

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pendidikan bermutu dan berkualitas pada saat ini sangatlah dibutuhkan bagi perkembangan setiap individu di seluruh dunia, yang mana dewasa ini kita melihat setiap negara mulai berlomba – lomba untuk merencanakan pendidikan yang tinggi bagi setiap warganya. Dengan pendidikan yang baik maka sebuah bangsa didalamnya secara otomatis mulai membangun dan mendidik masyarakatnya kearah yang berkompeten dan juga melalui pendidikan negara mencoba untuk melahirkan sumber daya manusia (SDM) yang bermutu dan berkualitas, dengan kata lain dapat bersaing secara kompeten dengan warga negara lain. Tanpa pendidikan yang bermutu dan berkualitas maka tujuan dari negara untuk membangun manusianya akan sia – sia. Pendidikan yang bermutu dan berkualitas merupakan salah satu hal yang ingin dicapai oleh setiap negara, bilamana negara tersebut ingin meraih kejayaan di masa sekarang ini.

Di era globalisasi ini pembangunan adalah syarat mutlak yang harus dilakukan oleh setiap Negara atau bangsa yang ingin menunjukkan eksistensinya dalam percaturan dinamika globalisasi saat ini. Dalam hal ini pembangunan yang menjadi syarat mutlak ialah pembangunan manusia yang memiliki tingkat kompetisi tinggi, daya saing dan memiliki wawasan yang luas ialah pembangunan manusia melalui pendidikan.

Oleh sebab itu pemerintah Indonesia sejak tahun 2013 merintis program pendidikan menengah universal atau pendidikan 12 tahun yang diharapkan tuntas pada tahun 2025 dan untuk mendukung program ini, pemerintah membutuhkan anggaran Rp

25 triliun agar program wajib belajar ini bisa dilaksanakan secara gratis¹. Meski telah ada berbagai program pemerintah yang telah dilaksanakan seperti wajib belajar 12 tahun, akan tetapi masih ada saja warga atau masyarakat yang tidak mendapatkan akses atau pelayanan pendidikan yang seharusnya dan juga beberapa daerah yang masih belum memberlakukan wajib belajar 12 tahun. Padahal anggaran alokasi pendidikan nasional sudah diatur dalam UUD 1945 pasal 31 yang mengamanatkan bahwa pemerintah memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang – kurangnya sebesar 20 % dari APBN untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional².

Undang - Undang Nomor 20/2003 tentang sistem pendidikan nasional disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan bahkan warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus³. Demikian pula warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. Untuk memenuhi hak warga negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara di berbagai tingkatan / jenjang pendidikan yaitu SD yang berusia enam sampai dua belas tahun (6 – 12), SMP dua belas

¹ Muhammad Yunus, Wajib Belajar 12 Tahun Telan Dana 25 Triliun , 2012 (diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/27/079444376/Wajib-Belajar-12-Tahun-Telan-Dana-Rp-25-Triliun>, pada tgl 19 april 2014 pukul 14.10)

² Undang – Undang dasar 1945 pasal 31 ayat 4

³ Undang – Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

sampai lima belas tahun (12 – 15), dan yang terakhir jenjang SMA / SMK lima belas sampai delapan belas tahun (15 – 18).

Pemerintah juga memiliki target mengejar ketertinggalan dunia pendidikan baik dari segi mutu dan alokasi anggaran pendidikan dibandingkan dengan negara lain, UUD 1945 mengamanatkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional⁴.

Dunia pendidikan Indonesia saat ini menjadi prioritas utama dalam pembangunan manusia disektor pendidikan, terlihat dari data FITRA (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran) dijelaskan bahwa “ Besarnya anggaran pendidikan tidak berbanding lurus dengan perluasan akses pendidikan yang berkualitas, sejak tahun 2009 pemerintah memenuhi amanat konstitusi yaitu 20 % anggaran pendidikan, pasca putusan MK yang memasukkan komponen gaji. Pada APBNP 2009 anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp 208,2 triliun dan meningkat pesat pada kurun waktu 4 tahun anggaran pendidikan direncanakan yaitu. Pada RAPBN tahun 2011 anggaran pendidikan telah mencapai Rp266,9 triliun. Pada RAPBN Tahun 2012 meningkat menjadi Rp310,8 triliun dan tahun 2013 meningkat 59 % atau 123 triliun pada RAPBN 2013 menjadi Rp 331,8 triliun “. Dengan adanya data yang disampaikan FITRA kita mengetahui betapa besarnya anggaran yang dikeluarkan Negara atau pemerintah ini untuk pendidikan. Akan tetapi semua hal tersebut terbuang percuma dikarenakan jumlah putus sekolah di Indonesia sangatlah tinggi. Pada tahun 2010 jumlah anak yang putus sekolah mencapai

⁴Undang – Undang Dasar 1945 tentang pendidikan dan kebudayaan pasal 31 ayat 4

1,08 juta anak atau naik 30 % dibandingkan tahun sebelumnya, dan berdasarkan laporan Education For All Global Monitoring yang dirilis UNESCO, Indonesia berada di peringkat 69 dari 127 negara dalam Education Development Index mengenai pendidikan⁵. Sedangkan pada tahun 2012 UNESCO kembali merilis melaporkan bahwa Indonesia berada di peringkat ke-64 dari 120 berdasarkan penilaian Education Development Index (EDI) atau Indeks Pembangunan Pendidikan⁶.

Sedangkan untuk Provinsi Jawa Timur yang menjadi salah satu provinsi yang tingkat prestasi pendidikannya lumayan baik diantara provinsi yang ada di seluruh Indonesia. Alokasi dana pendidikan hanya sebesar 12 % , yang mana hal tersebut akan sangat mengacaukan berbagai program yang telah direncanakan.

Hal ini terungkap dari fakta bahwa dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Jawa Timur Tahun 2014. Dalam RAPBD ini, anggaran untuk pendidikan sebesar Rp 843 miliar. Jumlah tersebut mengalami penurunan dibandingkan tahun 2013 yang mencapai Rp 900 miliar. Penurunan anggaran pendidikan akan berdampak pada kelangsungan program-program yang sudah dirancang⁷. Bahkan, diprediksi bakal banyak program yang akan dihilangkan karena menyesuaikan jumlah anggaran yang ada. Yang mana anggaran pendidikan yang hanya sebesar itu tidak sesuai dengan amanat dan kewajiban yang telah diamanatkan oleh Undang – Undang Dasar 1945. Dengan anggaran pendidikan yang hanya sebesar itu, mana mungkin pendidikan di Provinsi Jawa Timur dapat berjalan dengan baik. Oleh sebab itu wajar apabila pendidikan

⁵ Sekretariat Nasional Forum Transparansi Anggaran (SEKNAS FITRA) “ Keranjang Sampah Pendidikan dan Pemanis Anggran Kemiskinan”

⁶ Rinaldi Reza, Kualitas Pendidikan Indonesia Refleksi 2, 2013 (diakses dari <http://edukasi.kompasiana.com/2013/05/03/kualitas-pendidikan-indonesia-refleksi-2-mei-552591.html>, pada tanggal 12 mei 2014 pukul 19.10)

⁷ Sindo online, 4 april 2014, pukul 11.40

di Jawa Timur menjadi prioritas utama dikarenakan jumlah kebutuhan akan siswa – siswinya yang begitu besar. Dikarenakan untuk di Jawa Timur masalah pendidikan masih dibebankan sendiri kepada Kota atau kabupaten yang bersangkutan, dengan catatan alokasi pendidikan Kota Surabaya 36 % dari APBD dan lebih besar dari pada alokasi Provinsi Jawa Timur yang hanya sekitar 12 %. Seharusnya anggaran pendidikan Jawa Timur harus lebih dari 20 % dikarenakan jumlah murid di Jawa Timur yang sangat banyak, seperti data yang kami sajikan di bawah ini :

Tabel I.1
Jumlah siswa SD, SMP, SMA, SMK
Provinsi Jawa Timur

JENJANG / TAHUN	SD	SMP	SMA	SMK
2012/2013	3.311.968 siswa	1.343.764 siswa	495.317 siswa	561.430 siswa
2011/2012	3.394.645 siswa	1.335.936 siswa	505.939 siswa	577.641 siswa
2010/2011	3.394.645 siswa	1.335.936 siswa	505.939 siswa	577.641 siswa

Sumber : Data BPS diolah (Jawa Timur dalam angka 2013)

dengan adanya data jumlah siswa keseluruhan di Jawa Timur diatas yang telah dijelaskan diatas, kita bisa melihat betapa banyaknya jumlah siswa. Yang mana di tahun ajaran 2010 / 2011 dan tahun 2011 / 2012 saja untuk jumlahnya untuk Sekolah Dasar (SD) 3.394.645 juta lebih siswa dan tahun 2012 / 2013 sebesar 3.311.968 siswa. Sekolah Menengah Pertama (SMP) tahun ajaran 2010 / 2011 dan tahun 2011 /2012 sebesar 1.335.936 juta siswa dan tahun 2012 / 2013 sebesar 1.343.764. Sekolah Menengah Atas (SMA) tahun ajaran 2010 / 2011 dan tahun 2011 / 2012 sebesar 505.939 ribu siswa dan

tahun 2012 / 2013 sebesar 495.317 ribu siswa, dan yang terakhir ialah Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) tahun ajaran 2010 / 2011 dan 2011 / 2012 sebesar 577.641 ribu siswa dan tahun ajaran 2012 / 2013 sebesar 561.430 ribu siswa.

Dari data jumlah siswa diatas tersebut, diketahui betapa banyaknya jumlah siswa yang berada di Jawa Timur, sehingga membutuhkan perhatian khusus untuk memperhatikan setiap siswa. Sehingga akan memunculkan prestasi pendidikan yang baik di lingkup Jawa Timur. Prestasi pendidikan itu muncul bukan hanya dari siswa yang secara kebutuhan mampu dari orang tuanya, akan tetapi juga muncul prestasi dari siswa yang berasal dari keluarga tidak mampu.

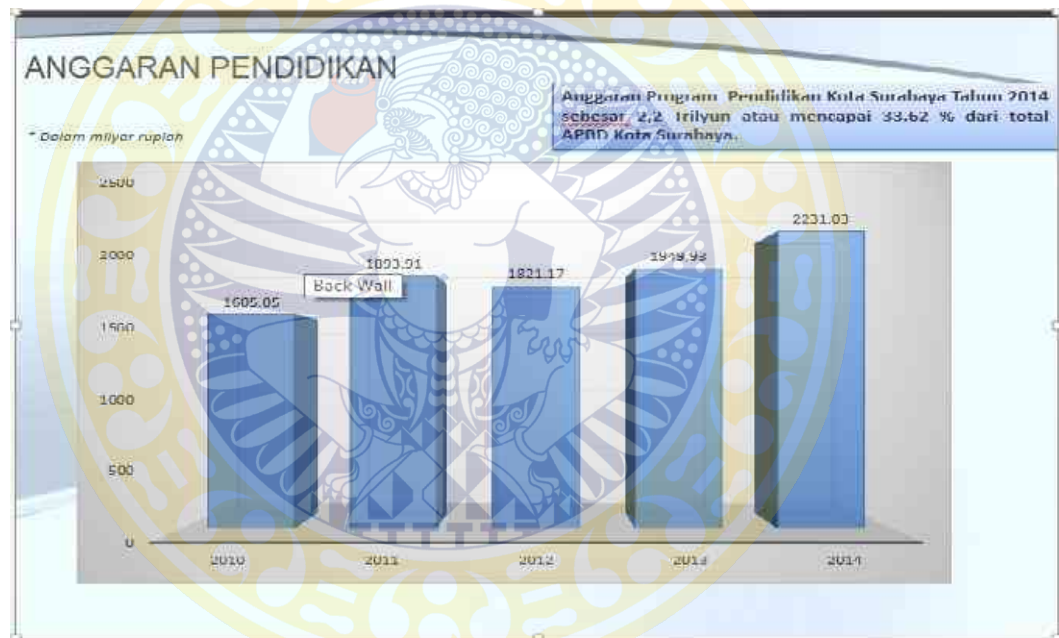
Banyaknya siswa atau siswi di dalam lingkup provinsi Jawa Timur, itu tidak serta merta membuat pendidikan di Jawa Timur untuk jenjang SD, SMP, SMA prestasinya kurang baik. Hal tersebut dapat terlihat dari peringkat kelulusan SD, SMP, SMA menurut sumber Surabaya (ANTARA News) - Provinsi Jawa Timur meraih peringkat kelima dalam ujian nasional (UN) tahun 2013 untuk tingkat SMP/MTs, sedangkan untuk SMA Sepuluh dari 38 daerah (kabupaten/kota) di Jawa Timur dinyatakan lulus Ujian Nasional (UN) 2013 tingkat SMA/MA/SMK 100 persen, bahkan Jatim juga menjadi provinsi dengan peringkat pertama tingkat kelulusan UN yang tertinggi se-Indonesia⁸. Dengan demikian pendidikan di Jawa Timur telah menjadi lebih baik.

