

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Manusia adalah satu-satunya makhluk Tuhan yang dianugerahi kemampuan untuk berpikir. Dengan kemampuan berpikir yang dimiliki, manusia diharapkan mampu memahami berbagai aspek kehidupan sehingga dapat menciptakan, mengarahkan dan mengendalikan perubahan serta pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya (Ahmadi, 2014:19). Meskipun pada hakikatnya kemampuan berpikir telah melekat pada diri manusia sejak manusia dilahirkan namun, kemampuan tersebut memerlukan proses pengembangan berkelanjutan agar dapat mencapai batas yang optimal. Pendidikan dianggap sebagai sarana efektif dalam proses pengembangan kemampuan berpikir manusia.

Pendidikan menjadi salah satu aspek fundamental dalam kehidupan manusia, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 hak untuk mendapatkan pendidikan merupakan hak paling mendasar yang melekat dalam diri manusia selain hak untuk hidup, hak untuk berkeluarga, dan hak untuk berkomunikasi. Hal tersebut dikarenakan selain menjadi sarana meningkatkan kemampuan berpikir, pendidikan juga berperan penting dalam membentuk karakter dan sikap seorang individu. Sebagaimana Ki Hadjar Dewantara dalam Febriyanti (2021:1633) mengungkapkan bahwasanya pendidikan merupakan upaya untuk mendorong pertumbuhan budi pekerti (kekuatan batin dan karakter), pikiran, dan tubuh anak dalam mencapai keselarasan dan kesempurnaan hidup. Berdasarkan pengertian tersebut, pendidikan diharapkan mampu membentuk manusia menjadi individu berkarakter yang berpegang teguh pada nilai-nilai kebenaran, memiliki kemampuan berpikir kritis dan berani menentang segala bentuk ketidaktahuan dan penindasan, serta meningkatkan kemampuan pengendalian diri manusia melalui optimalisasi fungsi tubuh agar dapat melepaskan diri dari dorongan

untuk melakukan kejahatan (Febriyanti, 2021:1633). Pendangan serupa juga diungkapkan oleh Brubacher dalam Ahmadi (2014: 33-34) yang memandang pendidikan sebagai perkembangan yang terorganisasi dan kelengkapan dari semua potensi manusia seperti moral, intelektual dan jasmani.

Dalam konteks pembangunan bangsa dan negara, pendidikan dapat dikatakan menjadi salah satu faktor keberhasilan suatu negara. Sebagaimana Hasan (2023:2) membagi peran pendidikan dalam rangka pembangunan bangsa kedalam dua orientasi, yakni orientasi individual dan orientasi masyarakat. Menurut Hasan dalam orientasi individual, pendidikan dapat membentuk individu terdidik melalui pengembangan potensi diri seperti kemampuan memahami diri dan lingkungan, mampu beradaptasi dan ikut serta dalam perubahan yang berdampak bagi orang lain serta berkontribusi terhadap pembangunan masyarakat. Dalam orientasi masyarakat, terdapat tiga peran utama pendidikan yakni: (1) sebagai agen konservatif, pendidikan dapat menjadi sarana memupuk nilai-nilai sosial dan budaya yang diharapkan dapat membentuk jati diri individu, (2) sebagai agen inovatif, pendidikan berperan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan menyebarkan informasi yang diharapkan dapat membentuk masyarakat pembelajar yang memiliki kecenderungan untuk mencari, menggunakan, dan berbagi informasi dengan bijak. (3) sebagai agen perubahan, pendidikan memiliki dampak pada aplikasi produk inovasi pendidikan, yang berarti bahwa pendidikan berfungsi sebagai pendorong transformasi sosial (Hasan, 2023: 2-3).

