

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak pertama kali dicanangkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tahun 1984, sampai saat ini pemerintah telah lebih dari dua dasawarsa melaksanakan kebijakan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 6 tahun, dan telah 13 tahun melaksanakan Wajar Dikdas 9 tahun yang dicanangkan sepuluh tahun berikutnya, tahun 1994.

Landasannya sangat jelas dan kuat. Bukan semata dalam rangka mewujudkan komitmen global seperti yang antara lain tercantum dalam kesepakatan Deklarasi 2000 tentang “Education For All” (EFA) serta tujuan pembangunan milenium (Millennium Development Goals – MDGs) atau bentuk-bentuk komitmen global yang lainnya, melainkan adalah amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang secara eksplisit mengikat negara atau pemerintah untuk melaksanakannya.

Lebih jelasnya, pasal 31 ayat 1 dan 2 UUD 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, dan setiap warga negara wajib menikmati pendidikan dasar, dan karenanya pemerintah punya kewajiban untuk memenuhinya. Bahkan secara operasional, hal itu juga telah dipertegas melalui Undang-undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (USPN).

Pasal 5 ayat 1 dalam undang-undang dimaksud dengan tegas mengatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh

pendidikan yang bermutu. Bahkan dalam ayat berikutnya, ayat 2, diungkapkan bahwa warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Khusus mengenai Wajib Dikdas 9 tahun, simak pula Pasal 6 ayat 1 yang menegaskan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Dalam ayat berikutnya, ayat 2, diungkapkan bahwa setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan.

Untuk mewujudkan semua itu, tidak sedikit kebijakan, termasuk upaya dan langkah telah dilakukan oleh pemerintah. Melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 10 tahun 1971 tentang pembangunan sekolah dasar yang diikuti dengan Inpres-inpres lainnya cukup menjadi isyarat bahwa sejak lama pemerintah punya tekad untuk bisa memberikan pelayanan pendidikan yang bisa dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk oleh masyarakat dari kalangan tidak mampu, baik dilakukan melalui jalur pendidikan formal maupun non-formal.

Wujud konkritnya, bangunan sekolah-sekolah baru yang kemudian dikenal dengan sebutan SD Inpres didirikan untuk memperluas jangkauan pelayanan pendidikan dasar, disamping fasilitas dan tenaga kependidikannya, termasuk guru-gurunya. Menurut sumber Depdiknas, saat ini terdapat tidak kurang dari 865.258 buah bangunan Sekolah Dasar (SD), termasuk swasta dan sebagian besarnya merupakan SD Inpres yang didirikan antara tahun 1970-an sampai dengan pertengahan tahun 1980-an. Sementara itu, jumlah SMP tercatat sebanyak 167.480 buah yang sebagian besarnya dibangun antara tahun 1980-

1990-an sebagai antisipasi pelaksanaan Wajar Dikdas yang waktu itu ditargetkan bisa terwujud pada tahun 2003.

Bukan hanya itu, berbagai program layanan pendidikan, baik yang dilakukan melalui jalur pendidikan formal maupun non formal terus dikembangkan, disamping dilakukan pula melalui penyelenggaraan berbagai bentuk bantuan yang diharapkan bisa membantu meringankan beban pendidikan bagi masyarakat yang kurang mampu alias miskin.

Munculnya partisipasi masyarakat yang mewujud dalam lembaga yang dikenal dengan sebutan GNOTA (Gerakan Nasional Orang Tua Asuh), salah satunya, adalah bukti kalau di negeri ini masih ada kalangan masyarakat, khususnya kalangan masyarakat mampu yang peduli akan arti pentingnya membantu anak dari keluarga miskin dalam mengakses pendidikan dasar ini. Melalui GNOTA, beban sebagian keluarga miskin dalam menyekolahkan anaknya bisa terbantu.

Lahirnya kebijakan pemerintah dalam bentuk pemberian bantuan yang akhir-akhir ini dikenal dengan sebutan “Biaya Operasional Sekolah” atau BOS akhir-akhir ini, Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) atau program BAGUS (Bantuan Gubernur Untuk Sekolah) sebagaimana dicanangkan Gubernur Jawa Barat, adalah misal lain dari sekian banyak program yang intinya tidak lain dalam rangka melakukan akselerasi peningkatan pencapaian Wajar Dikdas 9 tahun. Melalui program BOS yang sumber pendanaannya berasal dari sebagian program konvensasi Bahan Bakar Minyak (BBM) itu diharapkan bisa mengurangi beban operasional sekolah sehingga pada gilirannya bisa membebaskan berbagai pungutan yang selama ini tak jarang membebani anak

dari keluarga miskin.

Tidak sampai di situ, pemerintah provinsi Jawa Barat yang memiliki greget untuk bisa mewujudkan pencapaian angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 80 pada tahun 2010 juga telah menggulirkan antara lain dalam bentuk program yang dikenal dengan sebutan “Bantuan Gubernur untuk Sekolah” atau disingkat “Bagus” yang intinya ditujukan dalam rangka akselerasi pencapaian IPM melalui percepatan pencapaian Wajib Dikdas 9 tahun sebagai salah satu parameter yang akan banyak menentukan peningkatan indeks pendidikan.

Namun dalam dua dekade lebih perjalanannya, tidak sedikit masalah, hambatan serta tantangan yang harus dihadapi. Kondisi ini diperparah oleh datangnya gelombang krisis tahun 1997 yang telah membuat porak poranda hampir seluruh aspek kehidupan di negeri ini, termasuk didalamnya dalam aspek pendidikan. Bahkan karena krisis berkepanjangan, sektor pendidikan begitu terasa kian terpinggirkan.

