BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Kebijakan Publik

Berdasarkan definisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan diartikan sebagai serangkaian asas serta konsep yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan tertentu. Sementara itu, istilah publik mengacu pada masyarakat atau umum. Meskipun konsep ini kerap diimplementasikan baik di ranah pemerintahan, sektor swasta, maupun kelompok masyarakat, dalam konteks administrasi negara, kebijakan publik dimaknai sebagai landasan dan arah strategis yang digunakan oleh pemerintah untuk merealisasikan sasaran pembangunan demi kesejahteraan masyarakat luas.

Menurut pandangan klasik dari Thomas R. Dye, kebijakan publik didefinisikan sebagai *"anything that a government chooses to do or not to do"* atau apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Dye, dalam Ayuningtyas, 2022). Pendekatan ini memandang bahwa dalam merespons berbagai persoalan kemasyarakatan, pemerintah memiliki otoritas untuk menentukan prioritas serta intervensi yang paling tepat.

Sebagai penyempurnaan dari definisi tersebut, literatur terkini menekankan bahwa kebijakan publik merupakan perwujudan dari langkah strategis, terencana, dan mengikat untuk mengalokasikan sumber daya publik secara efektif (Nugroho, 2023). Hal ini sejalan dengan pandangan

bahwa kebijakan publik tidak hanya sekadar keputusan yang berdiri sendiri, melainkan serangkaian tindakan yang saling berkaitan untuk memecahkan masalah-masalah utama yang berkembang di tengah masyarakat, seperti pengentasan kemiskinan, pendidikan, dan layanan dasar (Islamy, dalam Abidin, 2024).

Abdulah dkk. (2022), mendeskripsikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang mengikat bagi masyarakat luas terkait isu-isu strategis yang ditetapkan oleh pemegang otoritas publik. Oleh karena itu, guna mendorong partisipasi aktif masyarakat serta merumuskan solusi atas berbagai permasalahan yang timbul, para pemangku kepentingan perlu merumuskan konsep-konsep dasar yang menjadi pilar utama dalam pembentukan kebijakan tersebut.

Menurut Winarno (2014), kebijakan publik bukanlah merupakan keputusan tunggal, melainkan sebuah rangkaian proses atau siklus terstruktur yang saling berkaitan untuk memecahkan masalah publik melalui lima tahapan krusial. Tahap pertama adalah penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu proses mengidentifikasi masalah publik guna menuntut perhatian pemerintah agar masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Kedua, formulasi kebijakan (*policy formulation*) yang merupakan tahap merumuskan berbagai alternatif solusi, arah, dan tujuan konkret untuk mengatasi masalah yang telah masuk agenda. Ketiga, adopsi kebijakan (*policy adoption*) sebagai proses memilih salah satu alternatif kebijakan terbaik melalui legitimasi atau pengesahan oleh lembaga yang berwenang, seperti pemerintah dan lembaga perwakilan.

Keempat, implementasi kebijakan (*policy implementation*) yang merupakan tahap pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh unit-unit administrasi atau instansi terkait dengan mengerahkan seluruh sumber daya yang ada. Terakhir, evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) yang berfungsi sebagai proses untuk menilai tingkat keberhasilan, dampak, atau capaian dari kebijakan tersebut berdasarkan indikator yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan siklus tersebut, tahapan formulasi kebijakan publik serta penentuan aktor yang bertanggung jawab untuk mengeksekusi kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat merupakan aspek yang sangat krusial. Saat ini, sering kali muncul kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan, yang disebabkan oleh ketidaksesuaian antara program yang dihasilkan dengan kebutuhan riil di lapangan. Fenomena tersebut berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap legitimasi pemerintah. Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan benar-benar adaptif dan menjawab kebutuhan riil, proses negosiasi serta partisipasi aktif dari masyarakat menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam setiap tahapan siklus kebijakan.

2. Konsep Implementasi Kebijakan

Menurut H. Hugh Heclo dalam Abidin (2022), kebijakan didefinisikan sebagai suatu rangkaian tindakan yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu (*"a course of action intended to accomplish some end"*). Lebih lanjut, Heclo menjelaskan bahwa kebijakan sebaiknya dipandang sebagai

instrumen analisis daripada sekadar rangkaian rumusan verbal. Oleh karena itu, esensi dan arah suatu kebijakan kerap kali lebih mudah dipahami oleh para analis kebijakan dibandingkan oleh para perumus maupun pelaksana kebijakan itu sendiri.

