

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

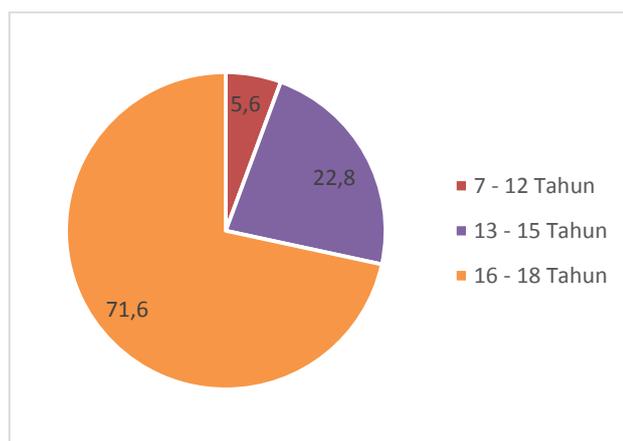
Indonesia adalah salah satu Negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia. Data sensus penduduk dunia menunjukkan bahwa Indonesia memiliki jumlah penduduk kurang lebih 265 juta jiwa pada tahun 2018. Salah satu hal yang mendorong besarnya jumlah penduduk di Indonesia adalah wilayah yang luas dan keberagaman suku. Jumlah yang besar tersebut tersebar di seluruh pelosok wilayah Negara Republik Indonesia yang terdiri dari 17.504 pulau di gugusan pulau-pulau nusantara. Penduduk yang besar dan wilayah yang luas memberi beberapa dampak seperti masalah pendidikan yang kurang merata, infrastruktur yang tidak merata, masalah kesehatan dan berbagai masalah lainnya. Masalah pemerataan pendidikan menjadi salah satu masalah pemerintah yang cukup serius.

Pendidikan merupakan salah satu elemen penting sebuah bangsa dan amanat bangsa pada pembukaan UUD 1945. Pemerintah RI dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjalankan fungsi pemerintah untuk menyediakan pendidikan dan fasilitas pendidikan bagi anak bangsa. Oleh karena itu, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bersama dengan Kementerian/Lembaga terkait melalui program-programnya berusaha menjamin pendidikan tersebar merata di Indonesia. Salah satu pekerjaan rumah besar pemerintah berkaitan dengan pendidikan adalah memastikan bahwa generasi

bangsa dapat mengakses dan mengenyam pendidikan dengan layak dan tanpa diskriminatif.

Anak tidak sekolah (ATS) menjadi salah satu permasalahan di bidang pendidikan yang dihadapi pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan. Data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (susenas) 2019 menunjukkan setidaknya ada 4,3 juta anak tidak sekolah dalam rentang usia 7 – 18 tahun di seluruh Indonesia, dengan rincian yang disebutkan pada Gambar 1.1 dibawah ini :

**Gambar 1. 1 Data Anak Tidak Sekolah Nasional**



Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional, 2019

Pada Gambar 1.1 dapat diketahui bahwa dari rentang umur 7 hingga 18 tahun jumlah terbesar yaitu dalam rentang usia 16 sampai 18 tahun atau setara dengan usia anak Sekolah Menengah Atas (SMA) sebanyak 71, 6 persen. Sedangkan jumlah terbanyak kedua adalah rentang usia 13 – 15 tahun yang berjumlah 22,8 persen atau setara dengan usia anak Sekolah Menengah Pertama (SMP). Serta sisanya dalam rentang usia 7- 12 tahun atau yang setara dengan usia anak Sekolah Dasar (SD) berjumlah 5,6 persen.

Jumlah ini dapat dikatakan jumlah yang cukup besar bagi Indonesia yang akan menghadapi bonus demografi pada tahun 2020 – 2030. Masalah ATS ini berkaitan erat dengan kesempatan anak bangsa untuk memperoleh dan mengenyam pendidikan yang layak, dalam Pasal 9 ayat 1 UU Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menyebutkan bahwa “setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka perkembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya”. Selain itu, masalah ini juga menjadi hambatan dalam implementasi nawacita yang dituangkan dalam dokumen RPJMN periode 2015 – 2019, dimana dalam dokumen tersebut wajib belajar selama 12 tahun menjadi salah satu prioritas program pembangunan di sector pendidikan.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas) telah mengeluarkan strategi nasional penanganan anak tidak sekolah (Stranas ATS) pada tahun 2020 yang merupakan hasil kerja sama dengan UNICEF dan Kementerian/Lembaga lain yang terkait. Strategi Nasional tersebut diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menyusun strategi kebijakan bagi pemerintah, masyarakat serta seluruh pihak terkait dalam mengatasi isu dan permasalahan anak tidak sekolah.

Stranas ATS menurut Kementerian PPN/Bappenas memiliki tujuan untuk memastikan terciptanya penguatan, perbaikan, perluasan, dan membangun pola koordinasi yang lebih baik dan meningkatkan efektifitas dari program – program yang telah ada maupun yang akan diinisiasi oleh pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhan layanan pendidikan serta pelatihan

yang berkualitas dan relevan bagi anak – anak di Indonesia. Stranas ATS yang disusun bersama dengan UNICEF ini telah melewati tahap kajian yang mendalam dan melewati proses uji coba (*pilot project*) di 2 (dua) kabupaten yaitu Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Brebes untuk mengetahui efektivitas penerapan di daerah serta sejauh mana relevansinya dalam mengakomodir kebutuhan dan situasi daerah dalam mengatasi masalah ATS.

Dokumen stranas ATS ini juga dilengkapi dengan petunjuk teknis (juknis) pelaksanaan stranas ATS, yang secara garis besar isinya adalah sebagai berikut :

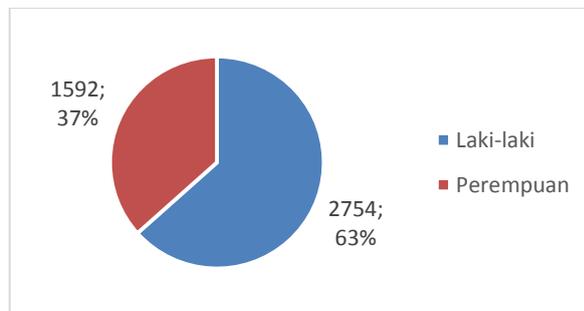
1. Membangun pemahaman komprehensif tentang kondisi ATS di Indonesia
2. Membuat peta tanggung jawab dan kewenangan yang bersifat lintas sektor yang bertujuan untuk menunjang koordinasi yang lebih efektif dalam upaya penanganan ATS
3. Memberikan dasar terutama terkait kerangka pemikiran strategis dan juga panduan untuk Pemerintah Daerah serta pemangku kepentingan lainnya dalam mengembangkan solusi penanganan ATS yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan tantangan di daerah masing - masing
4. Membangun sistem dan kapasitas kelembagaan yang lebih efektif dalam upaya pelaksanaan strategi penanganan ATS pada tingkat nasional dan daerah.

Hasil (*output*) dari stranas ATS ini nantinya adalah pemetaan kebijakan dan program yang terkait upaya penanganan masalah ATS, pemetaan tanggung jawab lintas kewenangan dan sector untuk menangani masalah ATS, rekomendasi

perbaikan kebijakan perencanaan dan penganggaran untuk mengatasi masalah ATS secara lebih baik, serta rekomendasi tindakan prioritas utk mengatasi masalah ATS.

Kabupaten Pekalongan menjadi salah satu daerah di Jawa Tengah dengan angka ATS yang cukup tinggi yaitu 4346 anak (data 2019). Berikut rincian data Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2019.

**Gambar 1. 2 Data Anak Tidak Sekolah Kabupaten Pekalongan**



Sumber : kudusekolah.pekalongankab.go.id

Data pada Gambar 1.2 menunjukkan jumlah ATS di kabupaten pekalongan dengan rincian sebesar 63 % atau berjumlah 2754 anak yang merupakan anak laki-laki dan 37 % atau berjumlah 1592 anak yang merupakan anak perempuan yang secara keseluruhan berjumlah 4346 anak..