Tidak mengherankan jika sampai tahun 1998/1999 saja masih ada sekitar 0,9 juta anak usia 7-12 tahun dan sebanyak 930 ribu anak usia 13-15 tahun yang tidak berada pada sistem persekolahan karena tidak mendaftar sekolah kalau bukan karena putus sekolah alias drop out. Menurut sumber Depdiknas dan Bapenas (2001), hal tersebut terjadi karena begitu banyaknya jumlah penduduk miskin di desa tertinggal dan daerah kumuh perkotaan yang tidak mampu membiayai pendidikan anaknya (dalam Faisal Jalal dan Dedi Supriadi, 2001).

Sumber data Balitbang Depdiknas (2007) juga mengungkap bahwa angka siswa drop-out yang semula dapat dikendalikan dan cenderung menurun, mulai tahun 1998 kembali menunjukkan peningkatan. Gambarannya, angka putus sekolah yang pada tahun 1998 mencatat angka 458 ribu atau 4,91 persen, dua tahun setelah krisis ekonomi membengkak menjadi sebesar 1,4 juta atau 14,7 persen.

Gambaran lainnya, dari 28,51 juta siswa SD/MI yang terdaftar pada tahun ajaran 1999/2000, ada sebanyak 960,7 ribu siswa yang terpaksa putus sekolah di tengah jalan, dan ada 770,5 ribu siswa yang walaupun berhasil menamatkan pendidikan SD/MI, namun mereka tidak mampu melanjutkan ke jenjang SLTP atau MTs, apalagi ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Tidak mengherankan pula jika target Wajar Dikdas yang semula diharapkan bisa dicapai dalam kurun waktu 15 tahun, bahkan kemudian dipercepat menjadi hanya dalam kurun waktu 10 tahun sejak dicanangkannya pada tahun 1994, realisasinya sampai saat ini ternyata menunjukkan hasil yang masih jauh dari yang telah ditargetkan.

Gambaran lainnya, sumber Balitbang Depdiknas dalam *Educational Statistics in Brief* (2000-2002) mengungkap bahwa rata-rata angka putus sekolah tingkat dasar pada kelas 1-3 masih sekitar 200.000 sampai 300.000 anak setiap tahun. Jumlah tersebut termasuk pada kelompok penduduk buta aksara yang banyaknya sekitar 18,7 juta. Bahkan dalam waktu 23 tahun sejak tahun 1970 hingga 1993, demikian diungkap dalam Fasli Jalal (2001), diduga terdapat sebanyak 33,8 juta murid SD dan 105 juta siswa SLTP mengalami putus sekolah.

Fakta berikut lebih memprihatinkan lagi. Jumlah anak usia SD yang tidak bersekolah, putus sekolah, dan lulus SD tetapi tidak melanjutkan ke jenjang SLTP sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 2000 diperkirakan mencapai angka 12,8 juta, serta jumlah anak putus pada jenjang SLTP mencapai angka 4,3 juta (Balitbag Depdiknas, 2000).

Masih menurut sumber data dari Dikdasmen (2007), jumlah anak usia 7-15 tahun yang belum pernah sekolah pada saat ini masih mencatat angka 693,7 ribu orang anak atau 1,7 persen dari jumlah total anak usia 7-15 tahun. Sementara yang tidak bersekolah, baik karena alasan putus sekolah maupun karena memang tidak melanjutkan dari SD/MI ke SMP/MTs dan dari SMP/MTs ke jenjang pendidikan menengah mencapai angka 2,7 juta anak atau sekitar 6,7 persen dari jumlah total anak usia 7-15 tahun.

Angka-angka itu sengaja diungkap sekedar untuk menegaskan bahwa betapa berat beban yang harus dipikul negara selama ini. Bahkan tidak mengherankan kalau United Nation Development Programme (UNDP) 2004 melaporkan bahwa rata-rata lama sekolah (rate of years schooling) untuk Indonesia ternyata baru mencapai angka 7,1 tahun. Yang sangat memprihatinkan, sumber laporan tersebut juga mengungkapkan bahwa masih ada sekitar 10,5 persen dari total penduduk dewasa di Indonesia ternyata masih berstatus buta huruf.

Jika dirinci, mungkin masih banyak faktor yang menjadi penyebab anak pada usia itu tidak mampu melanjutkan sekolah. Toenlie mengemukakan paling sedikit ada dua hal penyebab rendahnya jumlah lulusan SD yang melanjutkan ke SMP, yakni rendahnya kemampuan ekonomi orang tua kalau bukan berkait

dengan masalah kesadaran orang tua akan pentingnya pendidikan tingkat SLTP bagi anaknya. Dua faktor itu, faktor ekonomi dan kesadaran, memang merupakan faktor yang sulit untuk dipisahkan satu sama lainnya. Seperti kata Amartya Sen (2001), dalam kemiskinan ekonomi itu selalu melekat secara inheren bentuk kemiskinan lain, termasuk miskin ilmu pengetahuan, motivasi atau kesadaran, bahkan miskin kebebasan. Padahal kebebasan merupakan modal penting yang memungkinkan seseorang bisa mengakses haknya untuk mengenyam pendidikan.

Pendapat senada dikemukakan Santoso (1969), Bruner (1970), Beeby (1979), serta Manap dkk. (1995). Intinya, bahwa kemampuan ekonomi masyarakat yang rendah dapat mengurangi hasrat orang tua dan semangat anak untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Dalam kaitan itu, orang tua lebih merasa tertolong jika anaknya dapat membantu pekerjaannya, atau cepat bekerja untuk menunjang pendapatan keluarganya.