Seiring dengan perkembangan studi administrasi negara dan kebijakan publik, William N. Dunn mengaitkan pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan sebagai pendekatan baru dalam ilmu sosial terapan. Menurut Dunn (dalam Wibawa dkk., 2023), analisis kebijakan didefinisikan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang memanfaatkan berbagai metode penelitian untuk menghasilkan, menganalisis, dan mentransformasikan informasi yang relevan, sehingga dapat digunakan oleh para pengambil keputusan untuk memecahkan berbagai persoalan di tengah masyarakat.

Pendekatan ini didukung oleh literatur modern yang menyatakan bahwa analisis kebijakan tidak hanya berhenti pada tahap perumusan, tetapi juga memerlukan penggunaan data empiris dan metode evaluatif agar intervensi pemerintah lebih tepat sasaran (Islamy, 2024). Dengan demikian, analisis kebijakan berfungsi sebagai jembatan antara pengetahuan ilmiah dan tindakan praktis dalam pemecahan masalah publik.

Selain beberapa pandangan tersebut, Robert Eyestone memberikan definisi kebijakan publik secara lebih luas, yakni sebagai bentuk hubungan interaktif antara unit pemerintah dan lingkungannya. Sementara itu, Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan (Dye,

dalam Ayuningtyas, 2022). Meskipun batasan yang dikemukakan oleh Dye dianggap cukup tepat dalam menggambarkan otoritas pemerintah, definisi tersebut dinilai memiliki kelemahan karena tidak mampu membedakan secara tegas antara keputusan yang ditetapkan pemerintah dan tindakan nyata yang diimplementasikan di lapangan.

Pada hakikatnya, kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dinyatakan, dikeluarkan, diimplementasikan, atau bahkan tidak dilakukan oleh pemerintah, yang memuat berbagai program serta kegiatan strategis. Cakupan kebijakan publik meliputi hukum, peraturan perundang-undangan, keputusan, dan tindakan operasional yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi pemerintahan, aparat penegak hukum, serta badan-badan pembuat keputusan publik lainnya. Secara umum, kebijakan publik yang dirumuskan dan dieksekusi oleh pemerintah bertujuan untuk memberikan manfaat serta mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat luas.

Keberhasilan perwujudan tujuan tersebut sangat bergantung pada tahap implementasi kebijakan. Secara etimologis, implementasi berasal dari kata *implementation*, yang berarti suatu pelaksanaan atau penyelenggaraan. Dalam konteks administrasi, implementasi dimaknai sebagai upaya mengaplikasikan kerangka teoretis ke dalam realitas di lapangan untuk menghasilkan manfaat dan menyempurnakannya. Oleh karena itu, implementasi merupakan proses penerjemahan kebijakan dari tataran teoretis ke ranah praktis, sehingga permasalahan yang ada di

masyarakat dapat diselesaikan dan menghasilkan kesimpulan yang realistis.

Senada dengan hal tersebut, literatur kontemporer mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai rangkaian aktivitas yang terjadi setelah suatu kebijakan disahkan, yang mencakup upaya administratif maupun tindakan untuk menghasilkan dampak nyata di tengah masyarakat (Wahab, dalam Abidin, 2022). Sejalan dengan pandangan tersebut, penelitian mutakhir menegaskan bahwa fokus utama implementasi adalah bagaimana program dan regulasi dapat dioperasionalkan secara efektif guna menyelesaikan masalah-masalah sosial di tingkat akar rumput (Nugroho, 2023). Dengan demikian, implementasi merupakan jembatan krusial antara rumusan kebijakan dan perubahan sosial yang diharapkan.

Pandangan tersebut juga sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Abidin (2022), yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, maupun kelompok pemerintah dan swasta untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan. Hal ini mempertegas bahwa keberhasilan sebuah kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh kolaborasi antar-aktor dalam mengeksekusi kebijakan tersebut di lapangan (Pasolong, 2023).