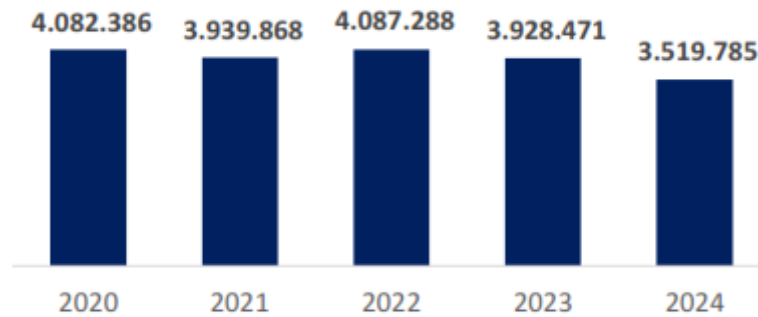
Sejak awal berdirinya, Indonesia melalui Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 secara jelas menyebutkan salah satu tujuan utama dari pembentukan negara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan mulia tersebut merupakan komitmen awal Indonesia dalam rangka menjamin pendidikan warga negaranya. Sebagai upaya tindak lanjut komitmen tersebut kemudian disahkan Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional yang secara khusus menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan dan menetapkan kewajiban pemerintah untuk menjalankan Sistem pendidikan yang berkualitas di Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk menjalankan amanat dengan menjamin pendidikan bagi seluruh warga negara melalui beberapa program, seperti wajib belajar 12 tahun, bantuan pendidikan serta melalui program-program lain. Pada kenyataannya Indonesia masih mengalami beberapa permasalahan terkait bidang pendidikan, salah satu permasalahan yang masih menjadi fokus utama adalah tingginya angka Anak Tidak Sekolah (ATS). Berdasarkan data yang disampaikan oleh Katheryn Bennet selaku Chief of Education United Nations Children's Fund (UNICEF) Indonesia dalam webinar yang diselenggarakan Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan (PSKP) Kemendikbudristek, pada tahun 2024 jumlah total ATS di Indonesia sebanyak 3,9 juta anak. Dengan jumlah tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara dengan ATS terbesar di Asia Tenggara.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah kategori ATS meliputi 3 kategori, yakni anak yang belum pernah mengikuti pendidikan pada jenjang apapun, putus sekolah tanpa menyelesaikan pendidikan pada jenjang tertentu, dan anak yang tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional Badan Pusat Statistik tahun 2024 dalam Permendikdasmen, sebanyak 3,52 juta anak kelompok usia 7-18 tahun yang tercatat sebagai ATS. Terhitung ATS terbanyak terdapat pada kelompok usia 16-18 tahun dengan jumlah total 2,48 juta anak.

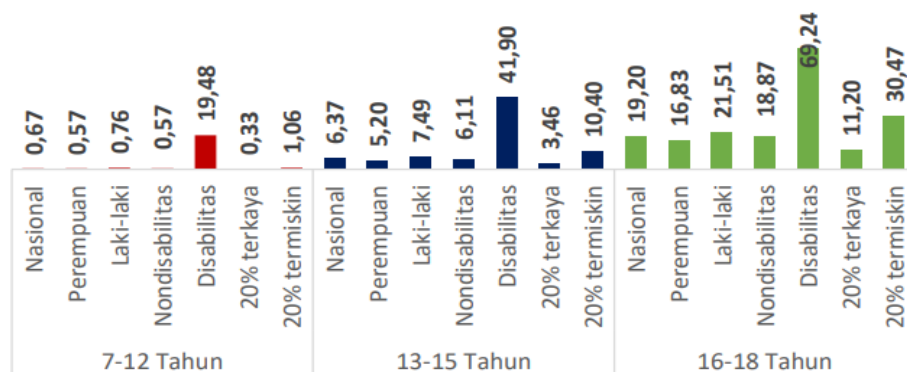
**Gambar 1.1** Jumlah ATS Usia 7-18 Tahun di Indonesia Tahun 2020-2024



Sumber: Susenas, 2020-2024 dalam Permendikdasmen

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah ATS dalam kurun tahun 2020-2024 belum berkurang secara signifikan. Hal tersebut ditunjukkan dengan jumlah ATS yang cenderung lambat penurunannya. Seperti pada tahun 2021 terjadi penurunan jumlah ATS sebanyak 142.518 anak. Namun, kemudian pada tahun selanjutnya, yakni tahun 2022 justru terjadi peningkatan sebanyak 147.420 anak.

