi kebijakan public, dalam hal ini di bidang pendidikan.
- b. Manfaat praktis: sebagai penjabaran yang lebih spesifik dan terperinci akan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga bisa menjadi referensi bagi pemerintah daerah lain dalam penanganan masalah yang serupa dalam bidang pendidikan.

1.5. Kerangka Konsep

Kerangka Konsep merupakan suatu tahapan penting dalam aktivitas penelitian karena dalam kerangka ini rancangan atau arah penelitian akan menjadi lebih

jasas. Kerangka konsep mengacu pada tinjauan terhadap konsep yang akan mendasari sebuah penelitian, baik yang tertuang dalam hasil penelitian maupun tinjauan pustaka dalam mencari informasi untuk menguraikan konsep yang akan menjadi dasar dalam penelitian ini.

Sebelum membahas lebih jauh membahas tentang konsep strategi kebijakan, maka akan dijelaskan dahulu apa arti strategi dan apa itu kebijakan.

1.5.1. Strategi

Ditinjau secara etimologi, strategi berasal dari kata Yunani klasik, yakni *strategos* (jenderal), yang pada dasarnya diambil dari pilahan kata-kata Yunani untuk „pasukan“ dan „memimpin“. Penggunaan kata kerja Yunani yang berhubungan dengan „*strategos*“ ini dapat diartikan sebagai perencanaan dan pemusnahan musuh-musuh dengan menggunakan cara yang efektif berlandaskan sarana-sarana yang dimiliki.

Konsep strategi didefinisikan sebagai berbagai cara untuk mencapai tujuan. Konsep ini sesuai dengan perkembangan awal penggunaan konsep strategi yang digunakan dalam dunia militer. Strategi dalam dunia militer adalah berbagai cara yang digunakan oleh panglima perang untuk mengalahkan musuh dalam dunia peperangan. Sedangkan cara yang digunakan oleh pasukan untuk memenangkan pertempuran disebut dengan istilah taktik.

Menurut Alfred Chandler, strategi adalah *“the determination of long-term goals of the enterprise and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals”*. Sedangkan menurut Kenneth Andrews merumuskan strategi sebagai *“pattern of objectives, purpose or goals, and the major policies and plans for*

achieving these goals stated such a way to define what business the company is in or should be in and the kind of company it it or should be."¹²

Pengertian strategi dalam konteks organisasi adalah penetapan berbagai tujuan dan sasaran jangka panjang yang bersifat mendasar bagi sebuah organisasi, yang dilanjutkan dengan penetapan rencana aktivitas dan pengalokasian sumber daya yang diperlukan guna mencapai berbagai sasaran tersebut. Hal ini sesuai dengan definisi A.D.Chandler Jr. bahwa

"strategy can be defined as the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals."

Strategi disusun dan diimplementasikan untuk mencapai berbagai tujuan yang telah ditetapkan sekaligus mempertahankan dan memperluas aktivitas organisasi pada bidang-bidang baru dalam rangka merespon lingkungan (perubahan permintaan, perubahan sumber pasokan, fluktuasi kondisi ekonomi, perkembangan teknologi baru, dan aktivitas para pesaing).¹³

Keputusan strategi adalah keputusan-keputusan yang akan mempengaruhi keberlangsungan perusahaan (sebagai sebuah korporasi) dan unit usaha bisnis (dari suatu korporasi) dalam jangka panjang. Dalam kaitan hal ini tujuan utama pembuatan strategi adalah agar perusahaan mampu menghadapi perubahan lingkungan dalam jangka panjang.

Konsep strategi dan definisi strategi "5 P's of strategy menurut Mintzberg, yaitu

1. *Strategy as a plan*

Menurut Glueck, *strategy is a unified, comprehensive, and integrated plan designed to ensure that the basic objectives of enterprise are achieved* (strategi merupakan suatu rencana yang terpadu, komprehensif, dan terintegrasi yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan pokok perusahaan dapat dicapai).

2. *Strategy as a ploy*

Strategi merupakan suatu manuver yang spesifik untuk memberi isyarat mengancam kepada pesaing perusahaan.