**Tabel 1. 1 Jumlah ATS per Kecamatan**

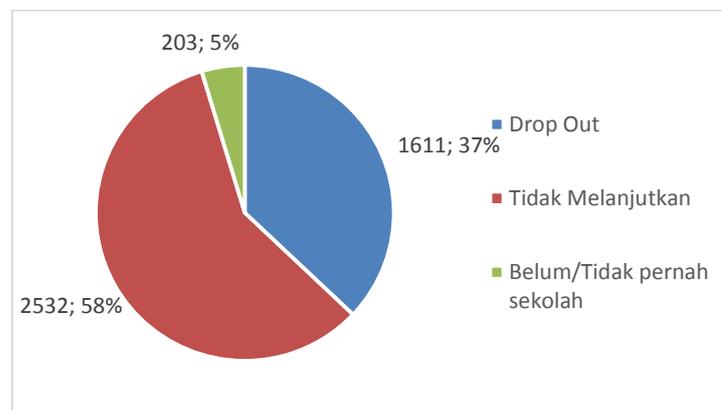
NO	KECAMATAN	JUMLAH
1	Kandangserang	557
2	Bojong	404

<b>3</b>	Kajen	368
<b>4</b>	Kesesi	295
<b>5</b>	Paninggaran	269
<b>6</b>	Siwalan	249
<b>7</b>	Sragi	245
<b>8</b>	Talun	221
<b>9</b>	Tirto	220
<b>10</b>	Karanganyar	208
<b>11</b>	Doro	200
<b>12</b>	Wonopringgo	185
<b>13</b>	Kedungwuni	177
<b>14</b>	Lebakbarang	146
<b>15</b>	Wonokerto	146
<b>16</b>	Wiradesa	125
<b>17</b>	Karangdadap	124
<b>18</b>	Petungkriyono	118
<b>19</b>	Buaran	92
<b>TOTAL ATS</b>		<b>4346</b>

Sumber : [kudusekolah.pekalongankab.go.id](http://kudusekolah.pekalongankab.go.id)

Berdasarkan Tabel 1.1 menunjukkan bahwa total 4346 anak tidak sekolah tersebut tersebar di 19 kecamatan dengan 5 kecamatan memiliki jumlah ATS yang tertinggi yaitu Kecamatan Kandangserang berjumlah 557 anak, Kecamatan Bojong berjumlah sebanyak 404 anak, Kecamatan Kajen berjumlah 368 anak, Kecamatan Kesesi berjumlah 295 anak, dan Kecamatan Paninggaran yang berjumlah 269 anak.

**Gambar 1.3 Kategori ATS**



Sumber : *kudusekolah.pekalongankab.go.id*

Berdasarkan Gambar 1.3 dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Pekalongan kemudian membagi ATS kedalam beberapa kategori ATS sesuai dengan definisi ATS dalam Stranas ATS, kategori – kategori tersebut adalah kategori Drop Out (DO)/putus sekolah, kategori tidak melanjutkan, dan kategori belum atau tidak pernah sekolah. Dari ketiga kategori tersebut, jumlah terbanyak yaitu masuk dalam kategori tidak melanjutkan yaitu sebesar 58 persen atau sebanyak 2532 anak, kategori terbanyak kedua adalah kategori Drop Out yaitu

sebesar 37 persen atau berjumlah 1611 anak. Sedangkan sisanya adalah kategori belum atau tidak pernah sekolah dengan jumlah 203 anak atau sebesar 5 persen.

Pemerintah daerah (Pemda) mengambil peran penting di bidang pendidikan dan masalah penanganan ATS ini, terlebih di era otonomi daerah. Pendidikan menjadi salah satu bidang yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan penyelenggaraannya menjadi salah satu kategori pelayanan dasar wajib yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah sehingga kini dikenal dengan era otonomi pendidikan. Pelaksanaan layanan pendidikan oleh pemerintah daerah harus mengacu pada standar pelayanan minimal (SPM) yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang termasuk dalam urusan pemerintah wajib yang berhak diperoleh oleh setiap warga Negara.

Pemerintah daerah dalam hal ini mencakup pemerintah daerah provinsi yang memegang wewenang pendidikan menengah dan khusus serta pemerintah daerah kabupaten/kota yang memegang wewenang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan kesetaraan.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan telah berupaya mengatasi permasalahan ATS dengan inovasi program Gerakan Kudu Sekolah. Gerakan Kudu Sekolah ini diluncurkan oleh pemerintah Kabupaten Pekalongan pada pertengahan tahun 2019. Kata “KUDU” sendiri merupakan singkatan dari Kembali Upayakan Dukungan untuk sekolah. Selain itu, kata ”KUDU” memiliki filosofi bahwa semua anak di sekolah harus mendapatkan pendidikan, hal ini

tentunya sesuai dengan amanat UUD 1945. Target dari Gerakan Kudu Sekolah adalah mengupayakan anak yang masuk pada usia sekolah agar dapat kembali ke sekolah, baik sekolah formal maupun non formal.

Gerakan Kudu Sekolah merupakan sebuah program yang digagas oleh Pemerintah Kabupaten Pekalongan yang mengarah pada skema kolaborasi dan kerja sama multiaktor untuk menurunkan angka ATS di Kabupaten Pekalongan yang cukup tinggi. Bupati pekalongan juga menyampaikan bahwa Gerakan Kudu sekolah ini bersifat kolaboratif antara kelompok - kelompok strategis yang ada di masyarakat. Kelompok strategis disini bisa dimaknai sebagai sebuah kelompok yang terdiri dari berbagai elemen, seperti dari perguruan tinggi, swasta, maupun aktivis yang peduli terhadap pendidikan.

Konsep kolaboratif atau multiaktor dapat menjadi salah satu solusi mengatasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah. Skema ini muncul dari adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan public. Pelayanan public tidak lagi dimaknai sebagai sebuah domain yang hanya dikuasai oleh pemerintah akan tetapi pelayanan public dipahami dalam arti yang lebih luas yaitu segala upaya pemenuhan kebutuhan barang dan jasa yang berguna untuk hajat hidup orang banyak (*public*) maka dapat disebut sebagai pelayanan public. Implikasi dari paradigma ini adalah akan munculnya aktor baru yang terlibat dalam upaya pemenuhan kebutuhan public ataupun penyelesaian masalah public seperti dari sector swasta ataupun lembaga swadaya masyarakat (LSM)

Konsep kolaboratif atau multiaktor ini juga sejalan dengan stranas ATS dimana pemerintah menyadari peran dan kontribusi berbagai pihak dalam keberhasilan penanganan masalah ATS ini. Oleh karena itu, salah satu *output* dari stranas ATS adalah pemetaan tanggung jawab dan kewenangan lintas sector dalam mengatasi masalah ATS ini. Pemerintah juga memiliki posisi yang krusial dalam skema kolaboratif atau multiaktor ini, dimana pemerintah bertindak sebagai koordinator yang mengkoordinasikan berbagai aktor yang terlibat dan menginisiasi program – program untuk mengatasi permasalahan public di masyarakat. Selain Kabupaten Pekalongan dengan gerakan Kudu Sekolahnya, beberapa pemerintah daerah juga telah menginisiasi program yang mengusung semangat kolaboratif dalam mengatasi masalah ATS yang juga berpedoman dengan stranas ATS seperti Gerakan Kembali Bersekolah (GKB) di Kabupaten Brebes.

Konsep kolaboratif juga menjadi salah satu jawaban untuk permasalahan ketika pemerintah daerah dalam upayanya menyediakan layanan public menghadapi masalah keterbatasan sumber daya, kapasitas serta kemampuan. Selain itu, kebijakan dan program yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan public pun implementasinya seringkali tidak efektif. Oleh karena itu, dibutuhkan gagasan dan strategi untuk mengatasi masalah keterbatasan ini yaitu salah satunya adalah konsep kolaboratif.

Gerakan Kudu Sekolah dalam pelaksanaannya masih banyak permasalahan yang ditemui. Pandemi Covid 19 yang mulai masuk di Indonesia pada awal 2020 membuat terganggunya keberjalanan beberapa bidang esensial

seperti ekonomi, pendidikan, dan lain sebagainya tidak terkecuali Gerakan Kudu Sekolah ini. Selain itu, beberapa permasalahan pokok yang dihadapi lainnya adalah seperti belum tercapainya target pengembalian ATS ke sekolah pada tahun – tahun sebelumnya dan juga bisa dilihat dari beberapa kecamatan yang perkembangannya dalam pengembalian ATS ke sekolah cenderung lambat dan memiliki jumlah ATS yang cenderung tinggi, yaitu kecamatan Kandangserang, Kecamatan Bojong, Kecamatan Kajen, Kecamatan Kesesi, dan Kecamatan Paninggaran.