**Gambar 1.2** Presentase ATS di Indonesia



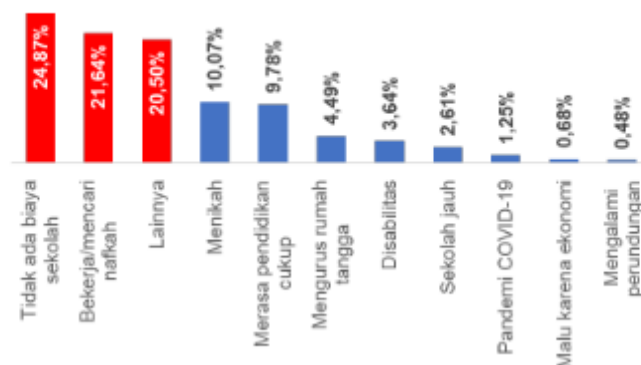
Sumber: Susenas, 2024 dalam Permendikdasmen

Berdasarkan data tersebut presentase ATS pada kelompok 20% termiskin cukup tinggi, yakni ATS 7-12 tahun sebesar 1,06%, ATS 13-15 tahun sebesar 10,40%, dan ATS 16-18 tahun sebesar 30,47%. Sementara itu, anak yang dari kelompok 20% terkaya memiliki ATS 7-12 tahun sebesar 0,33%, ATS 13-15

tahun 3,46%, dan ATS 16-18 tahun sebesar 11,20%. Sangat disayangkan kelompok anak dengan disabilitas di semua jenjang usia cenderung berkumungkinan menjadi ATS, sebesar 19,48% ATS pada anak kelompok usia 7-12 tahun, 41,90% ATS pada usia 13-15 tahun, dan 69,24% pada usia 16-18 tahun. Berdasarkan kategori jenis kelamin, anak laki-laki cenderung lebih banyak tidak bersekolah dibandingkan anak perempuan pada semua kelompok usia. ATS 7-12 tahun untuk laki-laki sebesar 0,76% dan perempuan sebesar 0,57%, ATS 13-15 tahun untuk laki-laki sebesar 7,49% dan perempuan sebesar 5,20%, dan ATS 16-18 tahun untuk laki-laki sebesar 21,51% dan perempuan sebesar 16,83%.

Tingginya jumlah ATS di Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor. Komisi Perlindungan Anak (KPAI) mengungkapkan faktor ekonomi, budaya, hingga perkawinan anak menjadi penyebab utama tingginya jumlah anak tidak sekolah di beberapa daerah. Hal tersebut selaras dengan data dari Modul Sosial Budaya dan Pendidikan (MSBP) tahun 2021 oleh BPS dalam Permendikdasmen yang mengungkapkan bahwa terdapat beberapa alasan yang menjadi penyebab ATS. Berdasarkan data tersebut alasan terkait aspek ekonomi menjadi penyebab paling tinggi dari ATS.

**Gambar 1.3** Penyebab ATS di Indonesia



Sumber: MSBP, BPS 2021 dalam Permendikdasmen

Aspek ekonomi dalam hal ini meliputi ketiadaan biaya sekolah dan bekerja atau mencari nafkah. Kemudian, alasan menikah sebanyak 10,07%, mengurus rumah tangga sebanyak 4,49%, disabilitas sebanyak 3,64%, sekolah jauh sebanyak 2,61%, serta perundungan sebanyak 0,48%. Berdasarkan data tersebut, penyebab tingginya jumlah ATS disebabkan oleh berbagai faktor, tidak hanya karena ketiadaan layanan pendidikan, kendala ekonomi, maupun geografis saja. Namun, juga dapat terjadi karena hambatan-hambatan terkait aspek sosial dan budaya yang kemudian menjadi kendala bagi anak-anak di Indonesia dalam menjangkau layanan pendidikan.

Hampir seluruh daerah di Indonesia terutama di daerah-daerah tertinggal, menghadapi tantangan nyata terkait peningkatan ATS. Provinsi Jawa Tengah yang merupakan salah satu provinsi di Indonesia turut menghadapi permasalahan ATS. Berdasarkan data Susenas KOR 2024 dalam RIPJPID Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2029, diketahui terdapat 481.833 ATS di Jawa Tengah.