¹² Kusdi,2009. Teori Organisasi Dan Administrasi. Jakarta : Penerbit Salemba Humanika hlm 90

¹³ Kusdi,2009. Teori Organisasi Dan Administrasi. Jakarta : Penerbit Salemba Humanika hlm 90

3. *Strategy as a pattern*

Strategi sebagai pola menunjukkan adanya serangkaian tindakan yang dilakukan oleh manajemen dalam mengejar sebuah tujuan. Mintzberg menemukan fenomena bahwa strategi yang direncanakan perusahaan melalui proses perencanaan yang diterjemahkan ke dalam suatu tindakan strategi yang di sengaja seringkali berubah menjadi strategi yang tidak dapat direalisasikan akibat terjadinya perubahan lingkungan perusahaan. Sebaliknya, strategi yang tidak dimaksudkan sebelumnya dapat muncul menjadi alternatif strategi yang apabila diimplementasikan perusahaan dapat menjadi strategi yang dapat direalisasikan.

4. *Strategy as a position*

Dalam hal ini strategi menunjukkan berbagai keputusan yang dipilih perusahaan untuk memosisikan organisasi perusahaan didalam lingkungan organisasi .

5. *Strategy as a perspective*

Dalam hal ini strategi menunjukkan perspektif dari para pembuat keputusan strategis didalam memandang dunianya. Strategi merupakan pemikiran yang hidup di dalam benak para pembuat keputusan strategis dan seperti halnya ideologi atau budaya kemudian berusaha untuk dijadikan nilai bersama di dalam organisasi.¹⁴

Dari beberapa konsep strategi dan definisi strategi tersebut maka dalam konteks penelitian ini, strategi merupakan sebuah rencana atau *plan*, dimana suatu rencana itu dibuat secara terpadu, komprehensif, dan terintegrasi yang memang sengaja dirancang untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan pokok suatu organisasi tersebut dapat tercapai. Hal ini berkaitan dengan karakteristik dari organisasi pemerintah yang cenderung formal, lebih detail dan rinci dalam melakukan penyusunan perencanaan dalam mencapai tujuannya, karena untuk kepentingan umum atau masyarakat luas dan berhubungan dengan sistem birokrasi yang komprehensif.

Setiap organisasi membutuhkan strategi ketika menghadapi situasi berikut :

- a. Sumber daya yang dimiliki terbatas

¹⁴ Solihin, Ismail. 2012. Manajemen Strategik. Bandung : Penerbit Erlangga hlm 24-28

- b. Ada ketidakpastian mengenai kekuatan bersaing organisasi
- c. Komitmen terhadap sumber daya tidak dapat diubah lagi
- d. Keputusan-keputusan harus dikoordinasikan antar bagian sepanjang waktu
- e. Ada ketidakpastian mengenai pengendalian inisiatif

Menurut Stoner, Freeman dan Gilbert Jr, strategi ini dapat didefinisikan berdasarkan dua perspektif yang berbeda, yaitu

1. Perspektif apa yang suatu organisasi ingin lakukan
 Perspektif ini dapat didefinisikan sebagai program untuk menentukan dan mencapai tujuan organisasi serta mengimplementasikan misinya. Makna yang terkandung dari strategi ini adalah bahwa para manajer memainkan peran yang aktif, sadar dan rasional dalam merumuskan strategi organisasi. Dalam lingkungan yang turbulen dan selalu mengalami perubahan, pandangan ini lebih banyak diterapkan.
2. Perspektif apa yang organisasi akhirnya lakukan
 Strategi didefinisikan sebagai pola tanggapan atau respon organisasi terhadap lingkungannya sepanjang waktu. Pada definisi ini setiap organisasi pasti memiliki strategi, meskipun strategi tersebut tidak pernah didefinisikan secara eksplisit. Pandangan ini diterapkan bagi manajer yang bersifat reaktif, yaitu hanya menanggapi dan menyesuaikan diri terhadap lingkungan secara pasif manakala dibutuhkan. Pernyataan strategi secara eksplisit merupakan kunci keberhasilan dalam menghadapi perubahan lingkungan bisnis. Strategi memberikan kesatuan arah bagi semua anggota organisasi. Bila konsep strategi tidak jelas, maka keputusan yang diambil akan bersifat subjektif atau berdasarkan intuisi belaka dan mengabaikan keputusan yang lain.¹⁵

Berdasarkan konteks penelitian ini, maka perspektif yang digunakan berupa perspektif tentang apa yang suatu organisasi ingin lakukan. Sehingga strategi akan dirumuskan secara sadar, aktif dan rasional oleh pihak yang berwenang sehingga visi misi dari lembaga pemerintahan akan tercapai dan dapat diimplementasikan dengan maksimal.

Menurut Mintzberg, dalam strategi itu tercakup lima arti yang saling terkait, yaitu

1. Perencanaan untuk semakin memperjelas arah yang ditempuh organisasi secara rasional dalam mewujudkan tujuan-tujuan jangka panjangnya.