Kecamatan Kesesi sebagai salah satu Kecamatan dengan jumlah ATS tertinggi mengalami permasalahan lambatnya pengembalian ATS. Sebagai gambaran, menurut keterangan dari pihak Kecamatan Kesesi pada tahun 2020 tidak ada sama sekali ATS yang dikembalikan ke sekolah. Padahal apabila dilihat dari *stakeholder* yang terlibat di Kecamatan Kesesi sudah terdapat *stakeholder* yang dapat mendukung berjalan jejaring kolaboratif seperti adanya organisasi masyarakat dari unsur keagamaan yang memang terlibat dalam gerakan Kudu Sekolah.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti tertarik untuk menganalisis proses kolaborasi, kerja sama dan jejaring yang terjalin antar *stakeholder* yang terlibat dalam gerakan menurunkan jumlah anak tidak sekolah serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program tersebut di Kecamatan Kesesi, sebagai salah satu kecamatan dengan perkembangan pengembalian ATS yang cukup rendah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Proses Jejaring Kolaboratif dalam Gerakan Kudu Sekolah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis proses jejaring kolaboratif pada Gerakan Kudu Sekolah dalam menurunkan jumlah anak tidak sekolah di Kabupaten Pekalongan
2. Mendeskripsikan alur – alur teknis pengembalian Anak Tidak Sekolah
3. Mengetahui hambatan – hambatan yang dihadapi dalam penurunan jumlah Anak Tidak Sekolah

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan teori dan analisis, serta untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang dan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

2. Kegunaan praktis

- a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadi masukan dan pengetahuan baru bagi mahasiswa Administrasi Publik tentang jejaring kolaboratif.

- b. Bagi Pemerintah Kabupaten Pekalongan

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pelaksanaan program kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

c. Bagi Civitas Akademika

Untuk menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi mahasiswa program Studi Administrasi Publik pada khususnya dan mahasiswa Undip pada umumnya

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

**Tabel 1. 2 Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti	Tujuan	Metode	Hasil	Perbedaan
1.	Ricardo Saputra (2017)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran dari dinas pendidikan Kota Pekanbaru dalam mengatasi permasalahan anak putus sekolah di Pekanbaru pada jenjang pendidikan sekolah dasar antara tahun 2015 – 2015	Deskriptif, kualitatif	Hasil dari penelitian ini ditemukan bahwa dinas Pendidikan kota Pekanbaru telah berupaya secara maksimal dengan mengeluarkan beberapa kebijakan namun dibutuhkan dukungan berupa peran aktif dari pihak sekolah untuk ikut serta dalam mengatasi permasalahan tersebut	Perbedaan dengan penelitian tersebut adalah pada permasalahan yang diteliti, dimana peneliti dalam hal ini akan meneliti jejaring kolaboratif dalam bidang pendidikan
2.	Ahmad Fauzi R, Andi Gau Kadir, dan Andi Murfhi (2017)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis peranan pemerintah daerah dalam menekan angka anak putus sekolah di Kabupaten Wajo dan menggambarkan faktor-faktor penyebab anak putus sekolah di Kabupaten Wajo.	Deskriptif, Kualitatif.	Hasil dari penelitian ini diketahui beberapa perana pemerintah daerah untuk menekan jumlah anak putus sekolah di Kabupaten Wajo adalah dengan mengeluarkan beberapa kebijakan di bidang pendidikan.. Sedangkan faktor yang menjadi penyebab anak putus sekolah adalah kurangnya minat anak untuk bersekolah, keadaan keluarga yang tidak harmonis, lemahnya ekonomi keluarga, kondisi lingkungan tempat tinggal anak, pandangan masyarakat akan pendidikan.	Perbedaan dengan penelitian tersebut terletak pada fokus, penelitian tersebut lebih menekankan analisis peran pemerintah daerah sedangkan peneliti akan menekankan analisis pada proses kolaboratif antara pemerintah daerah dengan berbagai stakeholder.
3.	Meta Rizki Putri Agam Firdaus, Saiman, Krishno Hadi (2018)	Penelitian bertujuan untuk mengetahui implementasi dari kebijakan pemerintah kota Malang pada penanganan anak putus sekolah di tingkat SMP/MTs dan faktor	Deskriptif kualitatif.	Hasilnya ditemukan bahwa terdapat beberapa kebijakan yang telah dibuat belum dilaksanakan dengan baik. Selain itu, ketidaksediaan data yang valid menjadi salah satu penghambat dalam	Perbedaan dengan penelitian tersebut aspek yang dianalisis, penelitian tersebut focus pada implementasi kebijakan sedangkan peneliti dalam hal ini

		yang menjadi kendala dalam penanganan masalah tersebut		implementasi kebijakan tersebut.	akan focus pada analisis jejaring kolaboratif
4.	Asih Dwi Wulandari (2017)	Penelitian ini membahas tentang Kerjasama LSM dan Masyarakat dalam upaya menekan angka anak putus sekolah melalui anak dampingan di Kelurahan Tandang.	Deskriptif Kualitatif.	. Hasilnya ditemukan bahwa dalam penanganan anak sekolah yang diinisiasi oleh KKS selalu melibatkan masyarakat seperti program anak dampingan tersebut. Program anak dampingan sendiri merupakan program yang mendampingi anak dalam proses pendidikannya. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi anak putus sekolah di Kelurahan Tandang dan temuan yang didapatkan dalam berlangsungnya kerjasama tersebut	Perbedaan dengan penelitian tersebut adalah pada focus dan teori yang digunakan, dalam penelitian tersebut lebih focus pada kemitraan dan menggunakan teori kemitraan sedangkan peneliti akan meneliti jejaring kolaboratif dan menggunakan teori kolaboratif
5.	Yani Talakua (2018)	Tujuan Penelitian ini untuk melihat peran pemerintah kota Ambon dan stakeholder dalam penanganan anak putus sekolah di Kota Ambon	Kualitatif.	Hasil ini dari penelitian ini ditemukan bahwa terdapat peran pemerintah yaitu dengan mengoptimalkan dan meminimalisasi serta menekan angka anak putus sekolah di Kota Ambon, seperti optimalisasi bantuan-bantuan pada sektor pendidikan. Selain itu, lembaga-lembaga masyarakat yang lain turut berperan aktif dalam penanganan anak putus sekolah ini.	Perbedaan dengan penelitian tersebut terletak pada fokus, penelitian tersebut lebih menekankan analisis peran pemerintah kota dan stakeholder sedangkan peneliti akan menekankan analisis pada proses kolaboratif antara pemerintah daerah dengan berbagai stakeholder.
6.	Morin Benjamin, Agustinus Pati, Frans Singkoh (2017)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi Dinas Pendidikan dalam menekan angka anak putus sekolah di Kota Bitung	Deskriptif Kualitatif	Hasil dari penelitian ditemukan bahwa terdapat beberapa strategi dinas pendidikan dalam menekan angka anak putus sekolah yang dinilai sudah cukup baik, seperti mengeluarkan Kebijakan penuntasan wajib belajar	Perbedaan terletak pada focus penelitian, dimana focus penelitian tersebut hanya terbatas pada strategi dinas pendidikan. Sedangkan peneliti akan focus pada

				12 tahun, Pemberian bantuan dana pendidikan baik dalam bentuk beasiswa atau lainnya, menciptakan program – program kreatif dan Sosialisasi kepada masyarakat..	proses kolaboratif secara umum dalam mengatasi permasalahan anak tidak sekolah
7.	Ulla Aulia Farsya, Afrizal, handrisal (2018)	Tujuan penelitian ini adalah untuk kebijakan pemerintha daerah dan program pemerintah daerah dalam mengatasi anak putus sekolah di tingkat dasar.	Deskriptif, kualitatif	Hasil dari penelitian ini ditemukan bahwa Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengatasi Anak Putus Sekolah di Tingkat Sekolah Dasar di Kelurahan Tanjung Unggat Kota Tanjungpinang belum berjalan optimal. Hal ini dapat dilihat dari Karakteristik Agen Pelaksana dalam melaksanakan program wajib belajar Sembilan tahun serta keterlibatan pihak pemerintah dan pihak yang terkait secara moril dan materil sudah meningkatkan pelaksanaan dalam program wajib belajar 9 tahun.	Perbedaan terletak pada aspek yang dianalisis, penelitian tersebut lebih focus terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk mengatasi anak putus sekolah. Sedangkan peneliti akan focus pada proses kolaboratif dalam mengatasi permasalahan anak tidak sekolah
8.	Rohaty Majzub, Maisarah Muhammad Rais (2010)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi penanganan anak putus sekolah yang efektif dari perspektif orang tua dan guru	Metode penelitian yang digunakan adalah campuran yaitu dengan <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) kepada guru dan orang tua murid	Hasil dari penelitian adalah bahwa untuk menghasilkan strategi yang efektif diperlukan identifikasi dari latar belakang atau penyebab anak putus sekolah dan untuk mendukung hal tersebut diperlukan adanya consensus bersama untuk berubah dan pembuatan kebijakan yang mendukung di level makro.	Perbedaan terletak pada aspek yang dianalisis, penelitian tersebut lebih focus terhadap upaya mencari strategi terbaik untuk mengatasi permasalahan anak putus sekolah. Sedangkan peneliti akan focus pada proses kolaboratif dalam mengatasi permasalahan anak