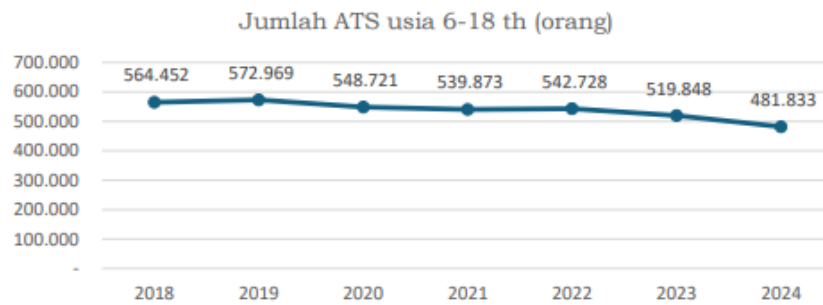
**Tabel 1.1** Jumlah ATS Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024

<b>Kategori ATS 6-18 tahun</b>	<b>Jumlah</b>
Tidak Pernah Sekolah	29.383
Putus Sekolah	62.710
Sudah tidak bersekolah sebelumnya	389.740
<b>Total</b>	<b>481.833</b>

Sumber: Susenas KOR, 2024 dalam RIPJPID Provinsi Jawa Tengah

Meski jumlah ATS di Provinsi Jawa Tengah dari tahun ke tahun menunjukkan penurunan, namun jumlah tersebut masih tergolong besar. Dengan jumlah tersebut menempatkan Jawa Tengah sebagai penyumbang angka ATS terbesar ketiga di Indonesia.

**Gambar 1.4** Jumlah ATS Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2024



Sumber: Susenas 2024 dalam RIPJPID Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan data yang diperoleh dari Jawa Tengah dalam Angka Tahun 2024, selama rentang tahun 2020-2024 wilayah dengan laju pertumbuhan penduduk tertinggi di Jawa Tengah adalah Kabupaten Pekalongan. Pertumbuhan jumlah anak usia sekolah yang kemudian tidak diimbangi dengan pemerataan akses dapat memicu masalah sosial, salah satunya tingginya ATS.

**Gambar 1.5** Laju Pertumbuhan Penduduk Jawa Tengah Tahun 2020-2024



Sumber: BPS Jawa Tengah, 2024 dalam RIPJPID Provinsi Jawa Tengah

Jumlah ATS di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2018 sebanyak 4.346 anak, jumlah tersebut tergolong besar untuk jumlah anak yang tidak sekolah, mengingat pentingnya pendidikan untuk perkembangan anak. Pemerintah Kabupaten Pekalongan berkomitmen untuk menangani isu yang menjadi

permasalahan nasional dan daerah ini dengan menginisiasi Gerakan KUDU Sekolah (Kembali Upayakan Dukungan Untuk Sekolah) pada tahun 2019 sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan ATS di wilayah Kabupaten Pekalongan. Pemerintah Kabupaten Pekalongan dalam hal ini menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) Pekalongan Nomor 48 Tahun 2019 tentang Wajib Belajar 12 Tahun sebagai payung hukum dari gerakan ini. Gerakan ini merupakan salah satu inovasi daerah yang bertujuan untuk menekan angka ATS sekaligus meningkatkan partisipasi pendidikan masyarakat. Pemerintah melakukan identifikasi, pendataan, pendampingan, serta fasilitasi bagi anak-anak yang putus sekolah atau belum pernah bersekolah agar dapat kembali memperoleh layanan pendidikan.

Berdasarkan buku panduan pelaksanaan gerakan KUDU Sekolah, dilihat dari dimensi pendidikan, Kabupaten Pekalongan dilihat dari angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) termasuk kategori sedang. Pada tahun awal pembentukan gerakan, yakni pada tahun 2019, capaian IPM Kabupaten Pekalongan sebesar 69,67. Angka tersebut berada di bawah rata-rata IPM Provinsi Jawa Tengah dengan besaran 71,73 dan nasional dengan besaran 71,92. Kemudian pendidikan sebagai faktor utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) dapat dilihat melalui indikator rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah yang merupakan indikator pendukung IPM.