Berdasarkan ketiga definisi ahli yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat disintesiskan bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya selalu menyangkut tiga dimensi utama. Pertama, adanya tujuan dan sasaran kebijakan yang jelas, di mana implementasi berfungsi sebagai rangkaian

tindakan operasional yang dirancang secara sistematis untuk merealisasikan target, kelompok sasaran (*target groups*), dan arah perubahan sosial yang telah ditetapkan dalam dokumen regulasi. Kedua, adanya aktivitas dan kolaborasi para aktor pelaksana yang mencakup ragam aktivitas konkret oleh aktor birokrasi, pejabat publik, maupun jaringan kemitraan lintas sektor baik instansi pemerintah maupun pihak swasta yang arah tindakannya dikondisikan untuk mencapai tujuan kebijakan. Ketiga, adanya aktivitas lanjutan pasca-pengesahan regulasi yang berfokus pada dinamika nyata di lapangan sesudah sebuah kebijakan memperoleh legitimasi hukum, meliputi mobilisasi sumber daya, pengelolaan administratif, hingga pengondisian lingkungan sosial agar kebijakan dapat berjalan secara konsisten.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana para pelaksana kebijakan melakukan serangkaian aktivitas atau kegiatan operasional secara terstruktur. Proses yang dinamis ini memastikan bahwa kebijakan tidak hanya tertuang di atas kertas, tetapi dieksekusi melalui koordinasi dan pengelolaan sumber daya yang tepat. Dengan demikian, pada akhirnya implementasi akan menghasilkan dampak dan keluaran yang sesuai dengan tujuan serta sasaran strategis kebijakan itu sendiri.

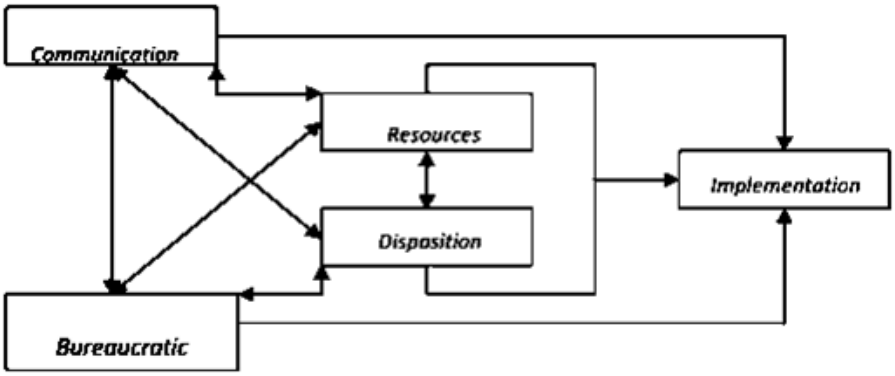
2.1 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam rangka memahami bagaimana proses yang dinamis tersebut dapat berjalan secara efektif, terdapat berbagai model dan teori dari para ahli yang mengkaji faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaiu:

a. Menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2023), keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dipengaruhi dan ditentukan oleh empat variabel utama yang saling berkaitan. Pertama adalah komunikasi, yang menjadi faktor krusial dalam memastikan tujuan dan sasaran kebijakan dipahami dengan jelas oleh para pelaksana guna meminimalisir distorsi serta kesalahpahaman di lapangan. Kedua, sumber daya, baik berupa kompetensi staf (manusiawi) maupun fasilitas dan anggaran (non-manusiawi), yang sangat menentukan kelancaran, efektivitas, dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Ketiga, disposisi (sikap pelaksana) yang berkaitan erat dengan watak, komitmen, kejujuran, serta integritas para aktor; sikap yang positif dan demokratis akan menjaga konsistensi pelaksanaan kebijakan sesuai dengan visi yang telah ditetapkan. Keempat, struktur birokrasi yang mencakup mekanisme dan desain organisasi, di mana penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas serta minimalisasi fragmentasi sangat menentukan, sebab struktur yang terlalu panjang dan berbelit-belit justru berpotensi melemahkan pengawasan dan menciptakan prosedur yang rumit serta tidak efisien.