Menurut hasil kajian yang dilakukan Irwanto dkk (1995 : 143), anak-anak dalam usia didik sebenarnya merasa lebih senang sekolah daripada bekerja. Tetapi, akibat dari faktor-faktor yang sifatnya struktural dan karena dikalangan orang tua masih belum tumbuh dengan baik kesadaran akan arti pentingnya pendidikan, diwilayah pedesaan pada khususnya masih sering terjadi anak-anak yang terpaksa harus berhenti sekolah di tengah jalan alias drop out. Di sini, masalah ketidakmampuan ekonomi yang diperparah oleh rendahnya kesadaran orang tua hadir menjadi faktor yang semakin berdampak terhadap keteringgalan pendidikan bagi anak dari keluarga miskin.

Sebagai akibat dari kemampuan ekonomi masyarakat yang rendah, maka bagi sebagian masyarakat biaya pendidikan dirasakan mahal. Bahkan karena ketidakmampuannya, didukung pula oleh karena kekurangsadaran akan arti pentingnya pendidikan, mereka menganggap bahwa sekolah hanyalah pemborosan semata (Manap, 1993). Dalam bahasa Engkoswara (1991), nilai ekonomis hasil pendidikan dirasakan oleh mereka belum seimbang dengan biaya pendidikan yang dikeluarkan.

Kemiskinan dengan banyak karakteristiknya, itulah salah satu faktor kunci yang menurut penulis hadir menjadi salah satu akar penyebab sulitnya pencapaian target Wajardikdas 9 tahun selama ini. Kondisi itu diperparah pula oleh lemahnya komitmen, disamping terbatasnya kemampuan pemerintah dalam menyediakan fasilitas layanan pendidikan dasar yang bisa dijangkau masyarakat miskin.

Bahkan walaupun komitmen pemerintah terhadap sektor pendidikan dalam beberapa tahun terakhir ini cenderung menunjukkan adanya peningkatan yang antara lain ditandai dengan semakin meningkatnya anggaran yang dialokasikan untuk mendukung pembangunan disektor yang satu ini, namun dalam penjabarannya dilapangan masih belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Dengan kata lain, ada faktor-faktor external, disamping faktor internal sistem pendidikan yang bisa diangkat untuk menjelaskan tantangan yang menghambat kelancaran pelaksanaan Wajar Dikdas selama ini.

Seperti diungkapkan oleh Vaizey (1967), Bruner (1970) dan Abin (1987), bawa secara external pelaksanaan pendidikan itu, termasuk tentunya penyelenggaraan Wajar Dikdas, sangat dipengaruhi oleh faktor sosial budaya,

ekonomi, demografis serta iklim geografis yang kurang menguntungkan. Secara sosial dan budaya, misalnya, pelaksanaan pendidikan tidak bisa lepas dari kondisi lingkungan sosial serta nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat, termasuk persepsi mereka terhadap arti pentingnya pendidikan. Secara ekonomi, misal lain, pendidikan tidak lepas dari kemampuan ekonomi masyarakat dan pemerintah untuk mendukung pembiayaannya. Masalah kependudukan yang sampai saat ini belum sepenuhnya berhasil dikendalikan, adalah faktor lain yang tidak bisa begitu saja diabaikan pengaruhnya terhadap pendidikan.

Secara internal, demikian diungkapkan oleh Unesco (1973) dan Hayes (1974), pelaksanaan kebijakan Wajar Dikdas itu juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan faktor hasil (out put), antara lain ditandai dengan ketatnya syarat kelulusan dan terbatasnya variasi jenjang dan jalur program yang ditawarkan ; masukan dasar (raw input) yang heterogen karakteristik dan latarbelakangnya; masukan instrumental (instrumen input) yang terbatas, yakni kurangnya sumber belajar mengajar seperti buku, guru, laboratorium serta fasilitas penunjang lainnya; faktor proses dan kelemahan manajerial sistem pendidikan.

Hasil penelitian Fakry Gaffar dan kawan-kawan (1995) yang dilakukan di 13 provinsi juga menyimpulkan bahwa manajemen Wajar Dikdas masih banyak menghadapi kendala dan kesulitan. Tim Koordinasi yang telah dibentuk, baik di tingkat provinsi, kabupaten maupun kecamatan belum berfungsi secara optimal. Tingkat efisiensi dan efektifitas cenderung rendah. Hal itu terkait dengan kendala birokratik dan hirarkhi keorganisasian pemerintah daerah.

Pengawasan masih belum dilaksanakan secara sistemik dan berkelanjutan akibat faktor-faktor keterbatasan dan kondisi geografis.

Temuan itu sekaligus mengungkap bahwa selama ini tidak sedikit kebijakan berhasil dirumuskan dan disahkan atau dilegitimasi, namun proses implementasinya, karena berbagai faktor dan alasan, masih sering dipersoalkan. Meminjam kata-katanya Gunn (1978), dalam Wahab (2004), selama ini para pakar sering keasyikan dengan persoalan-persoalan perumusan kebijakan, namun kurang perhatian atau sering melupakan pada tataran implementasinya. Itulah pula masalah lain yang melatarbelakangi dilakukannya penelitian ini ; Studi mengenai Efektivitas Implementasi Kebijakan Percepatan Penuntasan Wajardikdas 9 tahun bagi Anak dari Keluarga Miskin (Studi Evaluasi Kinerja Kebijakan di Kabupaten Cianjur).

Dipilihnya Cianjur sebagai lokus dalam penelitian ini bukan tanpa alasan. Dilihat dari raihan pendidikan, khususnya pendidikan dasar 9 tahun, rata-rata lama sekolah di kabupaten Cianjur baru mencapai angka 6,1 tahun (National Human Development Report 2004). Padahal dalam waktu yang sama, rata-rata lama sekolah pada tingkat provinsi Jawa Barat dan Nasional, secara berurutan sudah mencapai angka 7,2 dan 7,1 tahun.