					tidak sekolah
9.	Tray J. Geiger, Audrey Amrein-Beardsley (2017)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi program pencegahan anak putus sekolah yang didukung oleh <i>National Basketball Association (NBA)</i>	Metode yang digunakan dalam penelitian adalah Campuran dengan <i>Focus Grup Discussion (FGD)</i> serta pengambilan sampel dengan <i>stratified random sampling</i>	Hasil dari penelitian ini ditemukan bahwa murid dan guru menerima program tersebut dan percaya bahwa program tersebut dapat membantu mereka, murid dan guru saling bekerja sama dalam mendukung program tersebut, secara keseluruhan seluruh responden mendukung program tersebut	Perbedaan terletak pada aspek yang dianalisis, penelitian tersebut lebih focus terhadap evaluasi terhadap program pencegahan anak putus sekolah. Sedangkan peneliti akan focus pada proses kolaboratif dalam mengatasi permasalahan anak putus sekolah
10.	Yuge Ma, Jing Lan, Thomas Thornton, Diana Mangalagiu, Dajian Zhu (2018)	berfokus pada studi kasus FFBS dan mengkaji bagaimana aktor komersial, politik dan sosial berinteraksi dalam menangani masalah publik yang muncul dalam proses peningkatan FFBS dari perspektif tata kelola kolaboratif.	kualitatif, dengan metode pengumpulan data melalui wawancara, diskusi dengan stakeholder, serta observasi baik partisipatorii maupun non partisipatoris.	Hasil dari penelitian ini ditemukan bahwa hambatan dari penerapan Collaborative governance disebabkan kurangnya pengakuan dan integrasi antar aktor baru seperti kelompok pengguna	Penelitian tersebut hanya membahas kolaboratif dalam penyelesaian permasalahan public secara umum sedangkan peneliti akan memfokuskan kolaboratif untuk mengatasi permasalahan anak putus sekolah.

Beberapa penelitian terdahulu befokus pada strategi atau peran salah satu pihak seperti peran dinas pendidikan, pemerintah daerah, atau stakeholder lainnya (Saputra, 2019; Talakua, 2018). Terdapat juga penelitian yang focus pada implementasi atau evaluasi kebijakan pemerintah daerah (Firdaus et al., 2018), serta upaya kerjasama antara LSM dan masyarakat (Wulandari, 2016). Belum terdapat penelitian yang secara khusus meneliti proses kolaboratif dan menganalisis jejaring kolaboratif dengan focus permasalahan anak tidak sekolah

(ATS). Oleh karena itu, peneliti akan meneliti tentang upaya penurunan angka anak tidak sekolah di Kabupaten Pekalongan dan melihatnya dari sudut pandang jejaring kolaboratif dengan menggunakan teori *Collaborative Governance* Ansell dan Gash.

### **1.5.2 Administrasi Publik**

Administrasi secara umum dipahami sebagai sebuah proses kerjasama antara dua individu atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu. Lebih spesifik administrasi publik dapat dimaknai sebagai sebuah proses kerjasama dan pengaturan sumber daya publik yang kemudian diimplementasikan dalam kebijakan – kebijakan publik. Sedangkan Public dalam administrasi public dapat dimaknai dalam tiga konteks yaitu *pertama* konteks kelembagaan yaitu semua institusi yang terlibat dalam pengelolaan urusan public dan berbasis nilai-nilai public, *kedua* konteks arena atau ruang yaitu tempat dimana urusan dan kepentingan bersama didiskusikan, dan *ketiga* konteks nilai yaitu nilai-nilai bersama bagaimana seharusnya kekuasaan Negara dikelola (Dwiyanto, 2020 )

Piffner dan Presthus menjelaskan cakupan pengertian tentang administrasi publik (Syafiie, 2010), diantaranya :

1. Administrasi publik mencakup implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan – badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat dimaknai sebagai kerjasama baik individu maupun kelompok dalam melaksanakan kebijaksanaan pemerintah terutama yang menjadi pekerjaan sehari – hari pemerintah.

3. Administrasi publik adalah sebuah proses yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan - kebijakan pemerintah termasuk teknik dan pengarahan kecakapan, serta memberikan arah dan maksud terhadap usaha sekumpulan individu.

Berdasarkan pendapat – pendapat para ahli mengenai administrasi publik maka didapat kesimpulan bahwa administrasi public merupakan sebuah ilmu yang mengatur dan mengelola sumber daya serta urusan public yang kemudian diimplemtasikan dalam kebijkan-kebijakan pemerintah.

### **1.5.3 Manajemen Publik**

Istilah manajemen berkaitan dengan proses pengelolaan sumber daya yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Mary Parker Follet mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses pencapain hasil melalui orang lain (Keban, 2004). Keban menambahkan bahwa definisi tersebut mengindikasikan beberapa elemen penting dalam manajemen yaitu bahwa manajemen merupakan serangkaian proses kerja sama dan mengupayakan sinergisme, proses kerja sama tersebut terjadi diantara individu yang dipimpin oleh seorang pemimpin, proses kerja sama tersebut dijalankan atas dasar prinsip-prinsip yang telah teruji keterandalannya.

Manajemen public merupakan suatu ilmu yang bersifat interdisipliner atau cabang dari sebuah disiplin ilmu, administrasi public menggabung beberapa aspek – aspek umum organisasi, yaitu fungsi manajemen seperti POAC di satu sisi dan

fungsi organisasi public seperti sumber daya manusia, keuangan, informasi, politik di sisi lain (Keban, 2004).

Manajemen public atau manajemen instansi pemerintahan sendiri dikenal sebagai salah satu bentuk manajemen yang bersifat khusus. Overman (dalam Keban, 2004) menjelaskan bahwa manajemen public merefleksikan tekanan antara *rational instrument* dan orientasi politik. Selain itu, manajemen public sendiri dijiwai nilai-nilai public dalam pelaksanaannya. Dwiyanto (2020) menjelaskan bahwa hubungan antara manajemen public dengan nilai-nilai public bersifat sirkuler dan simetris, artinya manajer public harus dapat menciptakan nilai-nilai public melalui *output* dan *outcomes*. *Output* dan *outcomes* dari manajemen public harus memnuhi hak dan kewajiban warga Negara serta di sisi lain kewajiban dan prinsip pemerintahan harus menjadi dasar dalam menjalankan kebijakan dan program yang harus dikelola.

Berdasarkan penjelasan diatas, didapat sebuah kesimpulan bahwa manajemen public merupakan proses pengaturan dan pengelolaan sumber daya dalam organisasi public yang bertujuan untuk mencapai tujuan dari organisasi public itu sendiri yaitu memberikan pelayanan kepada warganya. Oleh karena itu, manajemen public menyeimbangkan fungsi manajemen secara umum seperti - *planning, organizing,controlling* dan fungsi organisasi public seperti penyediaan pelayanan publik.

#### 1.5.4 Manajemen Jejaring

Manajemen Jejaring menjadi salah satu sub bahasan yang penting dalam manajemen sector public. Menurut Argonoff para ahli kerap menyebut manajemen jejaring atau jejaring di sector public dalam beberapa istilah seperti jejaring kebijakan, jejaring kolaboratif, jejaring pemerintahan, atau jejaring aksi (Rethemeyer & Hatmaker, 2008). Lebih jauh lagi, para ahli berusaha untuk memisahkan antara jejaring kebijakan dan jejaring kolaboratif. Pembahasan mengenai manajemen jejaring disini akan dibatasi pada pembahasan mengenai jejaring kolaboratif atau jejaring pemerintahan yang lebih condong pada ranah manajemen public.