¹⁵ Tjiptono, Fandy. 2008. Strategi Pemasaran. Yogyakarta : CV ANDI OFFSET hlm 3-5

2. Acuan yang berkenaan dengan penilaian konsistensi ataupun inkonsistensi perilaku serta tindakan yang dilakukan oleh organisasi.
3. Sudut pemosisian yang dipilih organisasi saat memunculkan aktivitasnya
4. Suatu perspektif yang menyangkut visi yang terintegrasi antara organisasi dengan lingkungannya, yang menjadi tapal batas bagi aktivitasnya.
5. Rincian langkah taktis organisasi yang berisi informasi untuk mengelabui para pesaing ataupun oposan.¹⁶

Ada empat dimensi pokok yang terkandung dalam strategi menurut Robbin, yaitu:

- a. Inovasi
Strategi inovasi secara khusus dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang mengutamakan inovasi sebagai sumber keunggulan bersaing. Tidak semua perusahaan atau organisasi melakukan strategi inovasi, tetapi pada saat-saat tertentu barangkali strategi ini dirumuskan untuk meningkatkan kinerja organisasi.
- b. Diferensiasi pasar
Strategi diferensiasi pasar ditujukan untuk menciptakan loyalitas konsumen melalui suatu produk jasa yang bersifat unik, dalam arti berbeda dari yang telah ada di pasar. Strategi ini tidak mesti harus menciptakan produk atau jasa yang berkelas tinggi atau mahal, melainkan sesuatu yang memiliki nilai tambah yang berbeda dari produk atau jasa yang sudah ada.
- c. Jangkauan
Adalah penetapan ruang lingkup pasar yang akan dilayani oleh organisasi : ragam atau jenis konsumen, cakupan geografisnya, dan jenis produk atau jasa tertentu, ada pula yang mengembangkan jangkauan seluas-luasnya dengan tujuan menguasai pangsa pasar.
- d. Pengendalian biaya
Strategi pengendalian biaya adalah sejauh mana perusahaan mengontrol biaya atau anggaran secara ketat. Strategi ini penting, khususnya ketika pengelola organisasi harus mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk mencapai secara maksimum tujuan-tujuan organisasi¹⁷

Dari beberapa dimensi yang telah dilampirkan maka dalam konteks penelitian ini menggunakan dimensi inovasi yang berarti menyikapi perubahan

¹⁶ Aimee, Henne, dkk. 2010. Manajemen Stratejik Keorganisasian Publik. Bandung : PT Refika Aditama, hlm. 54

¹⁷ Kusdi, 2009. Teori Organisasi Dan Administrasi. Jakarta : Penerbit Salemba Humanika hlm 90

dengan melakukan improvisasi cara, sehingga strategi yang diterapkan pemerintah masih sesuai dengan kondisi di lapangan.

Indikator kriteria tentang strategi yang kredibel dapat direalisasikan dengan :

1. Konsistensi
Suatu strategi tidak diperkenankan sedikit pun untuk merumuskan berbagai pencanangan sasaran maupun langkah-langkah operasional yang serba inkonsisten
2. Penyesuaian diri
Suatu strategi harus senantiasa memberikan respon adaptif atas munculnya kendala-kendala dari lingkungan internal maupun eksternal organisasi.
3. Penciptaan nilai
Suatu strategi harus senantiasa meracik jalan keluar konseptual positif yang mendorong upaya penciptaan nilai yang seoptimal mungkin.
4. Potensi diri
Suatu strategi harus senantiasa tidak diperkenankan menilai secara berlebihan terhadap sarana-sarana yang tersedia ataupun rekayasa kreasi-kreasi baru yang justru sulit ditangani.¹⁸

Menurut Wechsler dan Backoff , penerapan strategi organisasi publik dipengaruhi oleh faktor eksternal dan faktor internal, yaitu

Faktor – faktor yang berpengaruh terhadap strategi publik	
Internal	Eksternal
Kepemimpinan	Sarana yang tersedia
Kapasitas dari organisasi	Persyaratan yang diminta para stakeholder
Kesepakatan internal mengenai wewenang yang berlaku	Pengaruh dari berbagai agenda politik
Ruang kebebasan yang tersedia melalui pelimpahan pengendalian oleh atasan	Dukungan publik terhadap organisasi dan aktivitasnya
Bonafidas dari sumber-sumber keuangan alternatif	Alokasi anggaran yang dikendalikan atasan

¹⁸ Aimee, Henne, dkk. 2010. Manajemen Stratejik Keorganisasian Publik. Bandung : PT Refika Aditama. hlm. 186

Keragaman akan kewenangan	Perimbangan kekuatan politik
Perkembangan dalam teknologi jasa	Badan hokum dalam organisasi

Keberadaan akan faktor-faktor yang berpengaruh dengan bobot yang realtif hampir sama satu sama lain, menjadikan pola-pola strategi yang diberlakukan organisasi publik cenderung bergerak dalam suatu tingkat rigiditas tertentu. Semakin terbukanya peluang untuk mengidentifikasi dalil-dalil yang memungkinkan kategorisasi penerapan strategi organisasi publik ke dalam empat corak persilangan, yaitu :

1. Strategi ekspansi

Penerapan strategi terutama sekali ditujukan bagi peningkatan status, kapasitas, serta sarana-sarana..