Kondisi di atas juga diperkuat oleh masih rendahnya pencapaian angka partisipasi sekolah. Pada posisi tahun 2005, misalnya, pencapaian APK kabupaten Cianjur untuk SMP/MTs ternyata masih mencatat angka 59,32 persen. Padahal pada tahun yang sama, pencapaian APK Jawa Barat telah berada pada posisi 80,24. Bandingkan pula dengan pencapaian APK tingkat nasional yang sudah berada pada posisi 85,22 persen (Depdiknas, 2007).

Penelitian mengenai implementasi kebijakan Wajar Dikdas 9 tahun dengan mengambil lokus di kabupaten Cianjur, dan dengan fokus yang akan diarahkan kepada anak dari keluarga miskin, diharapkan bisa mengungkap semua masalah di atas. Yang lebih penting lagi, melalui penelitian ini juga diharapkan bisa dirumuskan alternatif model akselerasi penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun sebagai rekomendasi bagi para pengambil keputusan untuk menyempurnakan kebijakan-kebijakannya.

Beberapa pertimbangan di atas juga didukung oleh beberapa penelitian yang sama yang mengangkat dan membahas masalah pelaksanaan kebijakan Wajar Dikdas ini. Hasil penelitian HT. Efendi Suryana (2004) tentang Implementasi Perencanaan Stratejik Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kabupaten Subang, serta hasil penelitian Manap Somantri (1999), antara lain menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan Wajardikdas tersebut belum dapat dilakukan secara optimal mengingat masih adanya berbagai hambatan, baik itu menyangkt hambatan internal dari para pengelola pendidikan dan manajerialnya, maupun hambatan berkait dengan aspek sosio-kultural masyarakatnya. Akibatnya, baik proses maupun hasilnya belum sesuai dengan harapan.

Dilihat dari aspek sasaran yang akan dijadikan fokus pembahasannya, penelitian yang telah banyak dilakukan selama ini lebih banyak ditujukan kepada penyelenggaraan pendidikan bagi anak sekolah dari kalangan masyarakat secara umum sebagai sasarannya, belum secara spesifik difokuskan pada anak dari kalangan masyarakat miskin. Padahal dalam banyak aspeknya, faktor kemiskinan dengan segala karakteristiknya yang kompleks itu merupakan

salah satu akar permasalahan (the root cause) dari sekian banyak masalah krusial yang selama ini sering muncul menjadi kendala dalam upaya untuk menuntaskan pelaksanaan Wajardikdas 9 tahun.

Bahkan hampir bisa dipastikan, bahwa sebagian besar, kalau pun tidak seluruhnya dari mereka yang tidak bisa mengikuti pendidikan dasar selama ini adalah anak dari keluarga yang tidak mampu. Salah satu buktinya, pada saat rata-rata angka partisipasi kasar (APK) jenjang SMP/MTs mencapai angka 81,08 persen, APK kelompok kaya (Quintile 5) telah mencapai 99,51 persen, sementara APK kelompok termiskin (Quintile 1) baru mencapai 61,13 persen (Depdiknas, 2007).

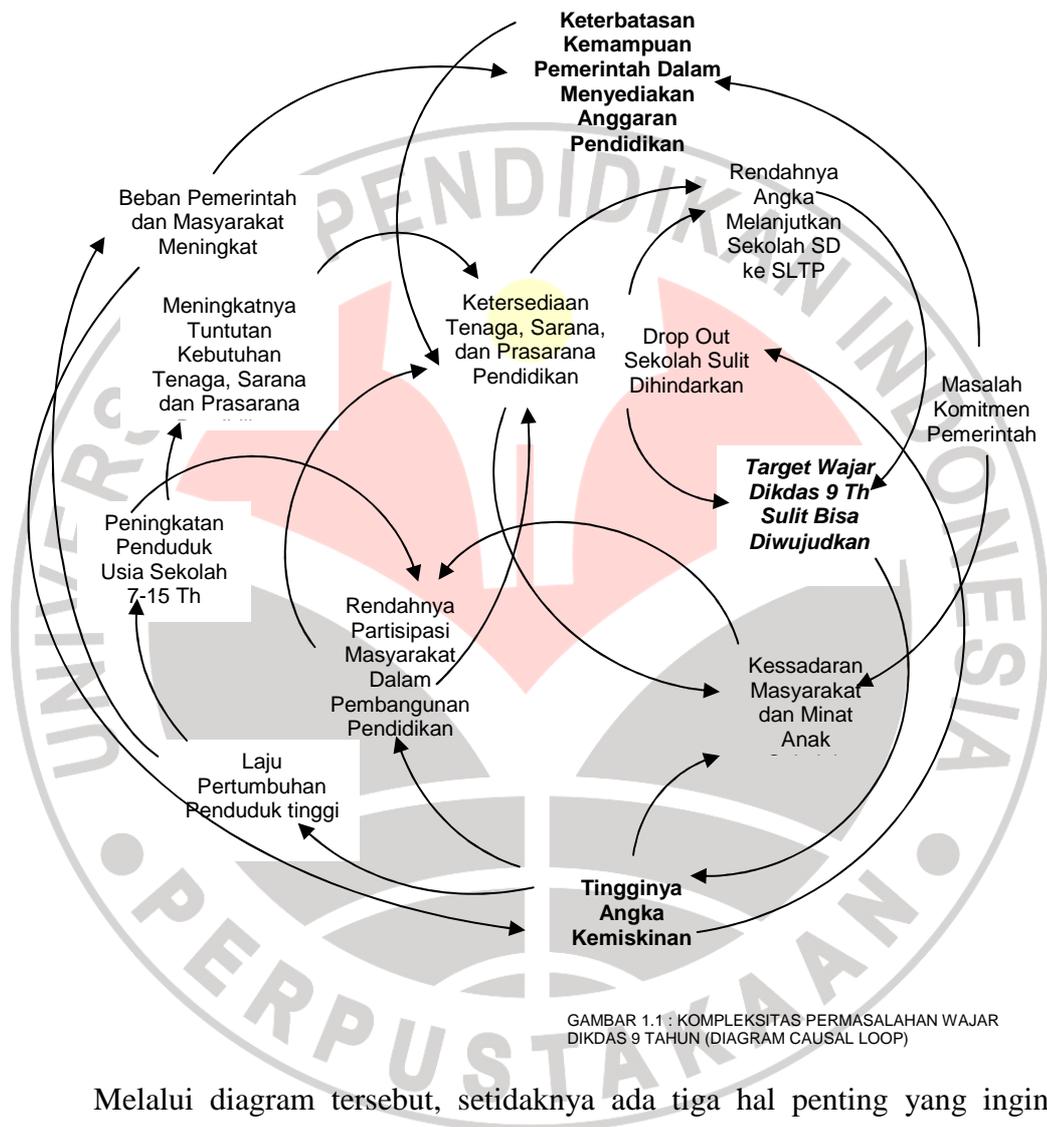
Karena kemiskinan, singkatnya saat ini banyak anak yang terpaksa meninggalkan bangku sekolah hanya karena orang tuanya tidak lagi mampu membiayainya kalau memang bukan karena sengaja ditarik dengan alasan semata untuk membantu orang tuanya. Karena kemiskinan, program Wajar Dikdas 9 tahun menjadi sulit untuk mencapai target yang telah ditetapkan.