Rata-rata lama sekolah penduduk Kabupaten Pekalongan pada tahun yang sama, yakni tahun 2019 sebesar 6,88 tahun. Jumlah tersebut menunjukkan bahwa penduduk Kabupaten Pekalongan pada tahun 2019 rata-rata menjalani pendidikan formal selama 7 tahun atau setara SMP Kelas I. Hal ini menunjukkan rata-rata lama bersekolah penduduk Kabupaten Pekalongan masih rendah. Pada tahun yang sama, harapan lama bersekolah Kabupaten Pekalongan sebesar 12,40 tahun, hal tersebut menunjukkan penduduk Kabupaten Pekalongan yang masih bersekolah pada tahun 2019 memiliki harapan untuk menjalani pendidikan formal selama hampir 13 tahun. Seperti

halnya rata-rata lama sekolah, harapan lama sekolah Kab. Pekalongan juga masih rendah.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, pada tahun 2024 IPM Kabupaten Pekalongan sebesar 71,84. Apabila dibandingkan dengan pada awal gerakan terbentuk, angka tersebut mengalami peningkatan. Sementara rata-rata lama sekolah Kabupaten Pekalongan pada tahun 2024 sebesar 7,48 tahun, angka tersebut turut mengalami peningkatan. Harapan lama sekolah Kabupaten Pekalongan pada tahun 2024 sebesar 12,46 tahun, yang juga mengalami peningkatan.

Berdasarkan data yang dikutip dari penelitian oleh Azhari (2025) jumlah ATS di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 yakni sebanyak 4.850 anak. Apabila di jumlah ATS di Kabupaten Pekalongan sebelum gerakan ini dibentuk yakni pada tahun 2018 jumlah ATS pada tahun 2023 justru mengalami peningkatan. Jumlah ATS di Kabupaten Pekalongan cenderung mengalami kenaikan dan penurunan di tiap tahunnya. Kabupaten Pekalongan terdiri atas 19 kecamatan, yang di setiap kecamatan tersebut memiliki ATS.

Berdasarkan data yang dikutip dari penelitian Azhari (2025) Kecamatan Kesesi menjadi salah satu kecamatan dengan jumlah ATS terbanyak di Kabupaten Pekalongan. Jumlah ATS di Kecamatan Kesesi pada tahun 2021 yakni sebanyak 295 anak. Sementara desa dengan jumlah ATS terbanyak berada di Desa Kesesi dan Desa Windurojo. Jumlah ATS di kedua desa tersebut yakni 36 ATS.

Keberhasilan atau kegagalan penanganan ATS melalui Gerakan KUDU Sekolah ini sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan oleh para aktor birokrasi di tingkat bawah, dalam hal ini kecamatan. Mengingat pentingnya penuntasan angka anak putus sekolah demi masa depan pembangunan daerah, maka evaluasi mendalam mengenai dinamika implementasi ini menjadi sangat mendesak untuk dilakukan.

Terkait studi implementasi kebijakan, penelitian yang dilakukan oleh Saniyya dan Manar (2024) dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan “Mayo Sekolah” Sebagai Upaya Menekan Anak Tidak Sekolah (ATS) di Kabupaten Wonosobo” ditemukan bahwa implementasi kebijakan “Mayo Sekolah” di Kabupaten Wonosobo telah berjalan, namun masih terdapat kekurangan dalam pengimplementasiannya, yakni sumber data yang tidak valid, anggaran yang tidak terserap dan tidak adanya payung hukum. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Azhari dan Adnan (2025) dengan judul “Evaluasi Kebijakan Menangani Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Pekalongan (Studi Penelitian Program KUDU SEKOLAH – Kembalikan Upaya Dukungan Untuk Sekolah)” dengan analisa teori evaluasi ditemukan bahwa evaluasi kebijakan program KUDU Sekolah di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 menunjukkan hasil yang kurang memuaskan. Hal tersebut dikarenakan terdapat beberapa indikator yang tidak mampu dipenuhi, yakni indikator efektivitas, efisiensi, dan pemerataan.