Gagasan mengenai jejaring muncul dalam paradigma *new public governance*. *New Public Governance* sendiri merupakan sebuah paradigma yang mengkritisi dan menggantikan paradigma NPM dan NPS dalam manajemen public yang menekankan gagasannya dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan public kepada masyarakat. *New public governance* memiliki 5 fokus yaitu *social political governance*, *public policy governance*, *administrative governance*, *contract governance*, dan *network governance* (Haryono, 2012). *New Public Governance* juga dianggap sebagai salah satu paradigma yang dapat menjawab problem kebijakan dan pelayanan public di abad 21. Kelima focus *new public governance* diatas dapat memfasilitasi keterlibatan berbagai aktor seperti *government*, *civil society*, dan *private sector* dalam penyelenggaran pemerintahan sehingga diharapkan dapat terbentuk tata pemerintahan yang mengedepankan

kepentingan masyarakat luas dalam bingkai egalitarianisme dan demokrasi (Haryono, 2012).

Pembentukan jejaring kolaboratif atau pemerintahan sendiri merupakan respon organisasi public atas tuntutan perkembangan zaman dan lingkungan, baik lingkungan internal maupun eksternal (Suwitri, 2011). Jejaring pemerintahan ini dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan model baru yang dapat menjawab problem dalam birokrasi serta tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap birokrasi, hal ini kemudian juga didukung semakin kompleksnya kekuatan dalam masyarakat (Haryono, 2012).

Terdapat 4 perspektif dalam manajemen jejaring. Perspektif pertama memandang bahwa manajemen jejaring merupakan serangkaian proses yang bertujuan untuk mencapai consensus bersama dan mengesampingkan beberapa pilihan kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan, focus manajemen jejaring adalah pada upaya pencapaian consensus, hal inilah yang kemudian akan menjadi poin yang membedakan antara manajemen jejaring dan jejaring kebijakan. Perspektif kedua melihat sisi lain dari dikotomi politik dan administrasi, dimana manajemen jejaring dipandang sebagai alat implementasi dan kolaborasi dan menyisakan pertanyaan mengenai tujuan dari pembentukan tujuan. Perspektif ketiga berfokus pada kemampuan sebuah jejaring untuk menjadi media dalam pertukaran informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam koordinasi aksi bersama. Perspektif keempat berfokus pada tata kelola yang didefinisikan secara luas, artinya bahwa dalam sebuah jejaring tidak bisa dengan

mudah dibagi ke dalam beberapa kelompok seperti kelompok kepentingan, penyedia layanan, dan lainnya.

### **1.5.5 Collaborative Governance**

*Collaborative governance* merupakan salah satu pokok bahasan atau teori yang muncul dalam diskursus manajemen jejaring sector public. Istilah *collaborative governance* memiliki makna yang sama dengan istilah jejaring kolaboratif atau jejaring pemerintahan. Jejaring kolaboratif sendiri merupakan sekumpulan organisasi public dan organisasi privat baik profit maupun non profit yang saling bekerja sama untuk menyediakan barang atau layanan public dalam keadaan ketika organisasi public (pemerintah) tidak mampu menyediakan barang atau layanan public secara mandiri atau organisasi privat tidak mau menyediakan barang atau layanan public sesuai dengan jumlah yang diinginkan (Rethemeyer & Hatmaker, 2008). Kolaborasi juga dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk kerjasama, interaksi, kompromi antar berbagai aktor yang saling berkaitan antar individu dan lembaga yang terlibat baik secara langsung atau tidak langsung (Haryono, 2012). Kolaborasi didasarkan pada nilai kesamaan tujuan, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih saying serta berbasis masyarakat.

Kerja sama antara pemerintah dengan beberapa pihak seperti pihak swasta di Indonesia terkadang hanya masih sebatas kerja sama yang bersifat kontrak dimana pemerintah bertindak sebagai pemilik pekerjaan dan pihak swasta sebagai vendor atau kontraktor, yang kemudian dipertemukan dengan skema lelang tender. Konsep *Collaborative governance* menghendaki skema kerja sama lebih

dari skema kontrak seperti yang telah disebutkan diatas. Kerja sama dengan skema kolaboratif mengharuskan adanya penyamaan persepsi seperti penyamaan visi, misi, tujuan, strategi, serta aktivitas untuk mencapai tujuan namun masing-masing pihak tetap memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan secara independen (Dwiyanto, 2017).

Melalui kolaborasi antar berbagai aktor maka akan terdapat distribusi kewenangan dan ketersediaan sumber daya yang memadai, sebagaimana kita ketahui pemerintah daerah terkadang memiliki kapasitas yang terbatas berkaitan dengan sumber daya, kemampuan, dan informasi yang dimiliki namun di sisi lain terdapat institusi lain di luar institusi pemerintah yang memiliki informasi dan kapasitas yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk merancang kebijakan di perkotaan (Dwiyanto, 2017).

Boivard berpendapat terdapat banyak isu dan permasalahan yang dapat diatasi dengan skema kemitraan antara pemerintah dengan swasta diantaranya yaitu dalam tataran perencanaan dan perancangan kebijakan, koordinasi kebijakan, pemantauan kebijakan, peninjauan kembali dan evaluasi kebijakan, implementasi kebijakan, penyelenggaraan layanan, serta mobilisasi dan pengelolaan sumber daya (Dwiyanto, 2017). Selain itu, Sun juga mengatakan *“Collaborative governance is conducive to the use of collective wisdom, to promote the concept of democracy, to solve the complex problems”* artinya bahwa konsep *collaborative governance* merupakan salah satu alternative yang cukup kondusif atau efektif dalam rangka pengambilan kebijakan secara kolektif, juga dapat dijadikan sebagai media untuk mempromosikan prinsip-prinsip demokrasi

dan dapat digunakan untuk mengatasi masalah yang cenderung kompleks (Sun, 2017). Hal senada juga disampaikan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) ia menjelaskan “*collaborative governance as the process and structures of public policy decision-making and management that engage people across boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished*” yang dapat dipahami bahwa jejaring kolaboratif pemerintahan dapat dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan dalam kebijakan dan manajemen publik yang melibatkan aktor – aktor lain diluar batas organisasi dan ruang publik, tingkat pemerintahan, organisasi swasta, dan masyarakat yang memiliki tujuan untuk melaksanakan tujuan umum yang ingin dicapai (Bitterman & Koliba, 2020).

Sementara itu, Ansell and Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai “*A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.*”(Ansell & Gash, 2007) atau Pemerintahan kolaboratif dimaknai sebagai sebuah pengaturan dimana satu atau lebih lembaga di sector public melibatkan aktor non public untuk terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat kolektif, formal, musyawarah, dan berorientasi pada consensus serta bertujuan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan public atau mengelola program dan asset public. Lan Cai berpendapat “*About the definition of the collaborative governance of academic research is mainly divided into three types: first, the initiator that collaborative*

*governance is the government; second, the collaborative governance is a process of negotiation; the last, the emphasis on collaborative governance includes multi-agent hybrid arrangements”* yang dapat diartikan bahwa para ahli dalam mendefinisikan *collaborative governance* dibagi ke dalam tiga jenis yaitu *pertama* inisiator dari kolaborasi adalah pemerintah, *kedua* tata pemerintahan kolaboratif sebagai sebuah proses negosiasi, dan *ketiga* penekanan bahwa pengaturan dalam proses kolaboratif pengaturan yang multiaktor (Sun, 2017).

Gray & Wood menyimpulkan bahwa kerjasama antara pemerintah dan lembaga non pemerintah memiliki beberapa ciri, diantaranya (Dwiyanto, 2017) :

- Kerjasama bersifat sukarela
- Masing-masing pihak yang terlibat memiliki kedudukan yang setara
- Masing-masing pihak memiliki hak untuk mengambil keputusan secara independen namun tetap tunduk pada kesepakatan bersama
- Pihak yang saling bekerjasama memiliki tujuan yang bersifat transformasional atau memiliki keinginan untuk meningkatkan kapasitas sistemik dengan menggabungkan sumber daya yang mereka kuasai

Berdasarkan beberapa pengertian dari para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* merupakan sebuah bentuk kerjasama antara lembaga public dengan lembaga non public yang bertujuan untuk menyelesaikan urusan public yang dibangun diatas visi, misi, dan nilai-nilai yang telah disepakati bersama.