Itulah salah satu gambaran yang bisa diangkat untuk menjelaskan bahwa betapa masih beratnya beban yang harus dipikul pemerintah dalam pembangunan pendidikan ini. Jangankan untuk tingkat pendidikan jenjang menengah, apalagi jenjang pendidikan tinggi. Untuk tingkat pendidikan dasar sekali pun masih menyisakan sasaran serta beban yang tidak ringan., bahkan begitu kompleks.

B. Identifikasi Masalah

Untuk melihat bagaimana berat beban serta kompleksnya tantangan pembangunan pendidikan yang dihadapi bangsa Indonesia, terutama pendidikan

dasar bagi anak dari keluarga miskin, maka bisa dibuat diagram causal loop sebagaimana dikembangkan oleh Peter Senge (1992) sebagai berikut :



Melalui diagram tersebut, setidaknya ada tiga hal penting yang ingin ditegaskan di sini. *Pertama*, bahwa membahas masalah Wajardikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin merupakan masalah yang demikian kompleks karena melibatkan banyak masalah lain yang saling terkait dan menentukan. Di situlah pula arti pentingnya untuk menggunakan cara berpikir sistemik dalam mengungkap dan memecahkan sebuah persoalan. Berkait dengan itu, *kedua*,

bahwa di balik rendahnya faktor kemampuan pemerintah maupun masyarakat dalam mendukung penyediaan anggaran pendidikan yang selama ini paling sering diangkat sebagai isu sentral, masih sesungguhnya terdapat banyak faktor yang satu sama lain saling berkaitan dalam sebuah dinamika sistem yang melibatkan banyak sektor dan aktor.

Sekedar untuk menyebut beberapa, maka aspek kesadaran dan motivasi masyarakat, termasuk di dalamnya persoalan minat anak, aspek komitmen pemerintah, masalah kemiskinan sampai kepada persoalan kependudukan dengan segala dampaknya, adalah beberapa saja dari sekian banyak faktor penting yang layak untuk diangkat dan diperhitungkan dalam mendiskusikan upaya penuntasan Wajar Dikdas saat ini.

Bahkan dari sudut pemikiran sistem sebagaimana tergambar dalam diagram, maka masalah keterbatasan kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan yang selama ini banyak diangkat kepermukaan itu, sesungguhnya hanya merupakan akibat yang tidak diinginkan saja (*undesirable effect*) yang muncul karena banyak faktor lain yang saling berkaitan itu, terutama dipengaruhi oleh faktor kemiskinan masyarakat di satu sisi, dan keterbatasan kemampuan pemerintah pada sisi yang lainnya..

Ketiga, bahwa hubungan antara banyak faktor dalam diagram tersebut berlangsung tidak linear, tetapi melingkar. Artinya, masing-masing faktor yang saling berkaitan seperti nampak dalam diagram itu cenderung selalu hadir dalam dua fungsinya sekaligus, sebagai penyebab sekaligus juga akibat. Di sini, hukum lingkaran setan berlaku. Di situlah pula arti pentingnya upaya untuk

mengidentifikasi sekaligus menentukan faktor yang akan sangat berpengaruh sebagai faktor pengungkit atau *leverage* dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan Wajardikdas.

Karena faktor kemiskinan, misalnya, kemampuan sebagian masyarakat untuk membiayai sekolah anaknya rendah. Padahal dampak baliknya, ketidakmampuan sebagian masyarakat untuk bisa menyekolahkan anaknya, pada gilirannya akan menambah sekaligus memperkuat kemiskinan. Karena kemiskinan pula, misal lain, laju pertumbuhan penduduk akan kian sulit untuk dikendalikan. Padahal tingginya laju pertumbuhan penduduk ini akan menjadi masalah bukan semata karena besar pengaruhnya terhadap peningkatan beban pembangunan secara keseluruhan yang mesti ditanggung pemerintah dan masyarakat, tetapi secara langsung akan semakin menambah beratnya beban biaya yang mesti disediakan untuk pembangunan pendidikan.