2. Strategi transformasi

Ditandai oleh adanya kebutuhan dari organisasi untuk memenuhi tekanan internal dan eksternal yang pada prinsipnya dilakukan demi terjadinya perubahan fundamental. Oleh karenanya, penerapan strategi pada organisasi cenderung lebih banyak dipengaruhi oleh strategi yang mendompleng belakangan dari pihak eksternal dibandingkan dengan aspirasinya sendiri.

3. Strategi isolasi

Adanya penolakan aktif terhadap tekanan eksternal yang tengah dihadapi oleh organisasi. Strategi ini berupaya untuk mengakomodasikan tekanan eksternal dengan aspirasi-aspirasinya sendiri, dengan catatan keinginan

untuk tetap bisa mandiri secara organisatoris akan senantiasa diprioriaskan.

4. Strategi politisasi

Strategi ini mengenal dua wujud, untuk yang pertama ditujukan untuk menciptakan terbentuknya keseimbangan kekuatan yang baru di dalam suatu lingkungan politik yang tengah berubah dan sekaligus meredusir tekanan politik terhadap strategi yang dimunculkan dari organisasi tersebut.

Wujud yang kedua, organisasi publik hanya merupakan suatu instrumen partai politik. Pemrioritasan strateginya disesuaikan dengan prioritas tujuan partai politik dan kemudian berikutnya barulah bagi tujuan kepentingan publik.¹⁹

Jenis – Jenis Strategi Dalam Sector Publik				
Ciri-ciri	Strategi ekspansi	Strategi transformasi	Strategi isolasi	Strategi politik
Kekuatan pengaruh faktor eksternal	Lemah	kuat	Kuat	sedang
Lokaasi pengendalian strategik	Internal	Eksternal	Eksternal	Internal
Modus operandi tindakan	Proaktif	Reaktif	Reaktif	Reaktif

¹⁹ Aimee, Henne, dkk. 2010. Manajemen Stratejik Keorganisasian Publik. Bandung : PT Refika Aditama hlm. 62 – 63.

strategik				
Fokus strategi	Organisasi	Kebijakan	politik	Politik
Perubahan kecenderungan	Inkrimental	Fundamental	Status quo	Inkrimental
Cakupan strategi	Lebar	Sedang	sempit	Sempit
Intensitas tindakan strategic	Tinggi	Sedang	rendah	Rendah
Sasaran umum strategi	kombinasi	Internal	kombinasi	Kombinasi

Suatu strategi yang baik harus memenuhi beberapa kriteria berupa indikator tentang konsistensi, penyesuaian diri, penciptaan nilai dan tentang potensi diri. Dalam konteks penelitian ini, jika dikaitkan dengan visi misi dari organisasi pemerintah secara umum maka menggunakan indikator konsistensi dan penyesuaian diri. Sehingga penerapan strategi dapat tetap berjalan sesuai dengan semestinya dan sesuai dengan dinamika permasalahan yang ada di masyarakat.

1.5.2. Kebijakan

Kebijakan secara sederhana dapat didefinisikan sebagai *guide to action*. Kebijakan merupakan suatu panduan umum yang akan mengarahkan pembuatan keputusan yang akan diambil oleh para pembuat keputusan di dalam perusahaan. Kebijakan menjadi pedoman yang akan menghubungkan formulasi strategi dengan implementasi strategi yang akan dilakukan perusahaan.²⁰

Kebijakan juga dibuat oleh perusahaan untuk menjadi panduan dalam melakukan pengambilan keputusan untuk hal-hal yang berulang-ulang terjadi.