Berdasarkan penelitian terdahulu oleh Saniyya dan Manar (2024) dan Azhari dan Adnan (2025) menunjukkan variasi kebijakan penanganan anak tidak sekolah di wilayah daerah yang berbeda. Kebijakan penanganan anak tidak sekolah pada penelitian yang telah disebutkan sebelumnya menitikberatkan pada segmentasi pengelolaan sampah pada wilayah kabupaten. Dalam hal ini, penelitian akan berfokus ke tingkat kecamatan sebagai koordinator anak tidak sekolah. Dari arah tersebut, pendekatan implementasi kebijakan dipilih pada penelitian ini sebagai kelanjutan dari temuan Saniyya dan Manar (2024) atas implementasi kebijakan anak tidak sekolah di Kabupaten Wonosobo serta melihat sisi lain implementasi gerakan KUDU Sekolah di tingkat Kecamatan dari penelitian sebelumnya oleh Azhari dan Adnan (2025) yang melihat gerakan tersebut di tingkat kabupaten. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penanganan Anak Tidak Sekolah di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan Tahun 2024.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan penanganan anak tidak sekolah di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan pada tahun 2024?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan penanganan anak tidak sekolah di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan tahun 2024.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

1. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah wawasan terkait gerakan KUDU Sekolah pemerintah Kabupaten Pekalongan di Kecamatan Kesesi.
2. Penelitian ini diharapkan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya agar penelitian selanjutnya dapat menghasilkan hasil yang lebih baik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terkait implementasi penanganan anak tidak sekolah di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan.

## **1.5 Kerangka Teori**

### **1.5.1 Implementasi**

Secara umum, implementasi adalah tindakan, pelaksanaan, atau penerapan dari sebuah rencana yang telah disusun secara matang dan terperinci. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan suatu rancangan, keputusan, atau kebijakan. Jika rencana adalah coretan di atas kertas (ide abstrak), maka implementasi adalah proses mengubah coretan tersebut menjadi aksi nyata di lapangan. Beberapa tujuan utama dari implementasi yakni mengubah

konsep, ide, atau teori tertulis menjadi bentuk fisik atau tindakan yang bisa dirasakan manfaatnya, memastikan visi dan misi yang sudah ditetapkan di awal rencana bisa tercapai dengan sukses, mengetahui apakah rencana atau kebijakan yang dibuat di atas kertas benar-benar bekerja dengan baik saat dihadapkan pada situasi riil di lapangan, serta menemukan kendala atau celah (*gap*) yang tidak terlihat saat proses perencanaan, sehingga bisa segera dilakukan perbaikan atau evaluasi.

Pressman dan Wildavsky dalam Yusuf (2024:9) mendefinisikan implementasi sebagai sebuah proses untuk membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi suatu tindakan atau keputusan. Berdasarkan definisi tersebut implementasi tidak hanya melihat bagaimana suatu program atau keputusan dilaksanakan, namun juga melihat usaha-usaha untuk mencapai tujuan atau hasil yang direncanakan sejak awal. Usaha-usaha tersebut meliputi perencanaan yang cermat, alokasi sumber daya yang yang tepat, koordinasi antar pihak yang terlibat, serta pemantauan dan evaluasi terus menerus.

Menurut Kamus Webster dalam Kaendung dkk (2021) gagasan implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam hal ini *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002:102) bahwa

implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Pandangan Meter dan Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu.

Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan. Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2008:68) juga mendefinisikan implementasi yang merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintahperintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan".Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk Undang-Undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan.

Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan UndangUndang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan. Pendapat Anderson (Wahab, 2008:3), merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi. Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich (Leo Agustino, 2008:7) adalah suatu tindakan

yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

### **1.5.2 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik berasal dari kata *policy*, kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan sebagai acuan dalam melakukan tindakan oleh pemerintah sampai kepada pegawai terendah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat (Fauzan, 2024:2). Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye. A. Hoogerwert (1990) dalam Kertati dkk (2023) merupakan unsur penting yang terdapat pada bidang politik sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Dye kebijakan publik adalah *whatever government choose to do or not to do*. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. Interpretasi dari kebijakan tersebut mempunyai makna dua hal penting yaitu: pertama, bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah, kedua, kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan tidak terlepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik ditingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum. Kebijakan publik dalam hal ini dalam dimaknai sebagai respon pemerintah dalam melihat dan mengupayakan penanganan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Wahab (2005) dalam Fauzan (2024) Kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang

diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

### **1.5.3 Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III**

Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan yang krusial dalam siklus kebijakan, karena tanpa pelaksanaan yang efektif, sebuah kebijakan hanya akan menjadi rencana di atas kertas. Salah satu teori yang sangat populer dan sering digunakan untuk menganalisis proses ini adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Edwards III memperkenalkan pendekatan *top-down* yang menekankan bahwa keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat faktor atau variabel utama yang saling berkaitan. Keempat variabel utama dalam model Edwards III tersebut meliputi komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*dispositions*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Faktor-faktor ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan seberapa efektif suatu kebijakan dapat diwujudkan di lapangan.

Jika salah satu variabel tidak terpenuhi atau berjalan buruk, maka kemungkinan besar proses implementasi akan menghadapi hambatan serius atau bahkan kegagalan total. Faktor pertama, yaitu komunikasi, memegang peranan penting agar para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Edwards III menekankan tiga indikator penting dalam dimensi komunikasi, yakni transmisi (penyampaian informasi), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Kebijakan harus disampaikan dengan jelas dari pembuat kebijakan kepada implementor tanpa ada ambiguitas, serta harus konsisten agar tidak membingungkan para petugas di lapangan yang mengeksekusinya.

Faktor kedua adalah sumber daya, karena komunikasi yang jelas sekalipun tidak akan berarti banyak tanpa adanya dukungan sarana dan prasarana yang memadai. Sumber daya dalam konteks ini tidak hanya merujuk pada aspek finansial atau anggaran, tetapi juga mencakup jumlah dan keahlian staf (sumber daya manusia), informasi yang akurat mengenai cara mengimplementasikan kebijakan, wewenang yang sah untuk menjalankan tugas, serta fasilitas fisik yang mendukung jalannya program. Faktor ketiga adalah disposisi, yang merujuk pada sikap, kecenderungan, dan komitmen dari para pelaksana kebijakan. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh bagaimana para implementor merespons kebijakan tersebut; apakah mereka mendukung, bersikap netral, atau justru menolak. Jika pelaksana memiliki disposisi yang positif dan komitmen yang kuat terhadap tujuan kebijakan, mereka akan berusaha mengatasi berbagai hambatan yang muncul demi tercapainya hasil yang diinginkan.

Faktor keempat adalah struktur birokrasi, yang menjadi wadah organisasi bagi jalannya implementasi kebijakan. Edwards III menyoroti dua aspek utama dalam struktur birokrasi, yaitu Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi. SOP berfungsi sebagai panduan baku yang mendisiplinkan dan mempermudah pelaksana dalam bertindak secara seragam, sementara fragmentasi berkaitan dengan pembagian tanggung jawab antarinstansi yang jika terlalu menyebar justru dapat menghambat koordinasi. Dalam praktiknya, hubungan antara komunikasi dan sumber daya sangatlah erat dalam menentukan kelancaran program. Ketika instruksi kebijakan telah ditransmisikan dengan sangat jelas, para pelaksana tetap membutuhkan ketersediaan anggaran dan personel yang kompeten agar instruksi tersebut dapat dieksekusi secara nyata.

Keterbatasan sumber daya sering kali menjadi alasan utama mengapa komunikasi kebijakan yang sudah baik tetap gagal membuahkan hasil di lapangan. Di sisi lain, interaksi antara disposisi dan struktur birokrasi juga memegang peranan yang tidak kalah dinamis. Sekalipun

birokrasi telah memiliki SOP yang sangat ketat dan terstruktur, implementasi tetap bisa melenceng jika disposisi atau sikap para pelaksananya tidak sejalan dengan visi kebijakan tersebut. Pelaksana yang tidak setuju dengan kebijakan cenderung akan memanfaatkan celah dalam birokrasi untuk memperlambat atau membelokkan arah pelaksanaan program. Secara umum, tantangan terbesar dalam mengaplikasikan teori Edwards III ini adalah menjaga keseimbangan dan keterpaduan di antara keempat variabel tersebut.