Sebagai ilustrasi, dengan laju pertumbuhan penduduk (LPP) sebesar 1,64 persen pertahun seperti yang masih dialami kabupaten Cianjur saat ini, maka setiap tahunnya kabupaten Cianjur yang kini sudah dihuni oleh lebih 2,1 juta jiwa penduduknya ini masih akan bertambah tidak kurang dari 34.000 jiwa, termasuk di dalamnya adalah tambahan jumlah anak usia 7-15 tahun yang akan menjadi tambahan sasaran baru Wajar Dikdas. Kondisi ini diperparah oleh fakta lain yang menunjukkan bahwa lebih dari dua puluh persen penduduk Cianjur masih tergolong penduduk miskin (BPS, 2005).

Lebih jauh, laju pertumbuhan penduduk yang tinggi itu juga pada gilirannya akan semakin mempersulit upaya pemerintah dalam rangka

pengentasan kemiskinan. Dalil demografisnya, semakin banyak penduduk yang jatuh miskin, akan semakin meningkat pula angka fertilitasnya, karena bagi penduduk miskin, anak adalah investasi atau mesin produksi ekonomi yang diharapkan bisa membantu orang tua dalam mengurangi beban hidupnya.

Itulah pula yang menjadi salah satu penyebab, kenapa banyak anak usia 7-15 tahun yang tidak mau melanjutkan sekolah, atau putus sekolah, meskipun pemerintah telah menyiapkan dana untuk membebaskan kebutuhan sekolah mereka. Ini semua menjadi isyarat bahwa upaya untuk menggalakan kembali program Keluarga Berencana (KB) harus menjadi bagian penting dari upaya penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun.

Masalah kesadaran dan motivasi masyarakat akan arti pentingnya pendidikan, adalah faktor penting dan strategis tersendiri yang secara sosiologis akan sangat besar kontribusinya terhadap upaya penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun ini. Logika sederhananya, semakin tinggi aspek kesadaran masyarakat ini, akan semakin kuat pula motivasi mereka untuk menyekolahkan anaknya.

Itu pula sebabnya, semakin tinggi aspek kesadaran masyarakat ini bisa dibangun, maka akan semakin meningkat pula kemungkinan mereka untuk meningkatkan peransertanya dalam proses penyelenggaraan pendidikan ini. Ini sejalan dengan tesisnya McClelland, sosiolog yang dikenal sebagai penemu virus sosial bernama *nAch* - "*the need for achievement*", yakni motivasi berprestasi, bukan semata faktor materi, merupakan faktor kunci yang akan menentukan kemajuan seseorang

Bahkan sebagaimana nampak dalam diagram, semakin tinggi aspek kesadaran masyarakat ini, akan besar pengaruhnya dalam rangka membangun dan memperkuat komitmen pemerintah terhadap pembangunan pendidikan ini. Demikian sebaliknya, semakin tinggi komitmen pemerintah, termasuk komitmen para elit politik, maka dampak baliknya diharapkan akan semakin meningkatkan dan memperkuat pula motivasi dan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pendidikan ini.

Itu sebabnya, apa pun kebijakan yang akan dirumuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah dalam mewujudkan target Wajar Dikdas 9 tahun saat ini sejatinya harus bisa mengintervensi sekaligus menjawab kompleksnya masalah yang ada di balik dinamika sistem tersebut. Dengan kata lain, semakin banyak variabel atau faktor yang bisa diintervensi oleh sebuah kebijakan, maka akan semakin efektif sumbangan yang bisa diberikan oleh kebijakan itu. Sebaliknya, semakin parsial kebijakan yang dibuat, maka akan semakin kurang efektif sumbangan yang bisa diberikan sebuah kebijakan.

Di situlah pula relevansinya bagi pemerintah untuk menjadikan gerakan sekaligus akselerasi penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun ini dalam keterpaduan dengan pelaksanaan gerakan yang sama pada sektor-sektor pembangunan yang lainnya, terutama sektor pembangunan yang bisa menyentuh ketertinggalan-ketertinggalan masyarakat dalam banyak aspek kehidupan yang lainnya. Itulah pula yang selama ini belum dilakukan.

Paling tidak, gerakan percepatan penuntasan Wajar Dikdas yang mesti dilakukan itu mampu menyentuh aspek-aspek paling krusial berkait dengan

karakter masyarakat miskin, termasuk karakter budayanya, bahkan menyentuh aspek keyakinannya. Di situlah pula relevansinya berbicara menyoal arti pentingnya pendekatan yang lebih komprehensif yang mampu menjawab masalah yang dihadapi anak dari keluarga miskin.

C. Fokus Kajian

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang serta identifikasi permasalahan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka begitu banyak faktor saling terkait sebagai penghambat yang bisa dikaji berkaitan dengan implementasi kebijakan percepatan penuntasan Wajardikdas 9 tahun yang sampai saat ini masih menyisakan banyak masalah dan kendala.

Namun dari begitu banyak faktor saling berpengaruh dan saling berkaitan itu, penelitian ini hanya akan menyoroti faktor kemiskinan, dalam hal ini anak dari keluarga miskin dengan karakteristiknya yang begitu kompleks sebagai fokus pembahasannya, tentu tanpa harus mengabaikan arti pentingnya membahas keterkaitannya dengan banyak faktor yang lainnya.

D. Rumusan Masalah

Sesuai dengan fokus kajian sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini akan diajukan beberapa pokok pertanyaan penelitian yang sekaligus juga merupakan rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana arah kebijakan yang ditempuh pemerintah kabupaten Cianjur dalam rangka mempercepat penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun.