Sedangkan untuk Surabaya sendiri yang menjadi salah satu kota besar di Indonesia. Dan menjadi acuan atau tolak ukur pendidikan nasional, dengan anggaran pendidikan Surabaya, lanjut Risma sejak 2012 mencapai 36 persen. Ini anggaran murni

⁸ <http://www.antaranews.com/berita/376280/jatim-raih-peringkat-pertama-kelulusan-un-sma> diakses pada 4 april 2014, 10 : 26 WIB

untuk sektor pendidikan. Tidak termasuk gaji guru. Yang jelas total anggaran pendidikan adalah 36 persen dari total APBD kita sebanyak 5,4 triliun,"⁹. Dan jika dirata – rata dan hitung 36 % dari 5,4 triliun adalah sebesar 1,944 Triliun bidang pendidikan menjadi prioritas utama untuk mengembangkan masyarakat Surabaya. Berikut ialah grafik anggaran pendidikan Kota Surabaya :

Gambar I.1
Grafik Persentase Anggaran Pendidikan
Kota Surabaya



Sumber : Dokumen Dinas Pendidikan Kota Surabaya diolah Tahun 2014

Terutama dalam hal pendidikan wajib belajar 12 tahun atau jenjang (SD, SMP, SMA). Dengan biaya yang sangat besar tersebut ditunjukkan melalui jumlah siswa – siswi berikut yang jumlahnya sangat banyak ditabel bawah ini.

⁹ <http://surabaya.tribunnews.com/2012/11/30/anggaran-pendidikan-surabaya-2013-tak-berubah> diakses pada 4 april 2014, 10.30 WIB

Tabel I.2
Jumlah siswa SD, SMP, SMA, SMK
Kota Surabaya

JENJANG / TAHUN	SD	SMP	SMA	SMK
2012/2013	190.129 siswa	114.392 siswa	49.470 siswa	46.553 siswa
2011/2012	299.205 siswa	99.744 siswa	58.873 siswa	60.189 siswa
2010/2011	282.790 siswa	114.387 siswa	42.281 siswa	50.887 siswa

Sumber : Data diolah (Surabaya Dalam Angka tahun 2011, 2012, 2013)

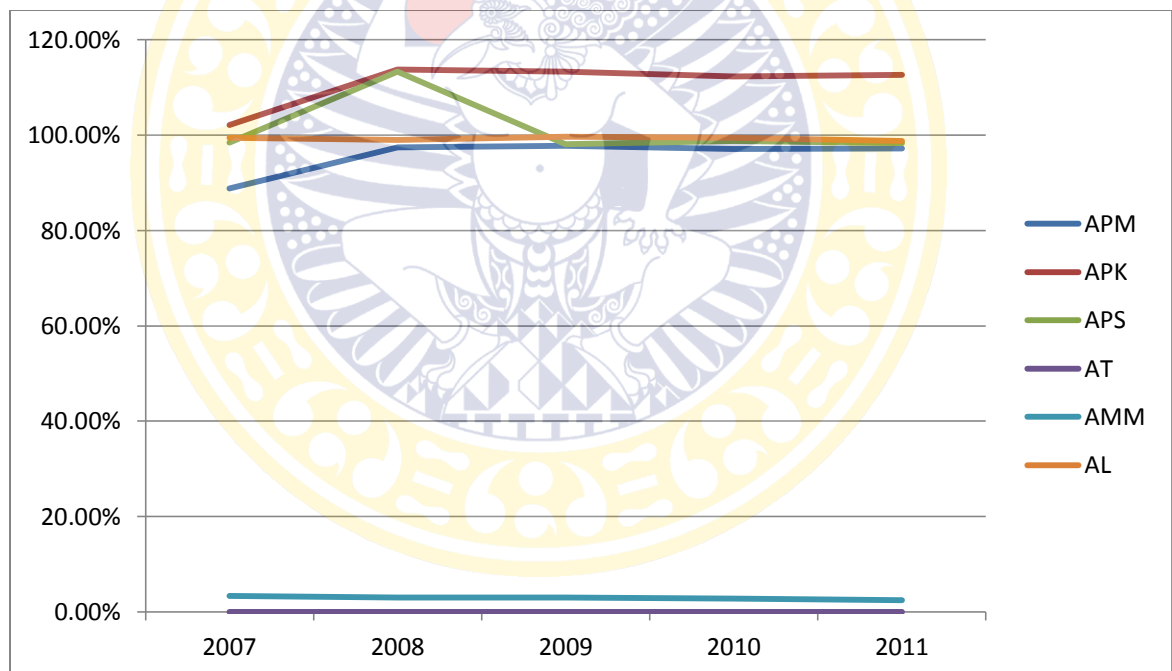
Dengan adanya jumlah data siswa sekolah di Kota Surabaya diatas, maka dapat terlihat betapa banyaknya jumlah siswa yang ada di Kota Surabaya. Akan tetapi dengan banyak siswa pasti akan terdapat masalah atau problem. Diantaranya putus sekolah, kejahatan siswa dan masih banyak lagi. Terutama mengenai putus sekolah ini, untuk putus sekolah ini sendiri banyak sekali alasan atau hal yang mempengaruhi seorang siswa – siswi diantaranya ialah : alasan keuangan, ingin membantu orang tua, sudah malas sekolah, ada siswa yang melakukan tindak kejahatan, siswa yang hamil dan masih banyak lagi.

Dari data diatas dapat dilihat, bahwa jumlah siswa / murid di Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya sangatlah banyak dan besar yang mencapai puluhan ribu dan menjadi salah satu penyumbang jumlah siswa terbesar di Indonesia. Akan tetapi dari jumlah siswa yang sangat tinggi itu membawa berbagai dampak permasalahan, semisal tingkat angka putus sekolah yang tinggi, tidak melanjutkan sekolah kembali dan masih banyak lagi.

Akan tetapi hal itu semua sedikit terbantahkan dikarenakan terdapat data mengenai jumlah angka persentase partisipasi sekolah.

Adapun jumlah partisipasi yang sangat besar pada SD, SMP dan SMA ini dikarenakan jumlah siswa dan siswi yang berada di lingkungan Provinsi Jawa Timur sangatlah banyak dan besar. Oleh sebab itu muncul beberapa indikator yang dibuat / dicanangkan oleh Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu pendidikan 5 tahun terakhir untuk mengukur angka partisipasi, yang dapat terlihat di bawah ini :

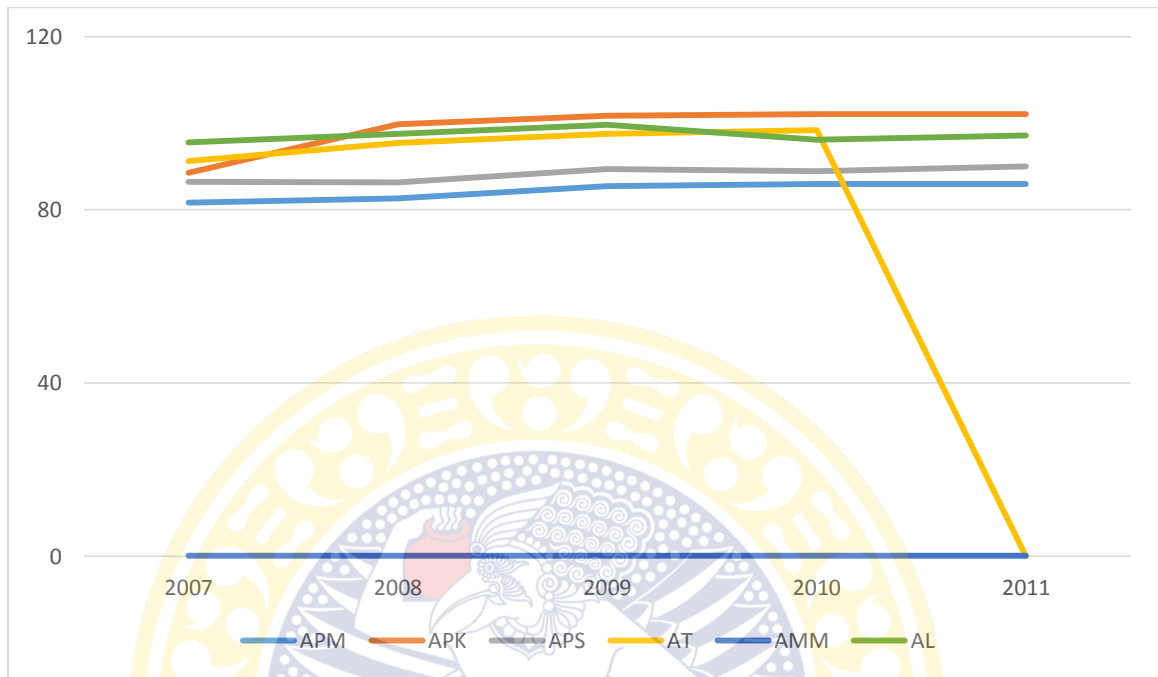
Tabel I.3
Grafik Perkembangan Beberapa Indikator Pendidikan
Di Jawa Timur Pada Tingkat SD



Sumber : Dinas P dan K Jawa Timur dan hasil susenas 2007 – 2011, diolah dan diambil di BPS

Tabel I.4

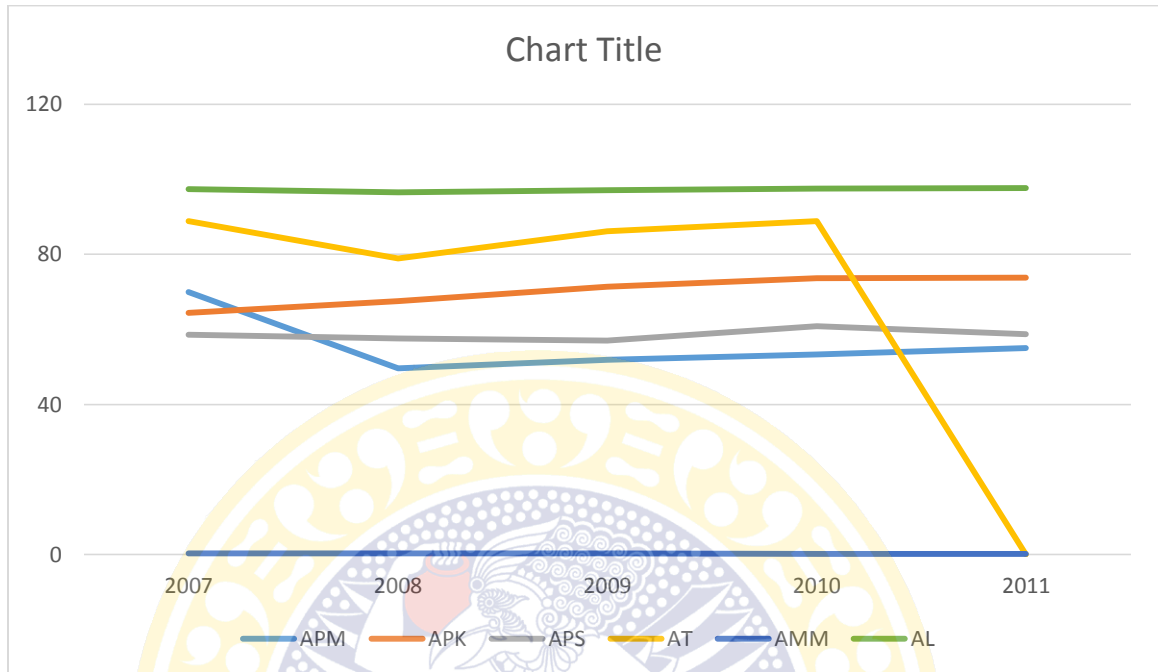
**Grafik Perkembangan Beberapa Indikator Pendidikan
Di Jawa Timur Pada Tingkat SMP**



Sumber : Dinas P dan K Jawa Timur dan hasil susenas 2007 – 2011, diolah dan diambil di BPS

Tabel I.5
Perkembangan Beberapa Indikator Pendidikan

Di Jawa Timur Pada Tingkat SMA/SMK



Sumber : Dinas P dan K Jawa Timur dan hasil susenas 2007 – 2011, diolah dan diambil di BPS

Adapun dengan beberapa indikator yang ditampilkan ini terlihat bahwa untuk indikator Sekolah Dasar / Madrasah (SD / MI) angka partisipasi sekolah (APS) selalu diatas 98 % yang mana untuk jenjang SD / MI menjadi prioritas untuk mendidik anak di jenjang Sekolah Dasar, sedangkan untuk angka lulusan (AL) selalu diatas 98 % dimana ini mengindikasikan bahwa tingkat pendidikan dasar SD / MI sangatlah penting dalam pelaksanaannya.

Indikator pendidikan untuk (SLTP / SMP / MTs) dari data yang telah diolah diatas diketahui bahwa angka partisipasi sekolah (APS) menunjukkan bahwa jejang partisipasi disini tidak lebih dari 90 % dari tahun 2007 – 2010, hanya tahun 2011 saja sebesar 90,04 %, dimana hal ini menunjukkan bahwa lulusan Sekolah Dasar / Madrasah

tidak semua melanjutkan ke jenjang SLTA / SMP / MTs, sedangkan untuk angka lulusan (AL) persentasenya diatas 95 %. Walaupun angka partisipasi sekolah (APS) yang diambil dari data Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Timur dan Susenas 2011 menunjukkan angka partisipasi hanya sekian persen akan tetapi tingkat lulusan sebesar 95 %.