²⁰ Solihin, Ismail. 2012. Manajemen Strategik. Bandung : Penerbit Erlangga hlm 29-30

Tujuannya adalah untuk mengurangi adanya pertimbangan pribadi yang akan berpotensi menjadikan keputusan yang dibuat menjadi tidak konsisten.²¹

Kebijakan adalah terjemahan dari kata wisdom yaitu suatu ketentuan dari pimpinan yang berbeda dengan aturan yang ada, yang dikenakan pada seseorang atau sekelompok orang tersebut tidak dapat dan tidak mungkin memenuhi aturan yang umum dengan demikian akan mendapatkan pengecualian.²²

Arti wisdom atau kebijakan adalah suatu kearifan pimpinan kepada bawahan atau masyarakatnya. Pimpinan yang aif sebagai pihak yang menentukan kebijakan, data saja mengecualikan aturan yang baku kepada seseorang atau sekelompok orang, jika mereka tidak dapat dan tidak mungkin memenuhi aturan yang umum, dengan kata lain dapat dikecualikan tetapi tidak melanggar aturan.²³

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengemukakan bahwa kebijakan adalah kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak oleh pemerintah, organisasi, dan sebagainya sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam mencapai sasaran.²⁴

Koontz dan O'Donnell mengemukakan kebijakan adalah pernyataan atau pemahaman umum yang mempedomani pemikiran dalam mengambil keputusan

²¹ ibid

²² Sagala, Syaiful 2000. Administrasi Pendidikan Kontemporer. Bandung : Penerbit Alfabeta. hlm 97

²³ ibid

²⁴ Sagala, Syaiful 2000. Administrasi Pendidikan Kontemporer. Bandung : Penerbit Alfabeta. hlm 97

yang memiliki esensi batas-batas tertentu dalam pengambilan keputusan. Sedangkan menurut Anderson, kebijakan merupakan bagian dari perencanaan yang mempersiapkan seperangkat keputusan baik yang berhubungan dengan dana, tenaga maupun waktu untuk mencapai tujuan.²⁵

Menutup Campbell, kebijakan adalah batasan keputusan memadu masa depan. Implikasi kebijakan menurut Mann membutuhkan syarat, yaitu

1. Sekelompok persoalan dengan karakteristik tertentu
2. Implikasi dari karakteristik pembuatan kebijakan sebagai suatu proses²⁶

Jika dilihat dari sudut pandang pendidikan, maka implikasi kebijakan pendidikan nasional adalah upaya peningkatan taraf dan mutu kehidupan bangsa dalam mengembangkan kebudayaan nasional, karenanya dalam pengambilan kebijakan selalu ditemukan problem. Adapun karakteristik problem tersebut pada dasarnya adalah bersifat publik, sangat konsekuensial, sangat kompleks, didominasi ketidakpastian, dan mencerminkan ketidaksepakatan tentang tujuan yang dicapainya.²⁷

Dari sisi bahasa (etimologis) pemerintah (government) berasal dari kata Yunani, kubernan atau nahkoda kapal. Ini artinya, menatap ke depan. Jadi „memerintah“ artinya melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah

²⁵ ibid

²⁶ ibid

²⁷ Sagala, Syaiful 2000. Administrasi Pendidikan Kontemporer. Bandung : Penerbit Alfabeta. hlm 97

perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menghadapi perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh sebab itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara.²⁸

Adapun kata pemerintahan, setidaknya-tidaknya, mengandung tiga pengertian. Tiga pengertian ini dilihat dari aspek kegiatan (dinamika), struktur fungsional dan aspek tugas dan wewenang (fungsi),²⁹ berikut penjelasannya :

1. Aspek kegiatan (dinamika)

Pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Segala kegiatan yang terorganisasikan mengandung arti bahwa segala kegiatan yang memenuhi syarat-syarat organisasi. Pengertian bersumber pada kedaulatan adalah bersumber pada pemegang kedaulatan dalam negara, umpamanya rakyat. Berikutnya berlandaskan pada dasar negara berarti segala kegiatan pemerintahan dilandasi ideologi dan falsafah negara, umpamanya Pancasila dan UUD 1945 di negara Indonesia.

2. Aspek struktural fungsional

²⁸ ibid

²⁹ ibid

Pemerintah berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.

3. Aspek tugas dan kewenangan (fungsi)

Pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara

Mengacu pada tiga pengertian tersebut dapat ditegaskan bahwa pemerintahan ialah segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara (fungsi negara), sedangkan yang melaksanakan tugas dan kewenangan itu adalah negara.³⁰

Dari ulasan tentang tentang kebijakan diatas maka pengertian kebijakan yaitu merupakan suatu cara bertindak yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan untuk mencapai visi misinya dengan dasar perencanaan yang matang dan menjadi pedoman dalam melakukan pengambilan keputusan.