2. Bagaimana arah kebijakan itu diimplementasikan dalam berbagai program yang diharapkan bisa membantu meringankan beban anak dari keluarga miskin dalam mengakses layanan pendidikan dasarnya.
3. Seberapa jauh dampak dari implementasi kebijakan percepatan Wajar Dikdas 9 tahun tersebut dalam rangka membantu meningkatkan jangkauan layanan pendidikan dasar bagi anak dari keluarga miskin
4. Mengapa masih banyak anak dari keluarga miskin yang sampai saat ini belum tersentuh dengan penyelenggaraan program percepatan Wajar Dikdas 9 tahun yang dijalankan pemerintah.
5. Alternatif model apa yang bisa direkomendasikan untuk memecahkan masalah pendidikan dasar 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi tentang seberapa jauh efektivitas implementasi kebijakan percepatan penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun dikaitkan dengan upaya untuk membantu meringankan beban pendidikan dasar bagi anak dari keluarga miskin. Secara khusus penelitian ini ditujukan untuk :

- a. Memperoleh gambaran tentang arah kebijakan yang ditempuh Kabupaten Cianjur dalam upayanya untuk mempercepat program penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun.
- b. Memperoleh gambaran tentang bagaimana arah kebijakan itu dijabarkan ke dalam berbagai bentuk program yang mampu membantu meringankan beban pendidikan dasar bagi anak dari keluarga miskin.

- c. Menggali kebutuhan sekaligus masalah yang dihadapi anak dari keluarga miskin yang selama ini menjadi penyebab anak dari keluarga miskin tidak bisa mengakses pendidikan dasar 9 tahun.
- d. Membuat alternatif model penyelenggaraan akslerasi penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin.

2. Manfaat Penelitian

Pada tataran teoretik, dari hasil penelitian ini diharapkan bisa dirumuskan sebuah model hipotetik yang bersifat komprehensif berkait dengan penyelenggaraan pendidikan dasar 9 tahun khusus bagi anak dari keluarga miskin dengan segala karakteristik yang dimilikinya.

Model komprehensif di sini dimaksudkan bahwa model yang ingin ditawarkan tidak semata ditujukan dalam rangka melakukan kegiatan intervensi yang bersifat parsial, melainkan sebuah model yang bersifat integral dengan melibatkan banyak intervensi kegiatan sektor lain yang secara tidak langsung akan banyak mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin.

Pada tataran praksis, *pertama*, hasil penelitian ini diharapkan akan bisa dijadikan sumbangan pemikiran berarti bagi pemerintah pada umumnya, dan bagi pemerintah daerah kabupaten Cianjur pada khususnya yang pada saat ini sedang begitu gencarnya menyuarakan arti pentingnya penuntasan Wajardikdas pada tahun 2008 untuk menunjang pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 80 sesuai dengan target yang telah ditentukan oleh pemerintah provinsi Jawa Barat.

Lebih jauh, *kedua*, hasil penelitian ini juga diharapkan bisa dijadikan salah satu rujukan siapa saja yang punya minat untuk melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan penyelenggaraan program akselerasi penuntasan kebijakan Wajar Dikdas 9 tahun pada umumnya, dan penyelenggaraan pendidikan dasar bagi anak dari keluarga miskin pada khususnya.

Yang tidak kalah pentingnya, *terakhir*, hasil penelitian ini juga diharapkan bisa menyumbangkan masukan banyak hal bagi para perumus dan pemutus kebijakan dalam proses pengambilan keputusan publik secara tepat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan dan aspirasi publik atau masyarakat di lapangan. Lebih-lebih, sebuah kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan berdasarkan tuntutan dan kebutuhan publik di lapangan.

F. Kerangka Pikir dan Premis Penelitian

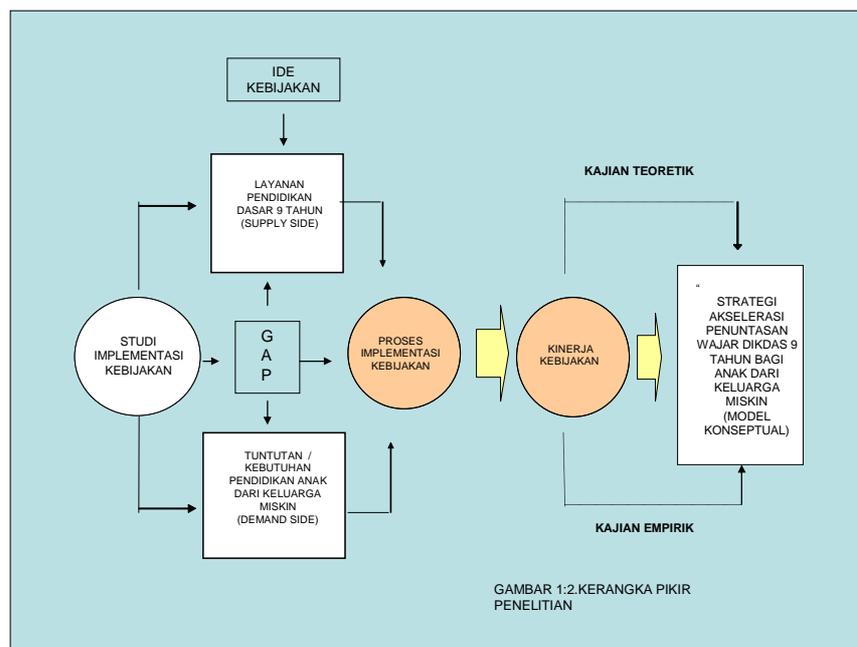
1. Kerangka Pikir

Hasil akhir yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah diperolehnya gambaran mengenai efektivitas implementasi kebijakan Wajar Dikdas 9 tahun dalam rangka membantu meringankan beban pendidikan bagi kalangan anak dari keluarga miskin yang sedang berjalan selama ini.

Itu sebabnya, penelitian ini akan diarahkan kepada dua fokus kajian sekaligus sasaran. Yang pertama, diarahkan kepada upaya untuk mengkaji rumusan dan implementasi kebijakannya sendiri. Sementara yang kedua diarahkan kepada upaya untuk mengkaji sekaligus menggali masalah yang dihadapi anak dari keluarga miskin sebagai sasaran sekaligus penerima dampak dari implementasi kebijakan dimaksud.