### 1.5.6 Model Collaborative Governance

Terdapat beberapa model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh para ahli (Islamy, 2018), diantaranya :

#### a. Model Agranoff dan Mc.Guire

Model ini melihat kolaborasi dari sisi dua variabel yaitu aktivitas dan strategi yang kemudian dikembangkan dan menghasilkan enam gaya kolaborasi yaitu *jurisdiction based, abstinence, top down, donor recipient, reactive, dan contented*.

##### - *Jurisdiction Based*

Gaya ini terdiri dari variabel kolaborasi vertikal dan Horizontal. Variabel vertikal adalah hubungan aktivitas dan perilaku para aktor yang memiliki anggapan bahwa pola aktivitas antar aktor merupakan bagian dari pekerjaannya. Sedangkan Variabel Horizontal menggambarkan proses pembuatan kebijakan dan tata kelolanya.

##### - *Abstinence*

Gaya ini adalah sebuah penolakan untuk melakukan kolaborasi dan memilih untuk tidak terlibat dalam program kolaborasi.

##### - *Top Down*

Gaya ini menekankan pada kontrol dan intervensi dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah.

- *Donor Receptient*

Gaya ini memiliki ide dasar bahwa sejumlah aktor yang memiliki penguasaan atas keahlian dan informasi dapat mengontrol kebijakan secara konsisten dengan mengakomodir sekian banyak kepentingan sosial.

- *Reactive*

Gaya ini memiliki ciri utama tidak adanya dominasi orientasi dalam strategi atau aktifitas kolaborasi dan pendekatan yang digunakan adalah *maybe* atau *maybe not*.

- *Contented*

Gaya memberi penekanan pada pentingnya strategi kolaborasi daripada kegiatan kolaborasi itu sendiri, artinya gaya ini memiliki sifat yang lebih oportunistik dan berusaha untuk memahami lingkungan berdasarkan preferensi dari pemerintah daerah atau organisasi itu sendiri.

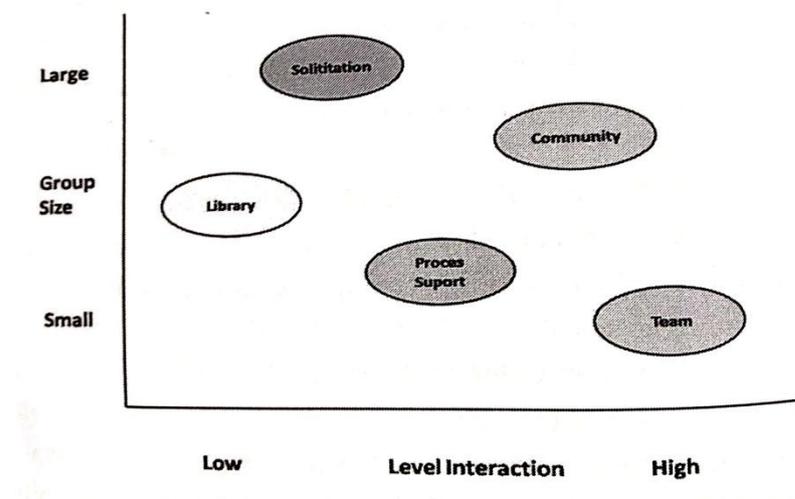
**Gambar 1. 4 Collaborative Governance Model Agranoff dan McGuire**



## b. Model Buttler Coleman

Butler dan Coleman memberikan model kolaborasi yang didasarkan pada variable interaksi dan variable ukuran kelompok. Model ini kemudian memiliki lima gaya kolaborasi yaitu *library*, *solicitation*, *tim*, *community*, dan *proses support*.

**Gambar 1. 5 Model Collaborative Governance Butler Coleman**



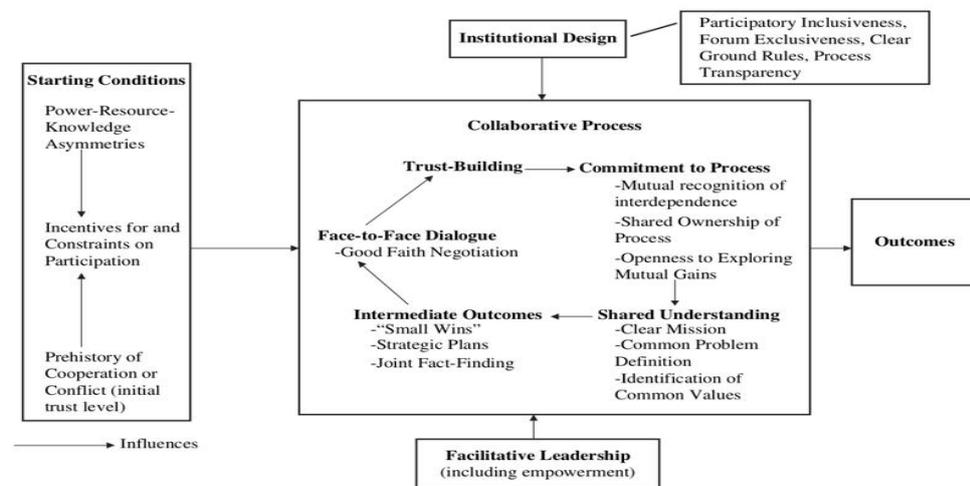
## c. Model Weber et al

Weber et al berpendapat bahwa keberhasilan sebuah kolaborasi akan tercapai dengan memberi penekanan pada integrasi fungsi. Integrasi ini meliputi integrasi fungsi birokrasi, lintas arena kebijakan dan level pemerintahan serta keterlibatan masyarakat dan organisasi non pemerintah.

#### d. Model Ansell dan Gash

Model ini memiliki empat variable yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi. Masing – masing variable tersebut kemudian dapt dirinci menjadi beberapa sub variable.

**Gambar 1. 6 Model Collaborative Governance Ansell dan Gash**



Menurut model ini, terdapat empat variabel penting dalam proses kolaborasi, yaitu :

##### 1. Kondisi Awal

Kondisi awal dalam sebuah kolaborasi dapat dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti kepentingan antar pihak dan visi yang ingin dicapai bersama, riwayat kerjasama yang pernah terjadi, sikap saling menghormati kerjasama yang terjalin, kepercayaan masing-masing stakeholders, ketidakseimbangan kekuatan, sumber daya, dan pengetahuan.

##### 2. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan mencakup segala peraturan dasar yang mendasari sebuah kolaborasi. Termasuk didalamnya adalah partisipasi masing – masing *stakeholder* dalam forum kolaborasi, aturan – aturan dasar yang mendukung kolaborasi, dan proses penyelenggaraan kolaborasi yang transparan (Islamy, 2018).

### 3. Kepemimpinan Fasilitatif

Islamy (2018) menyatakan bahwa kepemimpinan fasilitatif secara luas dapat dilihat sebagai salah satu unsur penting yang dapat membawa seluruh pihak untuk saling berdiskusi dan bertujuan untuk mencapai kesepakatan bersama.

### 4. Proses Kolaborasi

Terdapat 5 tahapan dalam proses kolaborasi :

- Dialog Tatap Muka, dalam proses kolaboratif dipastikan akan terjadi perbedaan pandangan antar pihak yang terlibat. Oleh karena itu, dialog disini dibutuhkan untuk membangun consensus, kesepakatan, dan aturan main yang jelas sehingga dapat tercipta proses kolaborasi yang efektif.
- Membangun Kepercayaan, membangun kepercayaan antar pihak yang terlibat merupakan proses yang membutuhkan waktu yang lama. Akan tetapi proses membangun kepercayaan harus dilaksanakan karena akan menjadi dasar dari proses kolaboratif yang akan dilaksanakan.
- Komitmen, komitmen para stakeholder dalam melakukan kolaborasi menjadi salah satu faktor penting keberhasilan proses kolaborasi.

Melalui komitmen, pihak-pihak terkait harus bersedia menyatukan pandangan – pandangan yang berbeda ke dalam satu pandangan yang disepakati bersama. Oleh karena itu, sebelum membangun komitmen dibutuhkan kepercayaan satu sama lain (tahap sebelumnya) agar tanggung jawab masing-masing pihak dapat dijalankan dengan baik

- Pemahaman bersama berkaitan dengan visi dan misi bersama, kesamaan tujuan, ideologi bersama, tujuan yang jelas, arah yang jelas dan strategis, penyelarasan nilai-nilai inti, dan penyelarasan pada definisi masalah.
- Hasil, kolaborasi akan terjadi ketika tujuan dan keuntungan dari sebuah kolaborasi bersifat konkrit.