Indikator SMA / SMK / MA menunjukkan angka yang kurang baik, hal ini ditunjukkan untuk angka partisipasi sekolah (APS) tidak lebih dari 61 %, dapat dikatakan untuk jenjang SMA / SMK / MA tidak begitu menjadi prioritas. Hal ini malah menjadi tanda tanya yang besar padahal lulusan SMA / SMK / MTs sangatlah penting untuk menghadapi dunia kerja. Dengan catatan bahwa siswa atau siswi yang terkait tidak melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Akan tetapi untuk angka lulusan (AL) dari tahun 2007 – 2011 selalu diatas 95 %

Data diatas merupakan seluruh hasil persentase seluruh Dinas Pendidikan Kabupaten / Kota yang terdapat di Provinsi Jawa Timur. Dan dapat terlihat juga bahwa semenjak tahun 2007 – 2011 Angka Lulusan lebih dari 95 %. Yang mana dengan persentase lulusan yang lumayan tinggi tersebut menunjukkan partisipasi / kesadaran warga akan pendidikan sangatlah tinggi, dan juga beberapa indikator ini ditampilkan dengan harapan Angka Partisipasi Siswa (APS) / jumlah siswa sesuai dengan indikator – indikator yang ditetapkan oleh Dinas P dan K Provinsi Jawa Timur.

Meskipun angka jumlah siswa di Kota Surabaya sangatlah besar, sebenarnya ini membawa dampak yang sangat besar, bisa dampak yang positif ataupun dampak yang negative.

Dengan demikian dalam perkembangan pendidikan di Kota Surabaya ada dua (2) indikator yang penting dalam melihat pendidikan, yaitu APK (Angka Partisipasi Kasar) dan APM (Angka Partisipasi Murni). Dimana dari dua indikator utama ini menjadi patokan dalam pendidikan di Kota Surabaya. Oleh sebab itu akan kami tampilkan mengenai di bawah ini tabel indikator APK dan APM.

Tabel I.6
Indikator pencapaian APK dan APM
Di Kota Surabaya tahun 2011 – 2015

Indikator Sasaran	2011	2012	2013	2014	2015
% Angka Partisipasi Kasar (APK)					
SD/MI	105,20%	105,20%	105,20%	105,20%	105,20%
SMP/MTs	99,03%	99,31%	99,51%	99,61%	100%
SMA/SMK/MA	108,11%	108,11%	108,11%	108,11%	108,11%

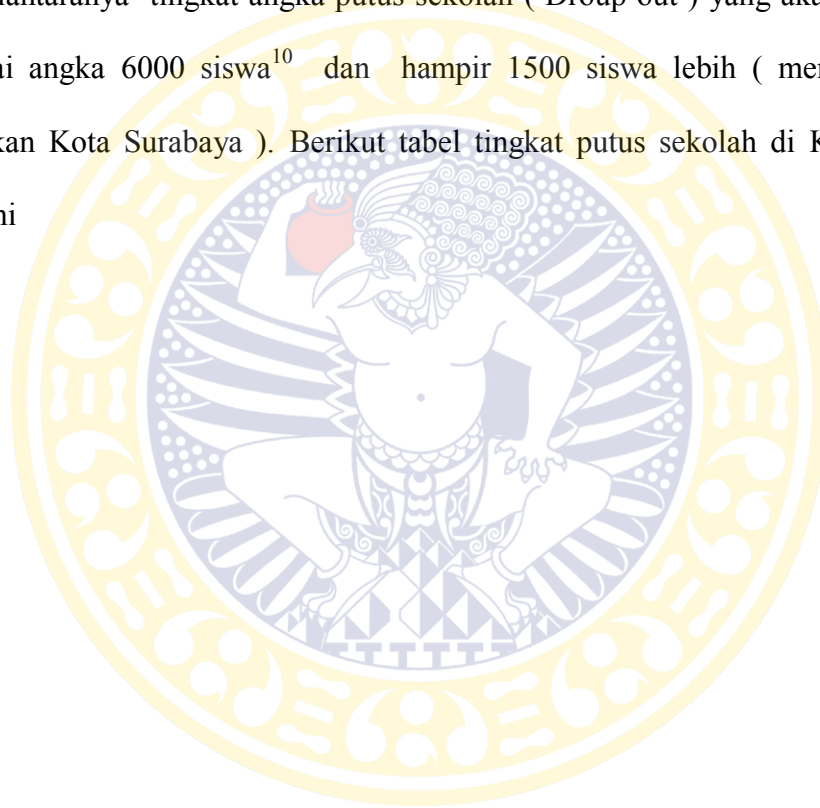
Indikator Sasaran	2011	2012	2013	2014	2015
% Angka Partisipasi Murni (APM)					
SD/MI	90,99%	92,82 %	92,92%	92,92%	92,95%
SMP/MTs	79,18%	79,67%	79,85%	79,89%	81,92%
SMA/SMK/MA	79,79%	82,71%	83,53%	83,53%	84,79%

Sumber : Data diolah dari Dispendik Kota Surabaya

Dari data APK dan APM pendidikan Kota Surabaya yang telah disajikan diatas, dimana dapat terlihat bahwa selalu ada kenaikan yang terjadi di setiap tahunnya, yang mana ini memungkinkan untuk meningkatkan target indikator setiap tahunnya. Bilamana

target setiap tahun meningkat maka ada kemungkinan tingkat pendidikan masyarakat di Kota Surabaya akan meningkat.

Dengan kata lain harus ada penyelenggaraan, pengelolaan dan pengawasan, bilamana tidak diawasi dan dikelola dengan baik maka pendidikan di Kota Surabaya akan terus mengalami penurunan dan akan menimbulkan berbagai masalah yang sangat mempengaruhi dunia pendidikan di Kota Surabaya terutama dalam Program Wajib 12 tahun, diantaranya tingkat angka putus sekolah (Droup out) yang akan semakin tinggi mencapai angka 6000 siswa¹⁰ dan hampir 1500 siswa lebih (menurut data Dinas Pendidikan Kota Surabaya). Berikut tabel tingkat putus sekolah di Kota Surabaya di bawah ini



¹⁰ Badan Pembangunan dan Pengembangan Daerah Jawa Timur (Bappeda Jatim), 6 Ribu Anak di Surabaya Putus Sekolah, 2012,. (diakses dari website bappeda.jatimprov.go.id/.../6-ribu-anak-di-surabaya-putus-sekolah tanggal 22 Februari 2014)

Tabel I.7
Jumlah Tingkat Putus Sekolah Siswa SD, SMP, SMA/SMK
Di Kota Surabaya Tahun 2013

NO	Tingkat Jenjang Pendidikan	Tingkat Angka Putus Sekolah
1	SDN	41
2	SMP	67
3	SMA / SMK	1431
	Jumlah	1539

Sumber : Data Dinas Pendidikan Kota Surabaya 2013 (diolah dari data rekap putus sekolah)

Dengan melihat data angka putus sekolah (APS) diatas yang telah disajikan, dapat kita lihat bahwa angka terbanyak terdapat pada jenjang SMA / SMK sebesar 1431 siswa. Sedangkan SD 41 siswa dan SMP 67 siswa. Yang mana ini menjadi catatan penting bagi perkembangan pendidikan di Kota Surabaya.

Walaupun Pemkot Surabaya melalui Dinas Pendidikan Kota Surabaya telah banyak melakukan berbagai program dan inovasi yang menyeluruh di bidang Pendidikan Kota Surabaya, misalnya pemberian BOS, BOPDA, Kejar paket ABC, Pembinaan SMP dan SMA terbuka dll, hal itu ternyata belum terbukti bahwa berbagai program tersebut dapat mengatasi masalah pendidikan yang terjadi di Kota Surabaya dalam pelaksanaan program wajar (wajib belajar) 12 tahun.

Meskipun Pemkot Surabaya melalui Dinas Pendidikan (DISPENDIK) Kota Surabaya telah banyak melaksanakan berbagai program dan kebijakan mengenai

pendidikan, namun terbukti bahwa apa yang dilakukan Dinas pendidikan Kota Surabaya masih belum bisa mengatasi masalah pendidikan yang terjadi di Surabaya. Dikarenakan berbagai alasan yang mempengaruhi diantaranya, yaitu :

Tabel I.8
Persentase penduduk yang Tidak/Belum pernah sekolah/ tidak bersekolah lagi menurut alasan Tidak/Belum pernah sekolah/ tidak bersekolah lagi di Kota Surabaya

Alasan tidak / belum pernah sekolah / tidak bersekolah lagi	Persentase
(1)	(2)
Tidak ada biaya	43,91
Bekerja / Mencari nafkah	12,51
Menikah / Mengurus RT	5,32
Merasa pendidikan cukup	5,71
Malu karena ekonomi	1,07
Sekolah Jauh	3,22
Cacat	22,79
Menunggu pengumuman	1,35
Tidak diterima	0,42
Lainya	23,69
Jumlah	100,00

Sumber : Data diolah dari Dispendik Kota Surabaya “ Buku Laporan Tahunan 2014 “

Penjelasan statistik diatas mungkin merupakan gambaran yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi upaya yang dilaksanakan dan dirancang untuk mengatasi masalah seakan – akan tidak berjalan efektif jika dilihat kembali pada tabel diatas . Akibatnya, program mengenai pendidikan terutama Wajib 12 tahun selalu tidak terealisasi dengan baik yang disebabkan keadaan dan kondisi yang terjadi di masyarakat Surabaya, Misalnya saja jumlah keluarga miskin (gakin) / masyarakat miskin yang berada di daerah Surabaya yang relative banyak.

Kota Surabaya sebagai salah satu kota besar di Indonesia ingin sekali membuat warganya menjadi lebih pintar dan dapat bersaing dengan masyarakat dari luar Kota Surabaya, seperti yang telah dijelaskan diatas mengenai problem, permasalahan dan data – data yang telah disajikan sebenarnya Kota Surabaya ini telah memiliki rencana pembangunan jangka menengah (RPJM). Dalam pembangunan jangka menengah ini yang ingin dicapai dalam setiap tahunnya ialah sebagai berikut :

1. Peningkatan Pencapaian Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM)
2. Pencapaian Angka Kelulusan
3. Pencapaian peningkatan kualifikasi guru
4. Peningkatan jumlah guru yang bersertifikasi
5. Sekolah yang telah terakreditasi
6. Sekolah yang telah bersertifikasi ISO
7. Adanya tingkat peningkatan jumlah sekolah SSN (Sekolah Standart Nasional) dan SBI (Sekolah Berstandart Internasional)

Indonesia termasuk dalam salah satu Negara berkembang di dunia sebenarnya memiliki berbagai masalah yang timbul akibat dari berbagai dinamika yang terjadi didalamnya. Fenomena yang terjadi ini ialah jumlah pertumbuhan penduduk yang sangatlah tinggi membawa permasalahan kemiskinan diantaranya pemenuhan kebutuhan sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan dan lain – lain. Dalam hal ini permasalahan yang muncul terutama ialah masalah kemiskinan yang terjadi di Kota Surabaya yang saya tangkap saat ini adalah bahwa masyarakat miskin yang berada di Kota Surabaya masih lumayan banyak. Dimana hampir setiap kecamatan yang berda di

Kota Surabaya terdapat jumlah keluarga miskin (GAKIN). Dimana jumlah angka (GAKIN) terdapat dibawah ini :

Tabel I.9
Tabel Angka Keluarga Miskin seluruh Kecamatan di Kota Surabaya

No	Kecamatan	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Surabaya Pusat							
1	Tegalsari	4.666	-	9.492	7.276	7.428	-
2	Simokerto	6438	-	-	8.146	8.146	-
3	Genteng	-	3.065	910	2.968	2.968	-
4	Bubutan	6.353	-	5.510	9.860	7.843	-
Surabaya Timur							
1	Gubeng	5.476	-	-	6.275	2.660	-
2	Gunung Anyar	1.288	-	-	3.114	3.114	-
3	Sukolilo	3.153	-	-	5.919	5.943	-
4	Tambaksari	9.321	-	10.513	10.513	10.513	-
5	Mulyorejo	3.879	-	-	2.054	2.059	-
6	Rungkut	4.787	-	7.267	7.087	7.087	-
7	Tenggiling Mejoyo	1.608	-	-	4.640	959	-
Surabaya Barat							
1	Benowo	1.341	-	1.791	16.766	1.439	-
2	Pakal	1.618	-	4.488	807	1.418	-
3	Asem Rowo	1.760	3.118	-	3.510	3.510	-
4	Sukomanunggal	2.113	-	3.490	3.490	5.919	-
5	Tandes	3.726	-	4.593	4.720	4.739	-
6	Sambikerep	2.225	1.797	-	3.044	3.030	-
7	Lakarsantri	1.780	1.780	-	3.597	3.597	-
Surabaya utara							
1	Bulak	-	-	3.098	3.098	7.428	-
2	Kenjeran	-	-	-	4.220	4.220	-
3	Semampir	-	-	-	16.766	20.467	-
4	Pabean cantikan	-	-	-	-	-	-
5	Krebangan	4.869	4.869	4.869	4.869	5.160	-
Surabaya Selatan							
1	Wonokromo	-	-	6.670	6.670	6.670	-
2	Wonocolo	2.150	2.150	2.150	2.150	2.150	-
3	Wiyung	-	-	2.599	2.579	4.053	-
4	Karang Pilang	1.607	-	-	1.867	1.817	-
5	Jambangan	-	-	-	-	224	-
6	Gayungan	1.079	-	-	2.150	1.079	-
7	Dukuh Pakis	1.549	-	-	-	2.307	-
8	Sawahan	-	-	-	7.499	7.499	-

Sumber : Kecamatan Dalam Angka 2008, 2010,2011,2012 (BPS Kota Surabaya)

Dari data diatas yang disajikan terlihat jelas bahwa jumlah angka kemiskinan di hampir seluruh kecamatan di Kota Surabaya ada penduduk miskinnya. Dari data yang telah tersaji diatas ada satu Kecamatan yang menjadi penelitian skripsi saya, yang memiliki jumlah Keluarga Miskin (GAKIN) terbesar dan terbanyak di Kota Surabaya, yaitu Kecamatan Semampir. Kecamatan Semampir ini dari data (BPS Kota Surabaya) memiliki jumlah keluarga miskin pada tahun 2010 sebesar 16. 766 dan tahun 2011 sebesar 20. 467. Dari data diatas kita dapat melihat bahwa tingkat kemiskinan di Kecamatan Semampir paling tinggi dan paling besar dari pada kecamatan – kecamatan lainnya di Kota Surabaya. Walaupun hanya terdapat data tahun 2010 dan 2011 yang tersaji diatas, data tersebut dapat mewakili data dari tahun sebelumnya.