Sering kali, suatu kebijakan gagal bukan karena substansinya yang buruk, melainkan karena ego sektoral akibat fragmentasi birokrasi, atau karena informasi yang terdistorsi saat proses transmisi dari pusat ke daerah. Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap keempat dimensi ini sangat diperlukan oleh para evaluator kebijakan. Sebagai kesimpulan, teori implementasi George C. Edwards III memberikan kerangka kerja yang sangat sistematis untuk membedah kompleksitas pelaksanaan kebijakan publik. Dengan mengevaluasi aspek komunikasi, kecukupan sumber daya, kesiapan disposisi pelaksana, serta efisiensi struktur birokrasi, kita dapat mengidentifikasi titik lemah dari suatu program secara akurat. Keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan pada akhirnya bergantung pada sejauh mana keempat elemen ini dikelola secara harmonis dan integratif.

### **1.6 Operasional Konsep**

Untuk menganalisis implementasi kebijakan pada program Kudu Sekolah di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan menggunakan implementasi kebijakan menurut Edwards III (1980:17) sebagai berikut.

**Tabel 1.2** Indikator Operasional Konsep

<b>No</b>	<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
1	<i>Communication</i> (Komunikasi), dalam hal ini keberhasilan suatu kebijakan ditentukan dari bagaimana pelaksana kebijakan mengetahui serta melaksanakan apa yang harus dikerjakan.	Transmisi (Transmission) Kejelasan (Clarity) Konsistensi (Consistency)
2	<i>Resources</i> (Sumber Daya), suatu kebijakan akan terhambat apabila pelaksana kebijakan kekurangan sumber daya dalam melaksanakan kebijakan.	Staf (Staff) Informasi (Information) Wewenang (Authority) Fasilitas (Facilities)
3	<i>Dispotions</i> (Disposisi), dalam hal ini melihat bagaimana sikap dan komitmen dari pelaksana kebijakan.	Kognisi (Cognition) Arah respon (Response) Intensitas respon (Intensity)
4	<i>Bureaucratic Structure</i> (Struktur Birokrasi), organisasi yang melaksanakan kebijakan berpengaruh besar terhadap hasil akhir dari kebijakan.	Standard Operating Procedures (SOP) Fragmentasi (Fragmentation)

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Desain Penelitian

Metode penelitian merupakan cara yang digunakan untuk memilih topik penelitian (Ramdhan, 2021:13). Peneliti dapat memilih menggunakan metode yang sesuai dengan rencana penelitian. Dalam hal ini, penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Metode penelitian merupakan Menurut Bogdan dan Taylor (1992) dalam Tersiana (2018:10) penelitian kualitatif adalah salah satu jenis cara atau prosedur penelitian yang menghasilkan data dalam bentuk kata-kata atau ucapan serta perilaku. Penelitian dengan metode kualitatif diharapkan dapat

menghasilkan penjelasan yang lebih mendalam mengenai topik yang akan diteliti.

Pendekatan deskriptif penelitian kualitatif adalah pendekatan Menurut Sukmadinata (2011: 73), penelitian deskriptif kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, kualitas, keterkaitan antar kegiatan.

### **1.7.2 Situs Penelitian dan Subjek Penelitian**

Penelitian ini bertempat di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan. Narasumber dari penelitian ini, yakni: Bapak Raharjo (Kasi Pemerintahan Umum Kecamatan Kesesi).

### **1.7.3 Jenis Data dan Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Sumber data primer diperoleh langsung oleh peneliti dari lapangan. Penelitian ini menggunakan data primer melalui wawancara langsung dengan narasumber.

#### **b. Data Sekunder**

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa arsip dan dokumentasi kantor Kecamatan Kesesi.

### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan dokumen.

### **1.7.5 Teknik Analisis**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif.

### **1.7.6 Kualitas Data**

Pengujian kualitas data dalam penelitian ini menggunakan cara triangulasi. Menurut Sugiyono (2013) triangulasi data dilakukan untuk memeriksa kembali data yang diperoleh dengan sumber-sumber.