#### 5. Hasil atau *outcomes*

Hasil yang dimaksud merupakan keuntungan yang diperoleh dari kolaborasi antar stakeholders dalam proses kolaboratif yang terjadi. Inti dari model kolaborasi ini terletak pada variable proses kolaborasi sedangkan variable berfungsi sebagai pendukung. Kondisi awal menjadi dasar dalam menentukan tingkat kepercayaan, konflik dan modal sosial. Desain kelembagaan berfungsi sebagai acuan dasar dalam sebuah proses kolaborasi. Sedangkan kepemimpinan sebagai mediator dan fasilitator dari proses kolaborasi.

#### **1.5.7 Anak Tidak Sekolah**

Definisi mengenai Anak Tidak Sekolah (ATS) disebutkan dalam dokumen strategi nasional penanganan anak tidak sekolah (Stranas ATS). Pendefinisian ini berfungsi sebagai pembatasan dan menjadi acuan dalam menentukan sasaran dari

kebijakan dan program penanganan anak tidak sekolah. Anak tidak sekolah merupakan sekelompok anak usia sekolah dasar, sekolah menengah pertama, dan sekolah menengah atas atau dengan kata lain dalam rentang usia 7 – 18 tahun yang tidak pernah bersekolah baik di jenjang SD/ sederajat, SMP/ sederajat, SMA/ sederajat, putus sekolah tanpa menyelesaikan jenjang pendidikannya atau putus sekolah di tengah – tengah jenjang pendidikannya, putus sekolah tanpa melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi (PPN/Bappenas, 2019). Kemudian Anak Tidak Sekolah ini dikelompokkan menjadi beberapa kelompok sasaran kebijakan atau program, yaitu :

- Anak yang berada di daerah 3T

Termasuk dalam kategori ini adalah anak-anak yang tidak dapat mengakses layanan pendidikan formal dan nonformal disebabkan kendala geografis dan kondisi daerah tempat tinggal yang terpencil, atau karena tidak tersedianya satuan pendidikan dan layanan pendidikan atau pelatihan di daerah tersebut.

- Anak yang bekerja dan pekerja anak

Termasuk dalam kelompok ini adalah anak-anak yang tidak bersekolah dengan alasan bekerja. Anak yang bekerja merupakan anak yang dipekerjakan oleh sebuah badan usaha serta menerima upah, atau pun anak yang terlibat dalam kegiatan yang bersifat produktif lainnya.

- Anak penyandang disabilitas

Yaitu anak dengan keterbatasan fisik, mental, intelektual, dan sensorik dalam jangka waktu yang lama dan kerap menemui hambatan dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

- Anak yang berhadapan dengan hukum

Meliputi anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi.

- Anak jalanan dan Anak terlantar

Termasuk dalam kelompok ini adalah anak yang memiliki resiko untuk bekerja di jalanan, yang sudah bekerja di jalanan, atau yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan maupun di tempat umum. Sedangkan anak terlantar merupakan seorang anak berusia antara 6 – 18 tahun yang berasal dari keluarga fakir miskin dan mengalami perlakuan yang salah serta ditelantarkan oleh orang tua dan keluarga atau anak yang kehilangan pengasuhan dari orang tua dan keluarga

- Anak dalam pernikahan anak atau ibu remaja

Meliputi anak serta remaja di bawah usia 18 tahun yang telah menikah dan tidak bersekolah, atau masih bersekolah tetapi memiliki resiko untuk putus sekolah karena menikah. Termasuk dalam kelompok ini adalah anak perempuan dibawah usia 18 tahun yang sudah hamil atau menjadi ibu remaja.

- Kelompok ATS lainnya

Meliputi populasi ATS lainnya yang belum tercakup dalam pengelompokan di atas dimana proporsi terbesar dari kelompok ATS ini adalah anak yang tidak bersekolah karena hambatan ekonomi atau sosial budaya namun mereka bukan pekerja anak atau anak bekerja, bukan penyandang disabilitas, bukan anak terlantar maupun anak jalanan, dan tidak sedang berhadapan dengan hukum.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

*Collaborative Governance* merupakan sebuah proses kerjasama antara institusi public dengan institusi non public dalam mengelola dan mengatur urusan publik. Peneliti mengambil variabel Proses Kolaborasi dari teori *Collaborative Governance* Ansell & Gash (2007) untuk menganalisis proses kolaboratif dalam gerakan Kudu Sekolah, dalam variabel tersebut terdapat lima (5) tahap utama yaitu :

1. Dialog tatap muka, dialog secara langsung merupakan tahap pembuka dalam sebuah proses kolaborasi. Proses koordinasi dalam tim gerakan KUDU sekolah. Termasuk didalamnya beberapa rapat koordinasi rutin merupakan salah satu bentuk dialog tatap muka.
2. Membangun kepercayaan,. Artinya apabila tidak terdapat kepercayaan satu sama lain maka proses kolaboratif tidak akan dapat berjalan. Proses membangun kepercayaan terjadi secara terus menerus seiring

berjalannya program – program yang telah dicanangkan dalam rencana kerja gerakan KUDU sekolah.

3. Komitmen pada proses, komitmen harus dimiliki oleh semua *stakeholder* yang terlibat. Komitmen juga bisa dilihat dari antusias *stakeholder* dalam keterlibatan program, pengalokasian anggaran untuk kepentingan program juga dapat dilihat sebagai komitmen pada proses seperti pengalokasian RAPBD di tingkat kabupaten hingga pengalokasian Dana Desa atau RAPBDes di tingkat desa.
4. Pemahaman bersama, dalam proses kolaboratif para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama. Pemahaman bersama dapat dilihat dari proses konsesus atau kesepakatan mengenai rancangan dan sasaran program yang telah disepakati di awal proses kolaborasi. Pemahaman bersama akan membuat *stakeholder* mengetahui kewenangan dan tanggung jawab masing dalam program yang telah disepakati.
5. Hasil (intermediate outcome), hasil dari proses proses kolaborasi dapat dilihat dari tercapainya target yang telah disepakati di awal proses perancangan program seperti target jumlah anak yang akan dikembalikan ke sekolah pada tahun tertentu.

### **1.7 Argumen Penelitian**

Beberapa penelitian terdahulu hanya berfokus pada anak putus sekolah yang merupakan salah satu bagian atau kategori dari anak tidak sekolah (ATS). Beberapa penelitian terdahulu juga berfokus pada implementasi dari kebijakan

pemerintah daerah atau strategi serta peran yang dilakukan oleh salah satu pihak seperti pemerintah daerah, dinas pendidikan, atau *stakeholder* lainnya dalam mengatasi permasalahan anak putus sekolah. Sedangkan jika dilihat dari segi manajemen public beberapa penelitian terdahulu berfokus pada kerjasama antara NGO/LSM dengan masyarakat dalam mengatasi permasalahan anak putus sekolah, belum terdapat penelitian yang secara khusus meneliti dari sisi jejaring kolaboratif.

Sedangkan jejaring kolaboratif atau jejaring pemerintahan dianggap sebagai salah satu jalan keluar dan tata cara penyelenggaraan pemerintah model baru yang dapat menjawab tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Selain itu, Permasalahan Anak Tidak Sekolah menjadi masalah yang dihadapi hampir di setiap daerah dan menjadi permasalahan yang cukup krusial karena berkaitan dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang menjadi salah satu focus kerja pemerintah pusat. Permasalahan tingginya jumlah anak tidak sekolah juga dikhawatirkan dapat menjadi hambatan besar bagi Indonesia yang akan bersiap menghadapi bonus demografi pada tahun 2020 – 2030.

Oleh karena itu, peneliti berupaya untuk meneliti upaya pemerintah kabupaten pekalongan dalam menurunkan angka anak tidak sekolah (ATS) dan melihatnya dari sudut pandang jejaring kolaboratif dengan menggunakan teori *collaborative governance* dari Ansell dan Gash.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menekankan pada pengamatan dan pemahaman secara mendalam terhadap sebuah fenomena yang terjadi di masyarakat. Sedangkan desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan jenis pendekatan studi kasus.

Penelitian deskriptif adalah sebuah penelitian yang bertujuan untuk memberikan dan menjelaskan gejala – gejala, fakta – fakta, atau kejadian tertentu secara sistematis dan akurat mengenai sifat populasi atau daerah tertentu (Hardani et al., 2020). Penelitian deskriptif dilakukan dengan cara mengumpulkan data sebanyak mungkin mengenai permasalahan yang akan diteliti.