Kecamatan semampir memiliki beberapa kelurahan yaitu Ampel, Sidotopo, Pegirian, Wonokusumo, Ujung. Untuk lebih mengetahui jumlah secara rinci penduduk miskin di Kecamatan Semampir maka kami sajikan tabel berikut dibawah ini :

Tabel I.10
Angka Keluarga Miskin Di Seluruh Kelurahan Dalam Kecamatan Semampir (per keluarga

	KELURAHAN	2013	2014
1.	Ampel	1.129	906
2.	Sidotopo	3.371	4.937
3.	Pegirian	3.154	3.561
4.	Wonokusumo	4.373	5.887
5.	Ujung	4.379	5.176

Sumber : Kecamatan semampir dalam angka 2013 dan 2014

Dari data kemiskinan diatas yang telah tersaji di seluruh Kelurahan yang berada di Kecamatan Semampir sangat terlihat betapa banyaknya jumlah keluarga miskin yang setiap Kelurahannya jumlahnya mencapai ribuan.

Di seluruh Surabaya yang mana dijelaskan oleh BPS batas kemiskinan ialah 2100 per kalori untuk pengeluaran kebutuhan sehari – harinya / sekitar 200.000 perbulan untuk wilayah Surabaya pada tahun 2012. Pendapatan sebesar itu tentunya hanya „ cukup „ untuk memenuhi kebutuhan „ sangat dasar „ Mengingat standart yang ditetapkan pemerintah Indonesia secara nasional tentang penduduk miskin begitu rendah, sehingga akses penduduk miskin dan kurang mampu untuk memperoleh pendidikan yang layak menjadi semakin sempit, karena sangat kecilnya pendapatan mereka, dan pendapatan mereka hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan makan sehari – hari mereka. Terlebih masyarakat menganggap bahwa pendidikan di Indonesia itu mahal, padahal banyak sekali beasiswa yang ada dan juga beberapa kota, misalnya Kota Surabaya telah mencanangkan Wajib Belajar 12 tahun. Bilamana ada penduduk miskin maka biaya pendidikannya akan gratis di jenjang SD, SMP, SMA (semua negeri).

Daerah Kecamatan Semampir ini dipilih, karena selama bertahun – tahun adalah daerah yang banyak sekali bermukim penduduk pendatang atau asli pulau Madura atau keturunan Madura yang tinggal, dan menetap selama bertahun - tahun di Kecamatan semampir. Penduduk Madura tersebut kebanyakan dan hampir semua tingkat pendidikannya sangatlah rendah atau kurang, akan tetapi masih ada sebagian yang telah melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, misal lulus SD, SMP, SMA dan UNIVERSITAS. Dengan adanya hal seperti itu maka masalah yang semakin kompleks akan datang silih berganti, apalagi dengan sebagian besar penduduk wilayah kecamatan

semampir yang terindikasi masih kurang mendapat pendidikan Wajib 12 tahun bagi SD, SMP, SMA

Dalam program wajar 12 tahun yang dilaksanakan Pemkot Surabaya, dalam hal ini Dinas Pendidikan Kota Surabaya telah berusaha semaksimal mungkin untuk warga Surabaya yang belum sekolah (usia 6 – 12 jenjang SD), (usia 12 – 15 jenjang SMP), (15 – 18 jenjang SMA) maupun yang putus sekolah untuk mengikuti wajib belajar 12 tahun. Akan tetapi masih ada saja warga surabaya yang masih enggan, dikarenakan banyak factor dan alasan dari warga.

Bilamana ditelaah lebih jauh sebenarnya kebutuhan akan pendidikan harus menjadi proiritas utama, mau tidak mau warga yang belum sekolah maupun putus sekolah harus dan wajib mengikuti proses pendidikan, dengan catatan di Lingkup Kota Surabaya untuk hal pembiayaan pendidikan bagi masyarakat miskin tidak dipungut biaya atau tidak dibebankan biaya sepeserpun, kewajiban tersebut berasal dari Undang – Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut :

1. (ayat 1) bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa diskriminasi.
2. (ayat 2) bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun (7 – 15).

Berawal dari Undang – Undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maka diterbitkannya peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan 12 tahun yaitu:

Peraturan Daerah Kota Surabaya No 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang berbunyi:

(1) : Pemerintah Daerah wajib :

- a. Mengatur, menyelenggarakan, mengarahkan, membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan
- b. Menetapkan standart pelayanan minimal dalam penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan menengah
- c. Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin pendidikan yang bermuiubagi warga masyarakat tanpa ada diskriminasi
- d. Menyediakan dana guna menuntaskan wajib belajar 12 tahun
- e. Menyediakan dana untuk biaya personal bagi peserta didik dari keluarga tidak mampu dan anak terlantar
- f. Pemberian beasiswa atas prestasi atau kecerdasan yang dimiliki peserta didik
- g. Memberikan kesempatan seluas – luasnya kepada warga masyarakat untuk memperoleh pendidikan
- h. Memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang professional, sesuai dengan perkembangan ilmu

pengetahuan dan teknologi untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu

- i. Memfasilitasi tersedianya pusat – pusat bacaan bagi masyarakat
- j. Mendorong pelaksanaan budaya membaca dan budaya belajar
- k. Membina dan mengembangkan pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat
- l. Menumbuh kembangkan sumber daya pendidikan secara terus – menerus untuk terselenggaranya pendidikan yang bermutu
- m. Memfasilitasi sarana dan prasarana pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi guna mendukung pendidikan yang bermutu
- n. Memberikan dukungan kepada perguruan tinggi negeri dalam rangka kerjasama pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi
- o. Menumbuhkembangkan motivasi, memberikan stimulasi dan fasilitas serta menciptakan iklim yang kondusif bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam penyelenggaraan pendidikan
- p. Mendorong dunia usaha / dunia industry aktif untuk erpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pendidikan

Dari penjelasan Undang – Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Perda No 16 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Surabaya. Semua itu diperkuat dan diiperjelas secara spesifik oleh Peraturan Walikota

Surabaya Nomor 47 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan di Kota Surabaya, dimana dalam perwali ini yang mengatur mengenai program wajib belajar 12 tahun terdapat pada pasal 13, 14, 15, 16, bunyi pasal – pasal tersebut ialah :

- Pasal 13

(1) Wajib Belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Kota Surabaya.

(2) Wajib Belajar bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga Kota Surabaya untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi.

- Pasal 14

(1) Wajib belajar diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal.

(2) Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur formal dilaksanakan minimal pada jenjang dasar dan menengah yang meliputi SD/MI, SMP/MTS, SMA/MA dan SMK/MAK dan bentuk lain yang sederajat.

(3) Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan non formal dilaksanakan melalui pendidikan program paket A, program paket B, program paket C dan bentuk lainnya yang sederajat.

(4) Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan informal dilaksanakan melalui pendidikan keluarga dan / atau pendidikan lingkungan.

(5) Ketentuan mengenai penyetaraan pendidikan nonformal dan pengakuan hasil pendidikan informal penyelenggaraan program wajib belajar terhadap

jalur pendidikan formal berpedoman pada peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan.

- Pasal 15

(1) Warga Kota Surabaya yang berusia 7 (tujuh) tahun wajib mengikuti program wajib belajar.

(2) Warga Kota Surabaya yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar dengan ketentuan daya tampung satuan pendidikan yang masih memungkinkan.

(3) Warga Kota Surabaya yang berusia dibawah 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar apabila daya tampung satuan pendidikan masih memungkinkan dan mendapat rekomendasi dari psikolog.

- Pasal 16

(1) Pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada ojenjang pendidikan dasar dan menengah.

(2) Satuan pendidikan yang diselenggarakanya oleh Pemerintah Daerah dilarang memungut biaya operasional kepada peserta didik, orang tua atau walinya.

(3) Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang telah menerima biaya operasional pendidikan daerah dari Pemerintah Daerah tidak diperkenankan membebani biaya apapun kepada peserta didik yang berasal dari keluarga miskin.

(4) Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendidik, tenaga kependidikan dan biaya operasional untuk setiap satuan pendidikan yang diselenggarakan

oleh Pemerintah Daerah dengan pembagian beban dan tanggung jawab sebagaimana dalam peraturan perundang – undangan.

Dari diatas telah jelas bahwa program wajib belajar wajib dilaksanakan dan juga membebaskan biaya apapun bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin. Dengan demikian Perda No 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Surabaya yang dilaksanakan tersebut, diperkuat dan dijelaskan secara spesifik oleh Perwali 47 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan di Kota Surabaya.

Jika kita telaah kembali dari penjelasan pasal diatas tersebut, kedua pasal tersebut menegaskan bahwa pendidikan bagi setiap warga Negara tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat melainkan juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah juga. Apalagi dijelaskan secara jelas diatas pasal 11 ayat 1 “ pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi warga Negara tanpa ada diskriminasi “, dari penjelasan diatas tersebut sangatlah jelas bahwa masyarakat miskin atau warga miskin harus menjadi prioritas utama dalam pendidikan di Kota Surabaya.

Dengan demikian, setidaknya ada penyebab kenapa program wajar 12 tahun tidak berjalan sesuai dengan mestinya, yaitu pertama, kurangnya partisipasi / kesadaran akan masyarakat akan pendidikan sampai jenjang SD, SMP, SMA. Kedua, program yang dilaksanakan kurang mengena / mengenai masyarakat golongan bawah, padahal sosialisasi telah dilaksanakan. Ketiga, kondisi social masyarakat yang ada, misal banyak anak – anak putus sekolah berasal dari keluarga miskin atau kurang mampu, jadi mereka lebih memilih bekerja atau membantu orang tuanya.

Penelitian / penulisan skripsi ini menjadi penting dilakukan dengan alasan :

- a. Pemerintah Kota (Pemkot) bisa menemukan solusi dalam mengatasi masalah dalam pendidikan, sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 31 “ Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya “
- b. Meminimalkan beban pemkot terutama dalam dunia pendidikan terutama dalam mengatasi masalah putus sekolah dll.

Dengan melihat permasalahan diatas tersebut untuk itu dalam penelitian ini saya sebagai peneliti berupaya untuk mengkaji atau menelaah secara mendalam dan tepat mengenai evaluasi kebijakan pelayanan pendidikan wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin di Kecamatan Semampir Kota Surabaya.

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pendidikan wajib belajar 12 tahun di Kota Surabaya adalah hasil penelitian dari Sitta Aulia Jurusan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya. Dalam skripsi ini yang berjudul DESENTRALISASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN (Studi Tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun Di Kota Surabaya Pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan). Penelitian Sitta Aulia ini berfokus pada pemberian wewenang atau desentralisasi kepada Kota Surabaya untuk berinisiatif melaksanakan Wajib Belajar 12 Tahun di daerahnya, dimana ada transfer otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemberian wewenang ini maka segala sesuatu mengenai pendidikan Kota Surabaya secara menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya. Akan tetapi desentralisasi kebijakan pendidikan yang dilaksanakan di Kota Surabaya ini merupakan suatu aktifitas politik yang berupa pembuatan keputusan, yang mana dalam pembuatan keputusannya tersebut pasti ada aktor – aktor atau konstituen yang pasti mempengaruhi.

Namun jika kita telaah kembali dalam penelitian mengenai desentralisasi kebijakan pendidikan yang dilakukan pada penelitian mahasiswa ilmu politik tersebut hanya membahas mengenai otoritas kewenangan pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah, yang mana kewenangan pendidikan tersebut hanya membahas pada tingkatan pendidikan menengah dan kejuruan.