Yang dimaksud organisasi pemerintahan dalam penelitian ini yaitu Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan fokus penelitian ini terkait dengan program yang dibuat oleh dinas tersebut dalam penanganan anak putus sekolah yang ada di Surabaya.

Dari konsep strategi dan konsep kebijakan maka konsep strategi kebijakan yang telah dibahas diatas dalam konteks penelitian ini adalah cara-cara yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya untuk merumuskan sebuah jalan, cara, pola untuk mencapai tujuan-tujuannya dimana didalamnya terdapat beberapa

³⁰ Gatara, A.A. Sahid. 2008. Ilmu Politik Memahami Dan Menerapkan. Bandung : Pustaka Setia. hlm.142

hal, berupa perencanaan yang sengaja dirancang secara sadar untuk mencapai tujuan pokok dengan mengalokasikan sumber daya yang tersedia, yang berdimensi pada inovasi organisasi yang dapat menyesuaikan keadaan di masyarakat dengan melihat adanya indikator berupa konsistensi dan penyesuaian diri yang ada dalam organisasi tersebut.

1.5.3. Masalah Sosial

Masalah sosial adalah suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat, yang membahayakan kehidupan kelompok sosial. Jika terjadi bentrokan antara unsur-unsur yang ada dapat menimbulkan gangguan hubungan sosial seperti kegoyahan dalam kehidupan kelompok atau masyarakat. Masalah sosial muncul akibat terjadinya perbedaan yang mencolok antara nilai dalam masyarakat dengan realitas yang ada.³¹

Sumber masalah sosial yaitu seperti proses sosial dan bencana alam. Adanya masalah sosial dalam masyarakat ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan khusus seperti tokoh masyarakat, pemerintah, organisasi sosial, musyawarah masyarakat, dan lain sebagainya.³²

Menurut Martin S. Weinberg, masalah sosial adalah situasi yang dinyatakan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan nilai-nilai oleh warga masyarakat yang cukup signifikan, dimana mereka sepakat dibutuhkannya suatu tindakan untuk mengubah situasi tersebut.

³¹ <https://www.KomunitasDebatSospolIndonesia/posts/355187207942116> akses pada 6 Februari 2015 pukul 15.00 WIB

³² ibid

Pada dasarnya, permasalahan sosial merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Hal ini dikarenakan masalah sosial terwujud sebagai hasil dari kebudayaan manusia itu sendiri dan akibat dari hubungan dengan manusia lainnya. Suatu gejala dapat disebut sebagai permasalahan sosial dapat diukur melalui:

- a. Tidak adanya kesesuaian antara nilai sosial dengan tindakan sosial.
- b. Sumber dari permasalahan sosial merupakan akibat dari suatu gejala sosial di masyarakat.
- c. Adanya pihak yang menetapkan suatu gejala sosial tergantung dari karakteristik masyarakatnya.
- d. Permasalahan sosial yang nyata (*manifest social problem*) dan masalah sosial tersembunyi (*latent social problem*).
- e. Perhatian masyarakat dan masalah sosial.
- f. Sistem nilai dan perbaikan suatu permasalahan sosial.³³

Permasalahan sosial yang ada di masyarakat sangat beragam. Masalah yang dihadapi oleh seseorang belum tentu dapat disebut sebagai masalah sosial. Oleh karena itu, *Raab* dan *Selznick* mengemukakan permasalahan sosial yang ada di masyarakat dapat terjadi apabila:

1. Terjadi hubungan antarwarga masyarakat yang menghambat pencapaian tujuan penting dari sebagian besar warga masyarakat.
2. Organisasi sosial tidak dapat mengatur hubungan antar warga dalam menghadapi ancaman dari luar.³⁴

³³ <http://www.fahdisjro.com/2014/09/permasalahan-sosial.html> akses pada 6 Februari 2015 pukul 15.00 WIB

³⁴ *ibid*

Salah satu permasalahan sosial adalah permasalahan anak putus sekolah. Hal ini diasumsikan bahwa anak-anak yang putus sekolah tersebut tidak akan mengalami putus sekolah apabila kesejahteraan suatu keluarga dalam kelompok masyarakat itu terpenuhi. Bahkan pola pikir bahwa mengenyam pendidikan itu merupakan suatu hak dan kewajiban dari seorang anak pun akan terbentuk dengan sendirinya. Sehingga mereka bisa melanjutkan pendidikannya tanpa terganggu dengan permasalahan ekonomi yang dekat dengan istilah kesejahteraan. Dalam kehidupan masyarakat, masalah sosial ini menimbulkan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang atau keluarga yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dan karenanya tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dengan lingkungannya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaan sosial maupun perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung atau menguntungkan.³⁵