Sedangkan, pendekatan studi kasus sendiri merupakan sebuah pendekatan untuk menghimpun dan menganalisis data berdasarkan suatu kasus tertentu, kasus disini diangkat karena beberapa alasan seperti karena terdapat masalah, hambatan, atau penyimpangan. Namun, dapat juga sebuah kasus diangkat bukan karena terjadi sebuah masalah akan tetapi karena keunggulan dan keberhasilannya sebuah kasus itu sendiri (Hardani et al., 2020). Pemilihan desain penelitian deskriptif kualitatif dengan jenis studi kasus disini dimaksudkan agar peneliti dapat mendapatkan data – data yang lengkap dan mendapatkan gambaran yang utuh dan komprehensif mengenai sebuah kasus atau fenomena yang dalam hal ini adalah upaya penurunan jumlah ATS yang ada di Kabupaten Pekalongan.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang mementingkan proses pengamatan atas fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan. Lokasi penelitian ini adalah Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek disini dapat disebut juga sebagai informan. Informan merupakan orang yang akan memberikan kita keterangan dan penjelasan mengenai topik atau permasalahan yang sedang diteliti. Seorang informan merupakan orang yang mengetahui atau terlibat secara langsung dalam permasalahan yang sedang diteliti. Oleh karena itu, dalam memilih informan harus memenuhi kriteria tertentu. Teknik pemilihan informan dengan kriteria tertentu disebut *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (Sugiyono, 2012) *purposive sampling* adalah teknik pengambilan data dengan pertimbangan tertentu. Teknik *purposive sampling* mengharuskan peneliti untuk menentukan informan yang akan diwawancarai sesuai dengan karakteristik tertentu yang dibutuhkan dalam penelitian. Informan dalam penelitian adalah mereka yang terlibat secara langsung dan aktif dalam upaya penurunan jumlah ATS di Kabupaten Pekalongan. Maka Informan dalam penelitian ini berasal dari para pejabat atau pemangku kepentingan yang termasuk dalam anggota Tim Kudu Sekolah seperti perwakilan Dinas Pendidikan, Bappeda Litbang, dan pihak Kecamatan Kesesi.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2017) menyebutkan sumber data utama dalam penelitian kualitatif terdiri dari kata – kata, tindakan, dan dokumen atau sumber tertulis.

##### **1. Kata – kata dan tindakan**

Kata – kata disini masuk dalam kategori data lisan. Data lisan sendiri merupakan keterangan langsung dari informan. Sedangkan tindakan merupakan hasil dari observasi langsung di lapangan. Peneliti melakukan wawancara secara langsung kepada para informan yang termasuk dalam Tim Kudu Sekolah di tingkat Kabupaten dan Kecamatan, dan *stakeholder* terkait. Selain itu, penelliti juga melakukan pengamatan atau observasi secara langsung dalam proses kolaboratif tersebut.

##### **2. Data tertulis**

Data tertulis diperoleh dari buku – buku, artikel dan jurnal ilmiah, internet seperti website pemerintah kabupaten, dokumen-dokumens resmi, atau dokumen lain yang relevan dengan topik penelitian.

#### **1.8.5 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder. Pada penelitian ini terdapat sumber data primer dan sumber data sekunder :

##### **1 Data Primer**

Data Primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan atau sumber aslinya. Pada penelitian ini, data primer diperoleh dari proses wawancara dan observasi secara langsung yaitu berupa jawaban dari pertanyaan yang diajukan kepada informan dan observasi yang dilakukan secara langsung di lapangan.

## 2 Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh dari dokumen – dokumen resmi dari bappeda, dinas pendidikan dan kebudayaan, atau dokumen lain yang relevan dengan topik penelitian.

### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian dapat dilakukan dengan beberapa teknik seperti observasi, wawancara dan dokumentasi. Ketiga cara ini disebut sebagai triangulasi dan bersifat saling melengkapi.

#### 1. Observasi

Observasi merupakan proses pengamatan secara langsung untuk mengumpulkan data dari lapangan. Data observasi dapat berupa interaksi dalam suatu organisasi, pengalaman para anggota dalam organisasi, hingga keterlibatan peneliti dalam organisasi tersebut. Dalam penelitian observasi dilakukan untuk mengamati proses jejaring kolaboratif yang terjadi antar berbagai *stakeholder*.

## 2. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan sistem tanya jawab dengan informan terpilih. Dalam melakukan wawancara, peneliti berpedoman dengan pedoman wawancara atau *interview guide*. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada informan yang terkait dengan topik penelitian yaitu mengenai proses kolaboratif ini.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan informasi dari dokumen-dokumen yang ada. Dokumen dapat berupa tulisan maupun gambar. Dokumen dalam penelitian berfungsi sebagai data pelengkap dari observasi dan wawancara. Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi ini dilakukan dengan mengumpulkan dokumen – dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian, dokumen tersebut dapat bersumber dari mana saja selama dapat dipertanggungjawabkan. Dokumen yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah dokumen yang berkaitan dengan proses kolabratif dalam mengatasi permasalahan anak putus sekolah ini.

### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut Sugiyono (2012) analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan kedalam unit – unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan akan dipelajari serta membuat kesimpulan

sehingga mudah dipahami oleh peneliti maupun orang lain. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal yang pokok, menfokuskan pada hal – hal yang penting dari sekian data yang telah diperoleh peneliti. Hasil dari proses reduksi data ini akan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai permasalahan yang sedang diteliti dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencarinya apabila diperlukan. Peneliti melakukan reduksi data terkait dengan proses jejaring kolaboratif dalam mengatasi permasalahan anak tidak sekolah.

2. Penyajian data

Penyajian data dapat berbentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sebagainya. Pada penelitian kualitatif, penyajian data sering berupa teks yang bersifat uraian atau naratif, grafik, matriks, dan chart. Penyajian data akan mempermudah peneliti dalam memahami permasalahan yang terjadi. Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan dengan mendeskripsikan tentang jejaring kolaboratif dalam mengatasi permasalahan anak tidak sekolah di Kabupaten Pekalongan.

3. Kesimpulan dan Verifikasi

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif bertujuan untuk menjawab rumusan masalah. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif bersifat baru yang sebelumnya belum pernah ada. Penelitian mengenai studi penurunan

angka anak tidak sekolah di Kabupaten Pekalongan menggunakan analisis data yang dilakukan dengan langkah pertama yaitu melakukan pengumpulan data di lapangan, kemudian setelah data terkumpul, peneliti akan melakukan reduksi data untuk merangkum dan memilah data yang telah dikumpulkan, kemudian hasil reduksi tersebut akan disajikan, sehingga akan memudahkan peneliti dalam menarik kesimpulan penelitian.

### **1.8.8 Kualitas Data**

Kualitas data dimaksudkan untuk memeriksa keabsahan data. Terdapat beberapa teknik pemeriksaan dalam memeriksa keabsahan data. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria seperti derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian. Pada penelitian kualitatif, perlu dilakukan pengujian data untuk memastikan bahwa data yang diperoleh adalah data yang valid dan reliabel. Sebuah data dinyatakan valid apabila tidak terdapat perbedaan antara apa yang dilaporkan peneliti dengan apa yang terjadi di lapangan.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pemeriksaan data berdasarkan atas kriteria derajat kepercayaan yang dilakukan dengan triangulasi data. Triangulasi merupakan suatu bentuk pemeriksaan data yang terdiri dari beberapa macam jenis, seperti triangulasi sumber, triangulasi cara, dan triangulasi waktu (Sugiyono, 2012). Penelitian ini menggunakan jenis triangulasi sumber. Metode triangulasi sumber berarti penulis membandingkan data yang diperoleh dengan melakukan pengujian dengan cara pengecekan data yang diperoleh selama

penelitian oleh berbagai sumber. untuk menguji kualitas data dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan data yang diperoleh dari informan dengan data dari dokumen – dokumen terkait.
4. Membandingkan ke dalam perspektif dan keadaan setiap orang yang berbeda pendapat dan pandangan seperti rakyat biasa, orang berpendidikan menengah, tinggi maupun orang dalam pemerintahan.

Pengujian kualitas data tersebut dilakukan oleh peneliti untuk menghasilkan data yang valid dan reliabel dalam rangka menganalisis proses jejaring kolaboratif dalam upaya menurunkan jumlah anak tidak sekolah di Kabupaten Pekalongan.