Dimana pada penelitian saya memang mengenai program wajib belajar 12 tahun, akan tetapi disini saya membahas mengenai evaluasi program wajib belajar 12 tahun (studi kasus pada masyarakat miskin di Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir Kota Surabaya). Pada penulisan skripsi ini saya membahas mengenai evaluasi program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin. Yang mana dasar hukum dalam peraturan walikota nomer 47 tahun 2013 menerangkan pada pasal 16 ayat 3 yang berbunyi “ satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang telah menerima biaya operasional pendidikan daerah dari Pemerintah Daerah tidak diperkenankan membebani biaya apapun kepada peserta didik yang berasal dari keluarga miskin “ . Adapun fokusnya pada masyarakat miskin atau keluarga miskin dikarenakan masyarakat miskin sangat membutuhkan akses pendidikan yang baik untuk kemajuan hidupnya, dan juga meliputi aspek dari 3 jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA. apalagi data yang telah disajikan diatas alasan tidak memiliki biaya untuk sekolah menjadi yang paling tinggi diantara alasan lainnya. Oleh sebab itu penelitian ini mencoba untuk mengevaluasi program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin di kelurahan tersebut.

I.2 Rumusan Permasalahan

A. Perumusan masalah

Dari latar belakang masalah yang telah kami kemukakan dan jelaskan tersebut, maka perumusan masalahnya ialah :

1. Bagaimana evaluasi program wajib belajar 12 tahun (studi kasus pada masyarakat miskin Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir).

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas, secara umum penelitian ini bertujuan :

- Untuk mendeskripsikan evaluasi program Wajib Belajar 12 Tahun (Studi Kasus Pada Masyarakat Miskin di Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir Kota Surabaya).
- Untuk mendeskripsikan permasalahan pendidikan yang terjadi di Kota Surabaya, yaitu pada pelaksanaan perwali no 47 tahun 2013 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan khusus pada program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin. Dikarenakan masalah pendidikan ialah masalah yang sangat penting bagi kemajuan warga Kota Surabaya, yang mana ingin diselesaikan oleh Pemerintah Kota Surabaya terutama pada pendidikan untuk masyarakat miskin.

Melalui pendidikan pula kita dapat meningkatkan taraf hidup seseorang, yang mana taraf hidup seseorang akan berubah bilamana tingkatan jenjang pendidikan mereka semakin tinggi, dan itu secara sendirinya akan memacu seseorang untuk merubah taraf hidup yang rendah ke arah yang semakin baik. Melalui penelitian ini semoga saja, dapat mengatasi masalah anak yang belum sekolah, putus sekolah, dan apa alasan mereka kenapa harus meninggalkan sekolah atau putus sekolah. Bilamana hal tersebut terjadi maka penelitian ini dapat menjadi arah dan focus dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Dan sekaligus dapat mencari apa yang dibutuhkan masyarakat mengenai pendidikan wajib 12 tahun tersebut.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi informasi kepada Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Dimana dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya semenjak di pimpin oleh Ibu Tri Risma Maharani memiliki kebijakan bahwa setiap anak di Kota Surabaya wajib sekolah, walaupun ia berasal dari keluarga tidak mampu. Dan juga memberikan saran yang terbaik bagi pemerintah

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian tentang evaluasi program wajib belajar 12 tahun (studi kasus pada masyarakat miskin di Kecamatan Semampir Kota Surabaya), dimana ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran tentang seberapa besar peran Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi masalah – masalah pendidikan di Surabaya dalam hal pelaksanaan perwali no 47 tahun 2013 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan (khusus program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin). Dikarenakan masyarakat miskin sangat membutuhkan akses pendidikan yang luas untuk meningkatkan taraf hidupnya. Dan sekaligus menjalankan amanat Undang – Undang Dasar 1945 dalam hal pendidikan.

1.5 Tinjauan Pustaka / Kerangka Teori

1.5.1 Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan suatu kegiatan atau proses yang dilakukan secara sistematis, terencana dan memiliki tahapan – tahapan yang bertujuan untuk mengumpulkan data, menganalisis, menginterpretasi informasi data untuk dapat dipakai sebagai suatu acuan atau pegangan dalam membuat keputusan. Tentunya untuk menganalisis, menginterpretasikan informasi atau data yang di kumpulkan tersebut haruslah data yang sudah sesuai untuk mendukung tujuan dari evaluasi yang telah di rencanakan tersebut. Ada banyak sekali contoh-contoh evaluasi yang terdapat di dalam kehidupan kita sehari-hari. Bahkan tanpa kita sadari dalam kehidupan sehari-hari sudah banyak sekali kita melakukan kegiatan evaluasi, oleh sebab itu kegiatan evaluasi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan kita. Dengan demikian bilamana ada evaluasi yang selalu membutuhkan data dan informasi yang akurat, maka keputusan yang diambil akan relevan atau akurat. Sehingga keputusan tersebut bertujuan untuk menjawab berbagai permasalahan yang dialami oleh penyelenggara pendidikan selama menyelenggarakan pendidikan bagi kepentingan masyarakat untuk mendapatkan akses pendidikan yang lebih baik dari tahun ke tahun.

Menurut pendapat beberapa ahli mengenai evaluasi. Definisi pertama dikembangkan oleh Ralph Tyler (1950) ahli ini mengatakan bahwa evaluassi merupakan sebuah proses pengumpulan data untuk menentukan sejauh mana, dalam hal apa, dan bagian mana tujuan pendidikan sudah tercapai dan juga menurut Cronbach dan Stufflebeam tambahan definisi tersebut adalah proses evaluasi bukan sekedar mengukur sejauh mana tujuan tercapai, tetapi digunakan untuk membuat keputusan¹¹.

¹¹ Prof.Dr. Suharsimi Arikunto, Dasar – dasar Evaluasi pendidikan (Jakarta : Bumi aksara, 2003) hal 3.

Menurut Lester dan Stewart evaluasi ditunjukkan untuk melihat sebagian – sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan¹², dengan demikian evaluasi menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan dalam dua tugas yang berbeda. Tugas yang pertama adalah untuk menentukan konsekuensi – konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas yang kedua adalah untuk menilai mengenai keberhasilan maupun kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standart atau kriteria yang telah diterapkan sebelumnya.

Sesuai dengan yang dipaparkan Lester dan Stewart, yang mengutip Weiss menyatakan bahwa

*“the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming”*¹³

Bertumpu pada uraian diatas yang telah dijelaskan, evaluasi kebijakan menurut Weiss mengandung beberapa unsur yang penting yaitu :

1. Untuk mengukur dampak (to measure the effects) dengan bertumpu kepada metodologi riset yang digunakan.
2. Dampak (effects) tadi menekankan kepada suatu hasil (outcome) dari efisiensi, kejujuran, moral, yang melekat kepada aturan – aturan atau standart.

¹² Leo Agustino S.Sos, M.Si, Dasar – dasar Kebijakan Publik (Bandung : Alfabeta, 2012) hal 185.

¹³ Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik (Malang : Bayumedia Publishing, 2007) hal 114.

3. Perbandingan antara dampak (effects) dengan tujuan (goals) menekankan kepada penggunaan kriteria yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.
4. Memberikan kontribusi pada pembuat keputusan selanjutnya dalam perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan social (the social purpose) dari evaluasi.¹⁴

Oleh sebab itu dengan adanya evaluasi, maka penilaian terhadap program atau kebijakan yang dijalankan arahnya semakin jelas menilai. Penilaian tersebut dapat dilakukan bilamana telah terindikasi atau terpantau kesalahan yang telah terlihat secara jelas, dan nyata. Apalagi dalam mengevaluasi pendidikan, diperlukan peraturan yang jelas mengaturnya.

Menurut Purwanto (2002) evaluasi adalah pemberian nilai terhadap kualitas sesuatu. Selain dari itu, evaluasi juga dapat dipandang sebagai proses merencanakan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang sangat diperlukan untuk membuat alternatif-alternatif keputusan. Dengan demikian, Evaluasi merupakan suatu proses yang sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan sampai sejauhmana tujuan-tujuan pengajaran telah dicapai oleh siswa.¹⁵

¹⁴ Ibid, hlm 114 - 115

¹⁵ Ratih, Definisi Evaluasi Pendidikan Penilaian Assesment Pengukuran dan Tes Dalam Pendidikan, 2013,. (diakses pada <http://ratih612.wordpress.com/2013/01/24/definisi-evaluasi-pendidikan-penilaian-assesment-pengukuran-dan-tes-dalam-pendidikan/> pada tanggal 22 Februari 2014)

Menurut Dye dalam Parsons, evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program public terhadap tergetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai¹⁶

Sedangkan evaluasi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, dijelaskan pada pasal 1 (satu) point 3 evaluasi didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar.

Dari definisi – definisi diatas yang telah dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud sebagai evaluasi adalah suatu bentuk tahapan / prosedur penilaian pelaksanaan kerja dan hasil kerja secara menyeluruh dengan membandingkan tujuan yang telah ditetapkan, dan serta mengukur seberapa jauh telah terjadi kelalaian atau penyimpangan dan ketidakpastian sehingga dengan adanya evaluasi maka akan dengan cepat untuk memberikan saran yang berguna untuk memperbaiki program

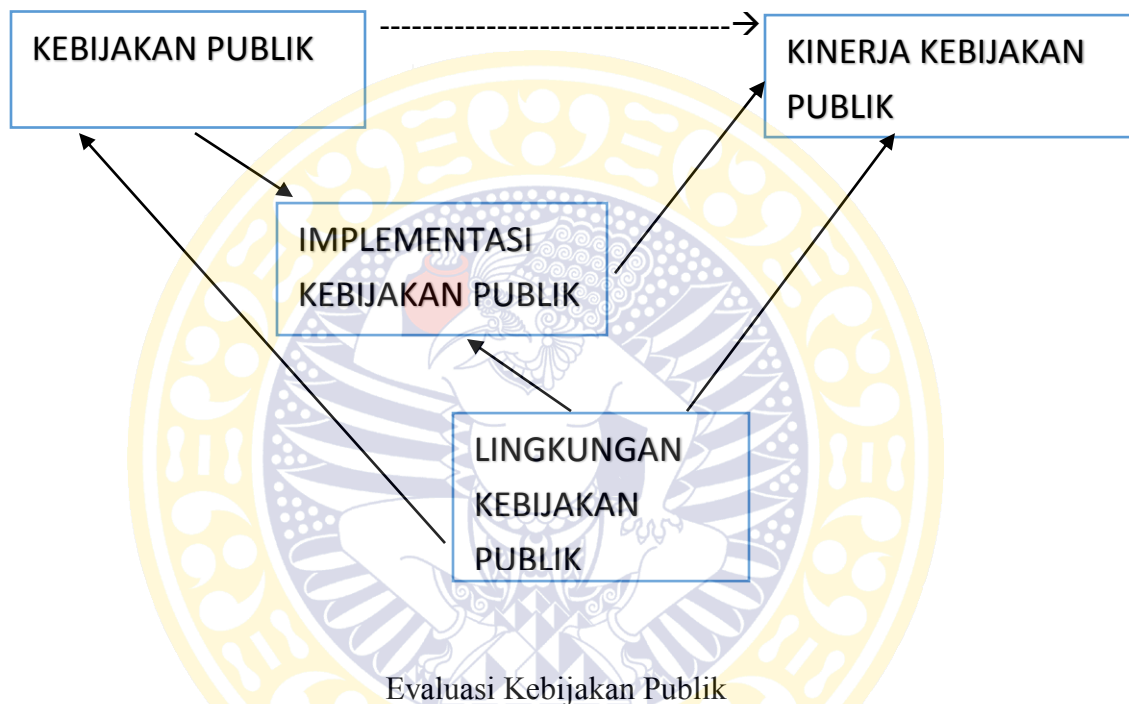
1.5.1.1 Ruang Lingkup Evaluasi

Dalam membuat dan menjalankan sebuah kebijakan yang baik dalam pelaksanaannya. Maka di perlukan suatu proses tahapan – tahapan yang sesuai dan jelas, yang mana dalam pelaksanaan tahapan – tahapan tersebut harus ada pengawasan yang ketat dalam setiap pelaksanaannya.

Menurut Prof Sofyan Effendi yang dikutip oleh Riant Nugroho, sesungguhnya evaluasi kebijakan public mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan

¹⁶ Parson, Wayne Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan Publik. Jakarta: Kencana, 2006 hal 547.

kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan disebabkan tiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil atau tidak¹⁷. Yang mana tiga lingkup makna yang telah dijelaskan diatas dapat dijelaskan dalam gambar skema berikut :



Sumber : Riant Nugroho D (2003) dalam buku Kebijakan Publik “ Formulasi, Implementasi dan Evaluasi

Dari gambar skema diatas yang telah dijelaskan, implementasi menjadi arah dari tujuan kebijakan public dan lingkungan kebijakan public yang ada, yang mana semuanya itu akhir muaranya akan berada pada kinerja kebijakan public. Apakah kinerja kebijakan public baik / buruk atau bahkan sebaliknya. Dengan kata lain inti dari skema ini semua (

¹⁷ Riant Nugroho D, Kebijakan Publik “ FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI “ (Jakarta : Elex media Komputindo, 2003) hal 184.. dikutip dari Prof. Sofyan Effendi

kebijakan public, implementasi, dan lingkungan kebijakan public) pada penilaian kinerja.