Berkaitan dengan fenomena maraknya anak putus sekolah yang mayoritas disebabkan oleh keadaan ekonomi keluarga yang tidak memungkinkan, sehingga menyebabkan anaknya menjadi tidak bisa melanjutkan sekolahnya. Maka, dikhawatirkan jika semakin bertambahnya jumlah anak yang mengalami putus sekolah hanya akan menambah jumlah dari permasalahan sosial yang ada. Karena

³⁵ <http://dinsos.jogjaprovo.go.id/jenis-jenis-pmks/> akses pada 27 Januari 2015 pukul 14.00 WIB

mayoritas anak yang putus sekolah akan lebih memilih untuk bekerja apa saja dengan keahlian yang minim, sehingga penghasilan mereka juga rendah. Hal ini akan semakin menambah jumlah lingkaran tentang banyaknya warga negara dengan penghasilan dibawah rata-rata menjadi semakin meningkat.

Apabila masyarakat yang berpenghasilan rendah ini berkeluarga, maka mereka juga akan menyekolahkan anaknya hanya sampai sekedar bisa membaca dan menulis, lalu dituntut untuk bekerja guna membantu memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga anak tersebut harus putus sekolah. Pola ini yang akan terus terulang apabila tidak ada tindakan-tindakan dari berbagai pihak untuk memutus pola tersebut.

Oleh karena itu pentingnya tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan juga orang tua dalam melakukan proses pengentasan jumlah anak putus sekolah, sehingga menjadikan mereka menjadi lebih berdaya dan mampu mempersiapkan masa depannya dengan lebih baik dan layak.

Jadi dari berbagai uraian diatas, maka masalah sosial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu ketidaksesuaian antara nilai-nilai budaya yang ada dalam kehidupan masyarakat bahwa adanya keharusan anak-anak usia sekolah untuk memperoleh haknya dalam memperoleh pendidikan yang layak demi masa depannya lebih baik. Hal ini dikaitkan dengan fakta yang ada bahwa karena adanya beberapa faktor hambatan; seperti kemiskinan, keterbatasan, maka anak-anak harus mengalami putus sekolah. Sehingga hal ini menimbulkan adanya fenomena masalah sosial dalam kehidupan masyarakat.

1.6. Definisi Konsep

- Strategi adalah sebuah rencana dimana suatu rencana itu dibuat secara terpadu, komprehensif, dan terintegrasi yang memang sengaja dirancang untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan pokok suatu organisasi tersebut dapat tercapai.
- Kebijakan adalah suatu cara bertindak yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan untuk mencapai visi misinya dengan dasar perencanaan yang matang dan menjadi pedoman dalam melakukan pengambilan keputusan.
- Strategi kebijakan adalah cara-cara yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya untuk merumuskan sebuah jalan, cara, pola untuk mencapai tujuan-tujuannya.
- Strategi ekspansi
Penerapan strategi terutama sekali ditujukan bagi peningkatan status, kapasitas, serta sarana-sarana..
- Strategi transformasi
Ditandai oleh adanya kebutuhan dari organisasi untuk memenuhi tekanan internal dan eksternal yang pada prinsipnya dilakukan demi terjadinya perubahan fundamental. Oleh karenanya, penerapan strategi pada organisasi cenderung lebih banyak dipengaruhi oleh strategi yang mendompleng belakangan dari pihak eksternal dibandingkan dengan aspirasinya sendiri.

- Masalah sosial adalah suatu ketidaksesuaian antara nilai-nilai budaya yang ada dalam kehidupan masyarakat, salahsatunya adalah adanya keharusan anak-anak usia sekolah untuk memperoleh haknya dalam memperoleh pendidikan yang layak demi masa depannya lebih baik.
- Anak putus sekolah adalah proses berhentinya anak secara terpaksa dari suatu lembaga pendidikan tempat dia belajar

1.7. Metode Dan Prosedur Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk mengolah data primer dan sekunder yang ada untuk tujuan tertentu. Dengan cara ilmiah diharapkan proses pengumpulan data, pengolahan data dan analisis data serta penarikan kesimpulan dapat dilakukan dengan tepat sehingga dapat menjawab pertanyaan yang menjadi tujuan penelitian.

1.7.1. Pendekatan dan Fokus Penelitian

Pendekatan dan fokus penelitian ini ditujukan pada pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan pihak yang menentukan strategi kebijakan pemerintahan Kota Surabaya, terutama yang berkaitan dengan hal strategi kebijakan untuk mengurangi tingginya angka putus sekolah di Kota Surabaya.