Melalui dua kajian sasaran yang satu sama lain sulit dipisahkan itu, yakni para perumus dan pelaku kebijakan di satu sisi serta anak dari keluarga miskin sebagai sasaran kebijakan, penelitian ini diharapkan bisa menghasilkan sebuah deskripsi mengenai berbagai masalah sekaligus tantangan yang dihadapi pelaksanaan Wajar Dikdas bagi anak dari keluarga miskin sebagai landasan empirik dalam proses penyempurnaan kebijakan dan atau program Wajar Dikdas 9 tahun pada waktu berikutnya.

Atas dasar kajian empirik ditambah dengan hasil kajian teoretik itulah dirumuskan disain model kebijakan serta program yang diharapkan mampu menjawab persoalan-persoalan yang dihadapi anak dari keluarga miskin dalam rangka memenuhi haknya untuk bisa mengakses pendidikan dasar sekaligus merupakan rekomendasi akhir dari penelitian ini sebagaimana tertuang dalam kerangka pikir sebagai berikut :



Dari figur di atas bisa dijelaskan, pertama, bahwa fokus penelitian ini diarahkan kepada studi implementasi kebijakan Wajar Dikdas 9 tahun dilihat dari aspek efektivitasnya, yakni seberapa jauh nilai hasil guna dari kebijakan yang dilaksanakan dalam rangka membantu meringankan beban pendidikan bagi anak dari keluarga miskin.

Itu sebabnya, kedua, ada dua sasaran utama yang akan menjadi fokus penelitian studi implementasi kebijakan ini, yakni implementasi kebijakan dilihat dari aspek *supply-sidenya*, yakni bentuk layanan program yang disediakan pemerintah, serta implementasinya dilihat dari aspek *demand side-nya*, yakni sampai sejauh mana implementasi kebijakan itu mampu menjawab tuntutan dan kebutuhan realistis anak dari keluarga miskin.

Atas dasar kajian terhadap implementasi itulah, ketiga, studi ini diharapkan bisa membuat deskripsi sekaligus analisis mengenai efektivitas kinerja yang dihasilkan oleh kebijakan yang dilaksanakan dengan dua sasaran pembahasan pokok, yakni deskripsi mengenai kinerja kebijakan yang ditandai dengan peningkatan indikator angka partisipasi sekolah serta deskripsi mengenai informasi tentang penyebab anak tidak melanjutkan atau dropout sekolah. Informasi yang terakhir ini menjadi begitu penting untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan dari implementasi kebijakan yang dilaksanakan.

Dengan harapan bahwa penelitian ini juga bisa menyumbangkan sesuatu dalam rangka perbaikan atau penyempurnaan diwaktu-waktu yang akan datang, maka atas dasar analisis terhadap implementasi kebijakan itulah pula, sebutlah landasan empirik, ketiga, penelitian ini diharapkan bisa merumuskan model (hipotetik - konseptual) sekaligus sebagai rekomendasi. Di sini, kajian empirik

hasil studi lapangan yang diperkaya atau didukung dengan kajian teoretis, diharapkan bisa menjadi landasan dalam perumusan model dimaksud.

2. Premis Penelitian

Sesuai dengan latarbelakang, fokus, rumusan masalah, tujuan serta kerangka pikir penelitian seperti telah diuraikan di atas, maka ada beberapa premis yang akan diajukan dalam penelitian ini, yaitu :

Pertama, bahwa membahas masalah Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin pada prinsipnya merupakan masalah yang demikian kompleks karena akan melibatkan banyak faktor lain yang saling terkait, saling berpengaruh bahkan saling menentukan dalam sebuah dinamika sistem yang juga melibatkan banyak sektor dan aktor.

Kedua, bahwa hubungan antara banyak faktor yang saling berpengaruh dan saling berkaitan itu berlangsung tidak linear, tetapi melingkar. Artinya, masing-masing faktor yang saling berkaitan itu selalu hadir dalam dua fungsinya sekaligus, sebagai penyebab sekaligus juga akibat. Di situlah pula arti pentingnya upaya untuk mengidentifikasi sekaligus menentukan faktor yang akan sangat berpengaruh sebagai faktor pengungkit atau *leverage* dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan Percepatan Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin.

Berkait dengan itu, *ketiga*, apa pun kebijakan yang akan dirumuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah dalam mewujudkan target Wajar Dikdas 9 tahun saat ini sejatinya harus bisa mengintervensi sekaligus menjawab kompleksnya masalah yang ada di balik banyak faktor saling berkaitan itu.

Dengan kata lain, semakin banyak faktor yang bisa diintervensi oleh sebuah kebijakan, maka akan semakin efektif sumbangan yang bisa diberikan oleh implementasi kebijakan itu. Sebaliknya, semakin parsial kebijakan yang dibuat, maka akan semakin kurang efektif sumbangan yang bisa diberikan oleh sebuah kebijakan.

Keempat, apapun juga bentuk program yang akan dilakukan, maka dalam pelaksanaannya perlu mempertimbangkan dan sekaligus menyesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya anak dari keluarga miskin yang umumnya berbeda dengan kondisi sosial budaya anak dari kalangan masyarakat kelas yang lainnya. Tanpa pendekatan sosial budaya yang spesifik itu, akan sulit bagi pemerintah untuk mengimplementasikannya.

Kelima, karena begitu berat dan kompleksnya penanganan implementasi kebijakan percepatan penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak dari keluarga miskin ini, maka tidak mungkin jika penanganannya hanya mengandalkan kemampuan pemerintah, terlebih jika dikaitkan dengan berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Itu pula sebabnya, pelibatan masyarakat mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan sampai kepada evaluasinya merupakan sebuah keniscayaan.