1.5.1.2 Segi - Segi Evaluasi

Di dalam evaluasi diperlukan segi - segi yang mendukung dalam evaluasi. Oleh sebab itu dalam penelitian yang akan dilakukan mengenai bidang pendidikan. Maka evaluasi yang dilakukan ialah evaluasi pendidikan atau penilaian pendidikan yang baik harus memiliki gambaran apa yang akan menjadi sasaran atau obyek – obyek atau segi – segi yang akan diteliti. Dikarenakan pendidikan memiliki ruang lingkup yang cukup luas itu meliputi banyak segi, dan menyangkut banyak pihak. Segi – segi yang diliputi pendidikan ialah :

- Segi tujuan pendidikan, yaitu kearah mana anak didik itu dibawa
- Segi materi atau bahan, yang disusun menjadi kurikulum bagi suatu jenis dan tingkatan sekolah tertentu
- Segi metodologi, yang dirinci dalam metodologi umum dan metodologi khususnya bagi mata pelajaran tertentu
- Segi tehknik administrative, yaitu yang menyangkut hal – hal ketatausahaan, misalnya mengenai surat - menyurat, gaji guru – guru dan pegawai, kenaikan tingkat, inventarisasi dan sebagainya.
- Segi tehnik edukatif, yang menyangkut penentuan policy – policy dalam pendidikan serta pengawasan terhadap pelaksanaanya¹⁸.

¹⁸ Amier Daien Indrakusuma, Evaluasi Pendidikan (Malang : IKIP MALANG, 1999), hal 2.

1.5.1.3 Indikator Evaluasi Kebijakan

Indikator – indikator untuk mengevaluasi merupakan suatu elemen yang penting dalam proses pelaksanaan evaluasi, dan juga sebagai suatu bentuk arah atau proses untuk melakukan penilaian. Indikator – indikator tersebut dalam teori evaluasi kebijakan public yang kemudian dapat dianalisis dengan teori – teori dan aturan – aturan normative, adapun indikator – indikator tersebut ialah input, proses, out put, dan outcome¹⁹. Akan tetapi dalam studi evaluasi indikator – indikator proses, output dan outcome lebih dekat atau lebih dikenal membahas mengenai evaluasi proses, evaluasi formatif, dan evaluasi sumatif.

- Evaluasi Proses ialah pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Pada tahap ini menurut Palumbo diperlukan dua kali evaluasi, yaitu :
 - a. Evaluasi Desain Kebijakan, untuk menilai apakah alternative – alternative yang dipilih sudah merupakan alternative yang paling hemat dengan mengukur hubungan antar biaya dengan manfaat (cost benefit –analysis), dll yang bersifat rasional dan terukur
 - b. Evaluasi Legitimasi Kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau kelompok program oleh masyarakat / stakeholder / kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut
- Evaluasi Formatif ialah evaluasi yang dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung yang tujuannya utamanya untuk mengetahui

¹⁹ Ratih Anggraeni, Soesilo Zauhar, Siswidiyanto. Evaluasi Kebijakan Publik (Evaluasi Terhadap Proses Pengadaan Anjungan Mandiri Kepegawaian Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010 di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang) (Malang : Jurnal Administrasi Publik Vol 1, No 1, hal 123.

seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan kondisi – kondisi apa yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilan

- Evaluasi Sumatif yang dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikand dampak, tujuan evaluasi sumatif ini adalah untuk mengukur bagaimana efektifitas kebijakan / program tersebut memberi dampak yang nyata pada problem yang ditangani²⁰.

Berdasarkan tiga tipe evaluasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh James Anderson dalam Winarno (2008), tipe evaluasi kebijakan sitematis melihat secara obyektif program – program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan – tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Sesuai dengan tipe yang dijelaskan tersebut maka penelitian ini bermaksud untuk mengetahui sejauh mana dampak pelaksanaan peraturan walikota ini mengenai kebijakan program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin dan mengukur dampak yang terjadi terhadap masyarakat miskin yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Adapun tujuan kebijakan yang menjadi target yang ingin dicapai dalam penelitian mengenai Evaluasi Dampak Peraturan Walikota No 47 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan di Kota Surabaya (Khusus Program Wajib Belajar 12 Tahun) Terhadap Masyarakat Miskin Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir adalah sebagai berikut :

²⁰ Rochyati Wahyuni Triana Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. (Surabaya : Revka Petra Media, 2011) hal 271.

1. Wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Kota Surabaya.
2. Wajib belajar bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga Kota Surabaya untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi

1.5.1.4 Sifat Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan sebenarnya banyak dilakukan oleh setiap lembaga maupun organisasi privat maupun pemerintah untuk mengetahui apa kekurangan dari hasil kebijakan yang telah dilaksanakan. Akan tetapi selain untuk mengetahui kekurangan evaluasi kebijakan juga bertujuan untuk mengetahui dampak adanya suatu kebijakan public. Hasil kebijakan adalah apa – apa yang telah dihasilkan dengan adanya sebuah kebijakan public, sedangkan dampak kebijakan adalah akibat – akibat dan konsenkuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya sebuah kebijakan publik²¹.

Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakan dari metode – metode analisis kebijakan lainnya²²:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian yang menyangkut pada keperluan atau nilai – nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil yang telah dicapai.

²¹ M.I Islamy, Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara (Jakarta : Bumi Aksara) hal 114 – 115.

²² William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press) hal 608 – 609.

2. Interdependensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik pada fakta maupun nilai, yang mana menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau yang terendah diperlukan sesuatu yang dapat membawa hasil – hasil kebijakan yang berharga bagi individu, kelompok, atau seluruh masyarakat. Yang mana hasil – hasil tersebut harus didukung oleh bukti bahwa hasil – hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi – aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluative, berbeda dengan tuntutan – tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi – aksi dilakukan (evaluasi sumatif). Rekomendasi juga mencakup premis – premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi – aksi dilakukan (evaluasi proses).
4. Dualita nilai. Nilai – nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara untuk mengevaluasi. Sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan – tujuan lain). Nilai – nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relative dan saling tergantung antar tujuan dan sasaran.

1.5.1.5 Fungsi Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dalam penjelasan – penjelasan yang telah dijelaskan diatas memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisi kebijakan sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan untuk memberikan penilaian terhadap suatu kebijakan yang diambil. Oleh karena itu maka dibutuhkan fungsi evaluasi yang baik, fungsi – fungsi evaluasi tersebut ialah :

- Pertama, evaluasi kebijakan harus memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Yang mana kinerja kebijakan yang dinilai dalam evaluasi melingkupi :
 1. Seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan program
 2. Apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar – benar efektif, responsive, akuntabel dan adil
 3. Bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri, yang mana dibagian ini evaluator kebijakan harus dapat memperdayakan output dan outcome yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan
- Kedua, evaluasi kebijakan berfungsi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai – nilai yang mendasari pemilihan target dan tujuan
- Ketiga, evaluasi kebijakan berfungsi juga untuk memberi sumbangan pada aplikasi metode – metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan²³

²³Leo Agustino S.Sos, M.Si, Dasar – dasar Kebijakan Publik (Bandung : Alfabeta, 2012) hal 188.

Dikatakan oleh Willian N Dunn dan Ripley, evaluasi kebijakan berfungsi untuk memenuhi akuntabilitas public, karenanya sebuah kajian evaluasi harus mampu memenuhi esensi akuntabilitas tersebut, yakni

- a. Memberikan Eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program / kebijakan. Untuk itu dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian / kajian tentang hubungan kausal sebab akibat
- b. Mengukur Kepatuhan, yakni mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standart prosedur yang telah ditetapkan
- c. Melakukan Auditing, untuk melihat apakah output kebijakan sampai pada sasaran yang dituju? Apakah ada kebocoran dan penyimpangan pada penggunaan anggaran, apakah ada penyimpangan tujuan program dan pada pelaksanaan program
- d. Akunting untuk melihat dan mengukur akibat social ekonomi dari kebijakan. Misalnya pada kebijakan wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin, bagaimana pelaksanaanya pada masyarakat miskin, dan dampak apa saja yang muncul²⁴

Sehingga evaluasi memberi sumbangnan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai – nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, dalam bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, social, substantive), evaluasi memberikan sumbangnan pada aplikasi metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. evaluasi dapat pula menyumbang pada devinisi alternative kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternative kebijakan yang diunggulkan

²⁴ Rochyati Wahyuni Triana, Op.cit. hlm 267.

sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain, evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

1.5.1.6 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Salah satu diadakannya ialah untuk dapat mengevaluasi suatu kebijakan atau program. Akan tetapi tujuan diadakannya evaluasi memiliki berbagai macam variasi, semisal hanya mengevaluasi pelaksanaan, proses, kebijakan dan lain – lain. Dengan adanya evaluasi maka pimpinan atau pembuat kebijakan, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan akan dapat mengetahui apa kekurangan atau kelemahan dari kebijakan yang telah dibuatnya, supaya dapat dibenahi dikemudian hari. Walaupun pada dasarnya evaluasi dilakukan dengan tujuan sebagai berikut yaitu :

1. Sebagai alat untuk memperbaiki kebijakan pelaksanaan program dan perencanaan program yang akan datang. Hasil evaluasi akan memberikan pengalaman mengenai hambatan atau pelaksanaan program yang lalu selanjutnya dapat dipergunakan untuk memperbaiki kebijakan dan pelaksanaan program yang akan datang.
2. Sebagai alat untuk memperbaiki alokasi sumber dana, daya dan manajemen (resources) saat ini dimasa – masa mendatang, tanpa adanya evaluasi akan terjadi pemborosan penggunaan sumber dana dan daya yang sebenarnya dapat diadakan penghematan serta penggunaan untuk program – program lain.
3. Memperbaiki pelaksanaan dan perencanaan kembali suatu program. Sehubungan dengan ini perlu adanya kegiatan – kegiatan antara lain : mengecek relevansi dari program dalam hal perubahan – perubahan

kecil yang terus – menerus, mengikuti kemajuan terhadap target yang direncanakan, menentukan sebab dan factor didalam maupun diluar yang mempengaruhi pelaksanaan program²⁵

1.5.1.7 Dampak Kebijakan

Evaluasi dampak sendiri menurut Rossi dan freeman, adalah sebuah evaluasi yang mengukur taraf atau tingkat ketercapaian sebuah program dalam menyebabkan perubahan seseorang dalam kehidupan yang selanjutnya. Evaluasi dampak ini bisa juga dilihat dari definisi yang berbeda, misalnya menurut US Environmental Protection Agency mengartikan bahwa evaluasi dampak adalah sebuah bentuk evaluasi yang mengukur akibat dari sebuah program dengan membandingkan outcome yang dihasilkan dengan taksiran awal apa yang akan terjadi apabila tidak mengikuti program yang ada (Wikipedia, 2008)

Sedangkan World Bank's Independent Evaluation Group (IEG) mendefinisikan bahwa evaluasi dampak adalah suatu identifikasi sistematis tentang efek positif atau efek dengan atau tidak dari seseorang dalam rumahtangga, institusi dan lingkungan yang disebabkan oleh sebuah aktivitas program atau project yang diberikan sebelumnya²⁶.

Studi ini melihat pada aspek dampak (*outcome*) tertentu dari sebuah produk (*output*) kebijakan. Produk atau hasil kebijakan (*policy output*) tentu saja berbeda dengan dampak kebijakan (*policy impact*). *Output* kebijakan adalah produk dan implementasi kebijakan. Sedangkan dampak (*outcome/impact*) dari sebuah kebijakan merupakan efek kebijakan dalam konteks yang sesungguhnya. Contohnya: peningkatan mutu pelayanan

²⁵ Damayanti S & Supriyanto, 2007 : Perencanaan dan Evaluasi (Surabaya : Airlangga University Press) hlm 212.

²⁶ Wikipedia Indonesia, Evaluasi Dampak,. (diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Evaluasi_Dampak pada tanggal 22 Februari 2014)

pendidikan di sekolah dan juga satu contoh lagi ialah mengenai judul penelitian saya yaitu Evaluasi kebijakan program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin di Kecamatan Semampir Kota Surabaya, yang mana semua itu merupakan efek dari kebijakan pendidikan yang dilakukan pemerintah.

Sedangkan Evaluasi dampak lebih mengarah kepada sampai sejauh mana suatu kebijakan menyebabkan perubahan sesuai dengan yang dikehendaki (intended impact). Riset pada evaluasi dampak bertujuan untuk menguji efektifitas suatu kebijakan atau program dalam pencapaian tujuan kebijakan. Apakah kebijakan atau program menyebabkan perubahan sesuai dengan yang diinginkan atau justru sebaliknya? Suatu kebijakan atau program dikatakan memiliki dampak manakala kebijakan atau program tadi dapat mencapai perubahan ke arah tujuan dan sasaran yang dikehendaki²⁷

Evaluasi dampak pada umumnya dilakukan untuk memperoleh informasi terkait dengan efektifitas sebuah kebijakan/program terhadap permasalahan yang diintervensi. Akan tetapi evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui dampak yang sedang terjadi, dengan demikian evaluasi ini bertujuan untuk :

- Menilai apakah dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program
- Menilai apakah program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga dan lembaga.
- Mengeksplorasi apakah ada akibat yang tidak diperkirakan baik yang positif maupun yang negative.

²⁷ Joko Widodo, Op.cit., hlm 120

- Mengkaji bagaimana program mempengaruhi kelompok sasaran, dan apakah perbaikan kondisi kelompok sasaran betul – betul disebabkan oleh adanya program tersebut atautkah karena faktor lain.