Fokus dalam penelitian ini adalah pada langkah-langkah strategi kebijakan yang telah diambil oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya dalam menangani tingginya anak putus sekolah, sehingga bahasan akan terpusat

pada usaha-usaha atau kebijakan yang dikeluarkan dan dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

1.7.2. Tipe Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif. Hal ini dilakukan dengan dasar pertimbangan bahwa penelitian ini dirancang dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.³⁶ Melalui metode tersebut, peneliti ingin mendeskripsikan dan memahami tentang strategi kebijakan dan apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi tingginya anak putus sekolah.

1.7.3. Metode Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan menggunakan penelitian kualitatif, dengan sasaran penelitian yang terbatas, tetapi dengan keterbatasan sasaran, maka digali sebanyak mungkin data mengenai sasaran penelitian tersebut. Semakin berkualitas data yang dikumpulkan, maka penelitian akan semakin berkualitas.³⁷

Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkap situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan dan

³⁶ Moh. Nazir, 1998 dalam Merry Elike Evelyn Titaley, 2012

³⁷ Burhan Bungin, 2001. Metodologi Penelitian Sosial. Cet. 1. Surabaya : Airlangga University Press

analisis data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah.³⁸ Jadi penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan informan yang terbatas akan tetapi memiliki galian data yang mendalam.

1.7.4. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat peneliti untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan berdasarkan pada kebutuhan dalam melakukan pengambilan data baik primer maupun sekunder. Maka lokasi penelitian ini berada di kantor Dinas Pendidikan Kota Surabaya sebagai tempat para penentu strategi kebijakan dalam menangani anak putus sekolah di Kota Surabaya.

1.7.5. Teknik Penentuan Informan

Informan penelitian adalah subyek yang memahami informasi obyek penelitian sebagai pelaku maupun orang lain yang memahami obyek penelitian.³⁹ Dalam penentuan informan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu teknik snowballing apabila belum mendapatkan pihak yang pasti dalam memberikan informasi dan *key person*, apabila sudah mengetahui subyek dalam penelitian ini.

Maka kelompok informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Instansi pemerintah, yaitu Dinas Pendidikan Kota Surabaya
- b. Lembaga Swadaya Masyarakat, yaitu LSM Pengembangan Pendidikan Indonesia
- c. Anak putus sekolah.

³⁸ Satori, Djam'an, Dkk. 2009. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung : Alfabeta. Halaman 25

³⁹ Bungin, Burhan. 2009. Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik Dan Ilmu Sosial Lainnya. Jakarta : Kencana

1.7.6. Instrument Penelitian Dan Teknik Pengumpulan Data

Instrument dalam penelitian ini berupa peneliti itu sendiri dengan mendapatkan informasi dari narasumber menggunakan pedoman wawancara sebagai pedoman dalam menggali informasi dengan cara wawancara mendalam. Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi yang digali dari sumber data langsung melalui percakapan atau tanya jawab. Wawancara dalam penelitian ini biasanya bersifat mendalam karena ingin mengeksplorasi informasi secara holistic dan jelas dari informan.⁴⁰

Selain itu, terdapat data-data sekunder sebagai pendukung dalam melengkapi informasi berupa tabel-tabel, dokumen, dokumentasi, yang mendukung untuk melengkapi informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

1.7.7. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dan sekaligus juga sebagai alat analisis data.⁴¹ Sehingga proses selanjutnya berupa analisis pada transkrip, narasi dan juga teks yang didapatkan setelah mendapatkan sejumlah informasi dari narasumber yang telah ditetapkan. Selain itu akan dilakukan proses triangulasi data apabila ditemukan beberapa informasi yang tidak saling sinkron dan tidak saling melengkapi. Sehingga pada akhirnya akan mendapatkan data yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

⁴⁰ Satori, Djam'an. 2009. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung : Alfabeta. halaman 30

⁴¹ Bungin, Burhan. 2009. Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Public Dan Ilmu Sosial Lainnya. Hlm 145

1.8. Rincian Data Yang Dikumpulkan

Untuk memudahkan peneliti menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa data yang dijadikan pedoman untuk mendukung kelengkapan data serta informasi terkait, yang didapatkan selama proses penelitian di Kantor Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

Strategi kebijakan pemerintah kota Surabaya dalam menangani anak putus sekolah.

- a. Perspektif tentang strategi kebijakan yang diterapkan oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya
- b. Dimensi strategi kebijakan yang diterapkan oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya.
- c. Indikator kredibilitas strategi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.
- d. Aspek-aspek kebijakan yang diterapkan Dinas Pendidikan Kota Surabaya