Diatas telah dijelaskan bahwa mengenai beberapa definisi dari evaluasi, dan yang salah satunya ialah evaluasi yang mengukur taraf atau tingkat ketercapaian sebuah program dalam menyebabkan perubahan seseorang dalam kehidupan yang selanjutnya.

evaluasi dampak ada beberapa definisi mengenai dampak yaitu :

- a. Dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun social sebagai akibat dari output kebijakan.
- b. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan atau tidak diharapkan), dan sejauh mana akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (impact).
- c. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yang diharapkan atau tidak dan apakah akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (effects)²⁸.

Secara garis besar ada dua dimensi yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi dalam kebijakan public, dimensi tersebut adalah :

- a. Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang – orang yang bekerja yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan. Darinya kita memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektifitas dan efisiensi, dsib yang terkait.
- b. Evaluasi kebijakan dan dampaknya, yakni mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Darinya kita akan memperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (outcome) kebijakan, kesesuaian kebijakan / program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan), dll.²⁹

²⁸ Rochyati Wahyuni Triana, Op.cit., hlm 119 - 120

²⁹ Rochyati Wahyuni Triana, Op.cit., hlm 115

Dari penjelasan diatas mengenai evaluasi dampak sangatlah jelas, akan tetapi dalam evaluasi sangatlah perlu langkah – langkah untuk mengevaluasi. Menurut Edward

A. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau penyebab lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan sesuatu dampak³⁰.

Dalam meenjelaskan mengenai determinan dampak, ukuran output program sangat penting dan harus benar – benar dicermati dan diperhatikan secara seksama. Karena dalam dampak (impacts) memiliki perbedaan dengan keluaran (outputs). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran ataupun kelompok penerima. Sedangkan dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut³¹. Dalam memantau keluaran serta dampak yang harus diingat adalah kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran (target groups) adalah seseorang atau individu masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh penerapan peraturan walikota yang dilakukan, sedangkan penerima (beneficiaries) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari peraturan walikota yang sedang berlangsung tersebut.

³⁰ Winarno, budi, Kebijakan Publik “ teori, proses, dan studi kasus “ (Yogyakarta : CAPS) hal 233

³¹ William N. Dunn, Op.cit., hlm 513

Pada hakekatnya penelitian mengenai dampak suatu kebijakan, pada dasarnya harus dapat melihat atau membandingkan beberapa kondisi, seperti kondisi sebelum maupun sesudah kebijakan itu diadakan. Apakah ada intervensi terhadap pelaksanaannya pada suatu kelompok sasaran yang terkena program atau kebijakan tersebut yang mampu membuat seseorang atau kelompok sasaran menjadi lebih baik kedepannya.

1.5.2 Peraturan Walikota Nomor 47 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan di Kota Surabaya

Pada Perwali ini yaitu dijelaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan dapat diarahkan untuk mewujudkan masyarakat gemar belajar dan penyelenggaraan pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah, orang tua dan masyarakat maka perlu diatur mengenai tata cara penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan di Kota Surabaya. Oleh sebab itu dalam pengelolaan pendidikan yang dilaksanakan pemerintah Kota Surabaya bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang berpendidikan tinggi. Dan juga dalam perwali ini mengatur juga mengenai program wajib belajar 12 tahun, pembiayaan pendidikan gratis bagi siswa yang berasal dari keluarga tidak mampu

1.5.3 Pendidikan Wajib Belajar 12 Tahun

1.5.3.1 Definisi Pendidikan

Pendidikan ialah suatu proses belajar mengajar yang dilakukan oleh guru terhadap muridnya untuk memperoleh ilmu pengetahuan yang akan menjadi bekal hidupnya esok di kemudian hari. Dengan adanya pendidikan maka taraf hidup seseorang akan menjadi lebih baik, yang sebelumnya tidak mengenal apa – apa, dengan pendidikan maka ia akan belajar untuk memahami dan mengerti apa yang dipelajarinya.

Menurut Theodore Brameld Istilah pendidikan mengandung fungsi yang luas dari pemelihara dan perbaikan kehidupan suatu masyarakat, terutama membawa warga masyarakat yang baru mengenal tanggung jawab bersama di dalam masyarakat. Jadi pendidikan adalah suatu proses yang lebih luas daripada proses yang berlangsung di dalam sekolah saja. Pendidikan adalah suatu aktivitas sosial yang memungkinkan masyarakat tetap ada dan berkembang. Di dalam masyarakat yang kompleks, fungsi pendidikan ini mengalami spesialisasi dan melembaga dengan pendidikan formal yang senantiasa tetap berhubungan dengan proses pendidikan informal di luar sekolah³².

Menurut UU No. 20 tahun 2003 Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan Negara.

Menurut Perda No 16 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Surabaya. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan Negara³³. Sedangkan fungsi dan tujuan Perda No 16 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Surabaya ialah pendidikan berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang

³² <http://7topranking.blogspot.com/2013/02/7-definisi-pendidikan-menurut-para-ahli.html>. Diakses tanggal 20 – 2 – 2014 jam 07.20

³³ Diambil dari Peraturan daerah No 16 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Surabaya

bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada tuhan yang maha esa, berakhlak mulia, sehat, ilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga yang demokratis dan serta bertanggung jawab.

1.5.3.2 Wajib Belajar 12 Tahun

Wajib belajar 12 tahun ialah Pelaksanaan pendidikan yang dilaksanakan wajib selama 12 tahun. Dimana wajib belajar 12 tahun ini terdiri dari 2 jenjang yaitu :

a. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar ialah jenjang pendidikan yang pada jalur formalnya terdiri dari Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP).

b. Pendidikan Menengah

Pendidikan Menengah ialah pendidikan lanjutan dari pendidikan dasar, jenjang pendidikanya pada jalur formal ialah Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)

1.5.4 Masyarakat Miskin

Masyarakat miskin menurut pendapat saya ialah masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan. Dimana dengan terpenuhinya 3 kebutuhan pokok tersebut maka masyarakat atau manusia disebut masyarakat mampu. Akan tetapi walaupun terpenuhinya 3 pokok tersebut, belum tentu masyarakat tersebut adalah masyarakat yang mampu / terpenuhi kebutuhanya, bisa saja masyarakat tersebut

tidak mampu. Dikarenakan jumlah pendapatannya kurang dan tidak mencukupi kebutuhannya sehari – hari.

Sedangkan Menurut Friedman, kemiskinan adalah “ ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan social “. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan itu menurut Friedman meliputi hal – hal berikut. Pertama, modal produktif atas asset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. Kedua, sumber keuangan, seperti income dan kredit yang memadai. Ketiga, organisasi social dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama seperti koperasi. Keempat, network atau jaringan social untuk memperoleh pekerjaan, barang – barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. Kelima, informasi – informasi yang berguna untuk kehidupan³⁴

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) untuk mengukur kemiskinan menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (basic needs approach). Kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Menurut BPS kebutuhan minimum makanan yang disesuaikan dengan Garis Kemiskinan Makanan (GKM) sebesar 2100 kilokalori perkapita perhari.

Sebenarnya Ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi, yakni kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Sedangkan kemiskinan "buatan" terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di

³⁴ Bagong Suyanto, dan Karnaji, Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan Tak Berpihak Kepada Rakyat Miskin (Jakarta: Airlangga University Press, 2005), hlm 2

masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin atau dengan kata lain kemiskinan buatan terjadi akibat kesengajaan yang dilakukan oleh pemerintah, misalnya akses pendidikan yang jelas dalam bagi warga Negara untuk menempuh pendidikan setinggi - tingginya.

Kemiskinan secara konseptual dibedakan menjadi dua yaitu menurut kemiskinan relative dan kemiskinan absolut, dimana perbedaannya dari keduanya ialah terletak pada standart penilainya. Standart penilaian kemiskinan relative ialah standart kehidupan yang ditentukan dan ditetapkan secara subyektif oleh masyarakat setempat dan bersifat local, sedangkan kemiskinan absolut merupakan standart kehidupan minimum yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang diperlukan baik sandang, pangan, maupun papan.

Menurut BPS (Badan Pusat Statistik) kemiskinan relative dan absolut ini dapat ditelaah lebih mendalam lagi, berikut dibawah ini :

1.5.4.1 Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif merupakan suatu kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada distribusi pendapatan. Standart minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu Negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada penduduk “ termiskin “, misalnya disuatu Negara 20 % sampai 40 % lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut pendapatanya / pengeluaranya kelompok ini merupakan penduduk relative miskin.

Oleh sebab itu kemiskinan relatif amat berkaitan dengan distribusi pendapatan yang mengukur ketidakmerataan. Dalam kemiskinan relative ini seseorang yang telah mampu memenuhi kebutuhan minimum belum tentu disebut tidak miskin. Misalnya saja seseorang kepala keluarga telah dapat memenuhi kebutuhan sandang, papan, dan pangan dan juga sekaligus bisa menyekolahkan anaknya, akan tetapi profesi kepala keluarga adalah seorang tukang becak. Hal – hal seperti inilah yang patut diperhatikan, bisa saja walaupun bapaknya tukang becak, anaknya mendapatkan beasiswa untuk sekolah. Jadi hal – hal seperti ini yang perlu diperhatikan. Dengan kata lain bisa dilihat mengapa keluarga tersebut bisa miskin, karena terdapat di daerah atau lokasi yang kemiskinannya tinggi. Dengan catatan Apabila kondisi seseorang atau suatu keluarga dibandingkan dengan masyarakat sekitarnya mempunyai pendapatan yang lebih rendah maka orang / keluarga tersebut masih berada dalam keadaan miskin. Dengan kata lain, kemiskinan ditentukan oleh keadaan sekitar tempat orang tersebut tinggal³⁵

1.5.4.2 Kemiskinan Absolut

Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti, pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan kerja. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran bentuk finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya dibawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin.

³⁵ Budi Prasetyo, *Politik Kemiskinan di Desa : Rencana Strategi Pengentasan kemiskinan* (Surabaya:Karya Indah Press), hlm 14

Garis kemiskinan absolut “ tetap tidak berubah “ dalam hal standart hidup, garis kemiskinan mampu membandingkan kemiskinan secara umum. Garis kemiskinan absolut sangat penting jika seseorang akan mencoba menilai efek dari kebijakan anti kemiskinan antar waktu atau memperkirakan dampak dari suatu proyek terhadap kemiskinan.

Padahal dalam Undang – Undang Dasar 1945 pada bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan social pasal 34 yang berbunyi di bawah ini :

1. Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh Negara
2. Negara mengembangkan system jaminan social bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan
3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang - undang³⁶.

Dari penjelasan pasal 34 mengenai kesejahteraan social telah disebutkan bahwa “ fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara “, dari kata tersebut telah jelas bahwa masyarakat miskin yang tidak mampu dalam mencicipi atau merasakan bangku sekolah, harus dilayani oleh pemerintah dalam hal pendidikan setinggi – tingginya.

Sebenarnya penjelasan dari UUD 1945 sudah sangatlah jelas, akan tetapi untuk memperkuat butuh kriteria yang menandai kemiskinan. Berdasarkan studi SMERU, Suharto (2006 : 132) menunjukkan Sembilan kriteria yang menandai kemiskinan :

³⁶ Sumber Undang – Undang dasar 1945 pasal 34

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, papan)
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan social (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil
4. Rendahnya kualitas sumber daya (buta huruf, rendahnya pendidikan dan ketrampilan, sakit – sakitan) dan keterbatasan sumber daya alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, air, listrik
5. Kerentangan terhadap guncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan asset), maupun masal (rendahnya modal social, ketiadaan fasilitas umum)
6. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
8. Ketiadaan jaminan masa depan
9. Ketidakterlibatan dalam kegiatan social masyarakat³⁷.

1.6 Definisi Konsep

³⁷ Edi Suharto PhD, “ Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia “ menggagas model jaminan social universal bidang kesehatan (Bandung : Alfabeta Bandung, 2009) hal 16.

Konsep adalah salah satu unsur yang penting dalam suatu penelitian yang sedang dilaksanakan, yang mana isi dari konsep tersebut adalah tentang bagaimana cara mengabstrasikan suatu fakta, fenomena – fenomena maupun gejala – gejala yang menjadi inti atau focus dari suatu penelitian. Meskipun suatu fakta atau fenomena maupun gejala – gejala muncul dalam setiap penelitian, akan tetapi setiap orang akan berbeda dalam mengkonsepkannya, tergantung kepada kemampuan berfikir, sudut pandang, dan kemampuannya. Dalam penelitian ini ada beberapa konsep yang perlu didefinisikan yaitu :

1.6.1 Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi Kebijakan Publik adalah suatu proses untuk melihat, menilai, dan memberikan hasil terhadap seberapa jauh suatu kebijakan publik itu diterapkan atau dilaksanakan. Dengan kata lain evaluasi itu tidak hanya melihat dari aspek hasil akhirnya atau dampak, melainkan juga melihat bagaimana proses selama pelaksanaannya, secara objektif, sistematis dan juga empiris terhadap target tujuan apa yang ingin dicapai sesuai dengan rencana, tahapan dan perumusan kebijakan yang telah dibuat.

1.6.2 Evaluasi Dampak

Evaluasi Dampak ialah evaluasi yang bertujuan untuk melakukan penilaian atau mengukur taraf ketercapaian atau keberhasilan suatu program yang dilaksanakan oleh pemerintah, dengan adanya evaluasi maka hal tersebut sangat berguna bagi pelaksanaan program apapun pada tahun selanjutnya agar lebih baik. Dikarenakan dengan adanya evaluasi maka ada rekomendasi – rekomendasi untuk memperbaiki program tersebut. Diantaranya ialah dengan adanya evaluasi dampak perwali maka dapat memberikan pendidikan minimal bagi warga Kota Surabaya untuk dapat mengembangkan potensi

dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

1.6.3 Pendidikan Wajib Belajar 12 Tahun

Pendidikan wajib belajar 12 tahun sangatlah penting bagi masyarakat Indonesia terutama masyarakat Surabaya yang pemerintahannya sendiri telah mencanangkan pendidikan bagi warganya selama 12 tahun pada jenjang SD, SMP, SMA. Sehingga dengan adanya wajib belajar 12 tahun maka taraf pendidikan akan semakin tinggi sekaligus ilmu yang dipelajari akan semakin luas pula, yang mana menyebabkan daya saing siswa – siswi Surabaya akan semakin tinggi.

1.6.4 Masyarakat Miskin

Masyarakat miskin adalah masyarakat yang dari segi sandang, pangan, papan masih belum terpenuhi secara utuh, maksudnya mereka masyarakat miskin hanya sanggup memenuhi satu (1) atau hanya dua (2) dari tiga (3) dasar kebutuhan pokok yang wajib dipenuhi. Masyarakat miskin itu sendiri dalam melanjutkan kehidupannya sehari – hari sangat memerlukan bantuan pemerintah, terutama dalam hal pendidikan. Karena selama ini masyarakat miskin masih menganggap “ yang penting bisa kerja dan makan “, sehingga pemikiran – pemikiran seperti itu yang membuat pendidikan menjadi nomer kesekian untuk memperolehnya.

1.7 Metode dan Prosedur Penelitian

1.7.1 Pendekatan dan Fokus Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan survei karena dengan pendekatan survei maka kami sebagai peneliti akan dapat mengetahui mana – mana saja yang harus di fokuskan untuk mendapatkan informasi mengenai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan pendekatan survei kita akan lebih mudah untuk menelaah, dikarenakan dalam penelitian saya focus perhatian yang ingin di wawancarai hanya beberapa saja, mengingat volume unit yang sangat besar jika harus seluruh orang diwawancarai.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian saya ini adalah tipe penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lainnya). Pada saat sekarang berdasarkan fakta – fakta yang tampak atau sebagaimana adanya³⁸

Tipe penelitian deskriptif ini lebih sering digunakan jika ada pengetahuan atau informasi tentang gejala sosial yang terjadi dan akan diselidiki atau dipermasalahkan. Penelitian deskriptif juga berfokus pada pertanyaan dasar yang sering ditanyakan pada awal pertanyaan permasalahan yang terjadi. Yaitu dengan “how / bagaimana” dengan awal pertanyaan “ bagaimana “ kami selaku peneliti mencoba berusaha mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas, teliti, dan lengkap tanpa banyak detail yang tidak penting seperti penelitian eksplorasi.

1.7.3 Metode Penelitian

³⁸ Nawawi, Hadari. 1993. Metode penelitian bidang sosial. Yogyakarta: Gajah Mada University press, hal 31.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif . Penelitian kualitatif ini dalam penerapannya sangatlah bergantung pada research question yang telah ditentukan, dan dengan metode penelitian kualitatif ini pengungkapan suatu fenomena social adalah sesuatu yang mutlak yang harus ditemukan. Oleh sebab itu ada beberapa pedoman yang dapat digunakan untuk menentukan apakah pendekatan kualitatif memang sesuai untuk diterapkan dalam suatu penelitian (Taylor dan Bogdan, 1984; Marshall dan Rossman, 1989; Silverman, 1993) sebagai berikut :

1. Pendekatan Kualitatif ini sangat sesuai untuk diterapkan bila penelitian ini bertujuan untuk memahami “ makna “ yang mendasari tingkah laku manusia. Sebaliknya, pendekatan kualitatif ini kurang sesuai untuk diterapkan apabila penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkah laku yang dapat diamati³⁹.

Dengan demikian dari penjelasan diatas, bahwa metode kualitatif ini lebih memntingkan “makna”. Karakteristik metode penelitian kualitatif memiliki ciri – ciri yang berbeda dari penelitian kuantitatif yang dapat terlihat dari :

1. Cara memandang sifat realitas social

Penelitian kualitatif ini menganggap realitas social itu bersifat ganda. Realitas social merupakan hasil konstruksi pemikiran dan bersifat holistic. Di pihaklain, penelitian kualitatif ini memandang realitas social bersifat tunggal, konkret dan teramati.

2. Peranan nilai

³⁹ Bagong Suyanto, Sutinah, “ Metode Penelitian Sosial : Berbagai Alternatif Pendekatan “ (Jakarta: Prenada Media Group, 2010) hal 174.

Penelitian kualitatif menganggap bahwa proses penelitian tidak dapat dikatakan sebagai sepenuhnya “ bebas nilai “. Di pihak lain, penelitian kuantitatif menganggap bahwa proses penelitian sepenuhnya “ bebas nilai “

3. Fleksibilitass dalam pengumpulan data

Pengumpulan data lam penelitian kualit,,atif ini tidak bersifat kaku tetapi selalu disesuaikan dengan keadaan dilapangan. Demikian pula hubungan antara peneliti dan yang diteliti bersifat interaktif dan tidak dapat dipisahkan⁴⁰.

1.7.4 Lokasi Penelitian

Yang menjadi lokus penelitian ini adalah Kota Surabaya. Dimana penelitian ini dilakukan di lingkup Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir. Kecamatan Semampir kenapa dipilih, dikarenakan tingkat kemiskinan disana sangatlah tinggi. Pertimbangan memilih daerah Kecamatan Semampir ini dikarenakan daerah pinggiran yang penyelesaian masalah kemiskinan sangatlah susah, karena daerah kecamatan ini terdapat jumlah keluarga miskin (GAKIN) jumlahnya tinggi terutama di Kelurahan Wonokusumo yang angka keluarga miskinnya sangat tinggi. Dengan demikian siswa – siswi yang sekolah disana banyak berasal dari keluarga kurang mampu.

Sedangkan untuk lokasi wawancara penelitian ini kami berfokus pada Kelurahan Wonokusumo yang menjadi tujuan yaitu tingkat kemiskinan tertinggi di Kota Surabaya. Dengan berbekal data siswa – siswa yang tidak melanjutkan sekolah yyang berasal dari keluarga miskin, diharapkan dapat menemukan siswa - siswi berasal dari keluarga kurang mampu.

⁴⁰ Ibid, hlm 168.

1.7.5 Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel

Populasi merupakan keseluruhan sumber data yang diperlukan dalam suatu penelitian. Populasi dapat dibedakan antara populasi target dan populasi sampel. Populasi yang secara ideal digeneralisasi atau dilakukan inferensi disebut *populasi target*. Sedangkan populasi sampel menunjuk pada populasi yang darinya secara aktual dan secara realistis diambil sampel untuk membuat inferensi tentang populasi target. Jika data yang diperoleh dari sampel yang bukan representasi dari populasi, maka kesimpulan akan berlaku hanya pada sampel tersebut. Dalam hal ini karena jumlah populasi yang ingin di wawancarai sangat banyak, maka teknik pengambilan sampel menggunakan purposive sampling. Teknik purposive sampling yaitu atas dasar apa kita ketahui tentang variasi – variasi atau elemen – elemen yang ada, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami peranan penting, yang mana kami gunakan untuk mewawancarai pihak – pihak terkait di Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Selanjutnya berkembang menggunakan random sampling, dimana pemilihan informan random sampling dilakukan untuk mewawancarai atau memberi pertanyaan kepada siswa miskin yang berasal dari keluarga miskin yang di Kelurahan Wonokusumo

Menurut Nursalam (2003) Purposive sampling adalah suatu teknik penetapan sampel dengan cara memilih sampel diantara populasi sesuai dengan yang dikehendaki peneliti, sehingga sampel tersebut dapat mewakili karakteristik populasi yang telah dikenal sebelumnya. Dengan kata lain informan atau individu - individu dalam penelitian skripsi ini akan dipilih atau dijaring sesuai dengan kebutuhan. Oleh sebab itu dalam memilih atau menjaring subyek – subyek penelitian ini telah dilakukan observasi terlebih dahulu di daerah penelitian.

Dalam penelitian kualitatif, istilah sampel tidak lazim digunakan. Oleh sebab itu untuk dapat mendapatkan data yang akurat kami sebagai peneliti mengkombinasikan teknik snowball dan teknik purposive untuk mendapatkan informan yang tepat dan juga mendapatkan variasi informasi dan data yang tepat. Dalam penelitian ini, yang dijadikan informan ialah :

1. Ibu Titik selaku Kasi Dikmen (informan kunci)
2. Bapak Maskur selaku staf bidang Dikdas (informan kunci)
3. Ibu Ni Gusti Ayu Prabandari selaku Sekretaris Kelurahan Wonokusumo (informan kunci)
4. Bapak Galuh selaku staf bidang Informasi dan Data (informan kunci)
5. Bapak Matrui selaku Ketua RW VIII (informan kunci)
6. Bapak M.Tholib Ketua RW II (informan kunci)
7. Ibu Ilman Kader Kelurahan Wonokusumo yang mengurus pendidikan (informan kunci).

Selain informan kunci diatas yang kami wawancarai, kami sebagai peneliti juga sangat memerlukan wawancara dengan keluarga gakin dan anaknya. Akan tetapi bisa juga mewawancarai anaknya tapi dari keluarga miskin lainnya di lingkungan RW termiskin yang berada di Kelurahan Wonokusumo, berikut nama informan keluarga miskin yang kami wawancarai :

1. Pak Samadi
2. Ibu Mbok Ti
3. Ibu Miftah
4. Ibu Miskan

5. Ibu Sikem

Sedangkan untuk wawancara informan siswa yang telah lulus wajib belajar 12 tahun. Akan berasal dari masyarakat miskin atau keluarga miskin :

1. Mbak Nur Aliyah
2. Mbak Jazri
3. Mbak Rivani
4. Mbak Rizka Riztia

1.7.6 Teknik pengumpulan data atau informasi

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini sangat mempertimbangkan berbagai aspek, oleh sebab itu pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara, yaitu :

1. Interview dan wawancara ; menurut Lofland dan Lofland (1984:47), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan-tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Wawancara adalah percakapan dengan maksud dan tujuan tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Dalam menggunakan teknik wawancara, keberhasilan dalam mendapatkan data atau informasi dari objek yang diteliti sangat bergantung pada kemampuan peneliti dalam melakukan wawancara. Dengan demikian nara sumber yang ditemui di Dinas Pendidikan Kota Surabaya atau aparat – aparat di dinas tersebut. Setelah itu berlanjut ke sekolah – sekolah yang telah di tuju di lingkup

Kecamatan Semampir. Dengan menemu bapak / ibu di sekolah terkait. Selanjutnya nara sumber terakhir ialah murid beserta wali murid yang kami wawancarai terkait program wajib belajar 12 tahun pada masyarakat miskin.

2. Data sekunder ; informasi yang diambil dari dokumen atau catatan resmi, semisal data atau dokumen yang ada di dinas terkait. Maupun catatan yang diperoleh dari tempat lain, seperti (jurnal, surat kabar, buku, internet dll
3. Observasi lapangan ; dalam hal ini perlu dilakukan untuk melakukan pengamatan. Dengan melakukan pengamatan, maka proses – proses penelitian yang akan kita lakukan kita mengetahui apa saja yang harus dilakukan saat penelitian. Dengan cara demikian kita dapat mendapatkan berbagai informasi, data, kondisi lingkungan, kondisi aparat dan kondisi – kondisi lainnya ditempat penelitian terkait.

1.7.7 Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan data yang terkumpul tersebut berupa catatan lapangan, komentar peneliti, gambar, foto, dokumentasi dan sebagainya

Langkah-langkah proses analisis data dilakukan bertahap sebagai berikut :

1. Pada tahap ini data mentah dikumpulkan melalui wawancara, observasi lapangan, dan kajian pustaka. Pengumpulan data mentah ini menggunakan alat bantu seperti *recorder*, kamera, dan lain-lain.
2. Langkah selanjutnya adalah tahap transkrip data, yang dilakukan adalah merubah catatan ke bentuk tertulis (baik dari catatan tangan maupun dari *recorder*). Tulisan dalam bentuk verbatim.
3. Pada tahap ini data yang sudah ditranskrip kemudian dilakukan penyederhanaan istilah dengan menyatukan istilah-istilah yang mempunyai pengertian yang sama.
4. Data kemudian dianalisis dengan melakukan Analisis Ranah (*Domain Analysis*) yaitu suatu analisis untuk menelaah seberapa luas ruang lingkup suatu fenomena dengan menentukan komponen-komponen pembentuk fenomena tersebut dan mencari hubungan antar komponen serta hubungan komponen dengan seluruh fenomena.