Gambar 1
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edward III



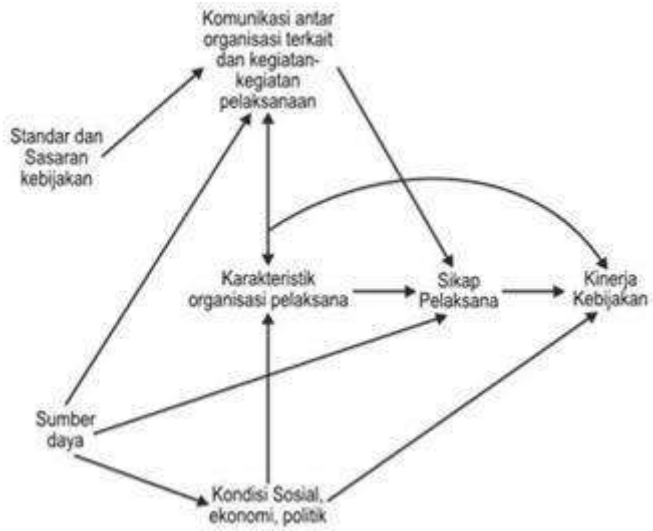
Sumber : George III Edward :implemeting public policy, 1980

Berdasarkan penjelasan tersebut, variabel-variabel yang dikemukakan oleh Edward menunjukkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kapasitas kelembagaan, melainkan juga sangat ditentukan oleh dinamika komunikasi dan disposisi aktor di lingkungan pelaksanaannya. Untuk merespons berbagai tantangan dalam pelaksanaan tersebut, pemahaman yang komprehensif terhadap kondisi lingkungan sangat diperlukan guna menjamin keberhasilan program di lapangan.

b. Van Meter dan Van Horn (dalam Pramono, 2022) mengemukakan, kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel saling berkaitan yang menentukan keberhasilannya. Pertama, standar dan sasaran kebijakan yang terukur sangat dibutuhkan sebagai pedoman agar proses eksekusi berjalan lebih efektif dan terarah. Kedua, sumber daya menjadi motor penggerak utama yang mencakup dukungan manusia kompeten maupun non-manusiawi seperti anggaran dan fasilitas. Ketiga, karakteristik organisasi

pelaksana yang merujuk pada cakupan, sifat, serta ciri-ciri dari tugas dan kebijakan yang dijalankan oleh badan penanggung jawab. Keempat, komunikasi antar-organisasi terkait berupa koordinasi yang efektif sangat diperlukan untuk menyamakan persepsi dan menghindari distorsi selama pelaksanaan. Kelima, sikap para pelaksana yang ditunjukkan melalui penerimaan, komitmen, dan disposisi positif akan sangat menentukan keberhasilan penerjemahan kebijakan di tingkat operasional. Terakhir, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik sebagai kondisi eksternal turut memengaruhi tingkat keberhasilan serta keberlanjutan implementasi kebijakan melalui dinamika sosial, stabilitas ekonomi, dan dukungan politik yang kondusif.

Gambar 2
Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber : Pramono, 2022

c. Selanjutnya, Model Implementasi Merilee S. Grindle. Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle

(dalam Agustino, 2023, hlm. 149-152) juga memperkuat pandangan tersebut dengan menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan secara fundamental ditentukan oleh dua dimensi utama, yaitu Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Konteks Implementasi (*Context of Implementation*). Dalam pengembangannya, keberhasilan dari interaksi kedua dimensi tersebut dapat dievaluasi melalui dimensi proses dan dimensi pencapaian tujuan yang diukur melalui dua indikator fundamental, yaitu:

1. Dampak

   Meninjau pengaruh nyata, manfaat, serta output konkrit yang dihasilkan oleh aktivitas kebijakan terhadap masyarakat atau kelompok sasaran (*target groups*), baik secara individual maupun kolektif.

2. Tingkat Perubahan dan Akseptabilitas

   Mengukur sejauh mana perubahan sosial yang positif terjadi di lapangan serta bagaimana tingkat penerimaan, kepatuhan, dan respons dari kelompok sasaran terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Keunggulan model Grindle ini terletak pada kemampuannya membedah hambatan implementasi secara komprehensif. Model ini tidak hanya melihat keberhasilan dari sisi teknis substansi kebijakan (*content*), melainkan juga secara jeli menghitung dinamika lingkungan, kepentingan aktor yang terlibat, serta derajat kepatuhan pelaksana di lapangan (*context*).

Secara lebih mendalam, Grindle menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh dua variabel determinan.

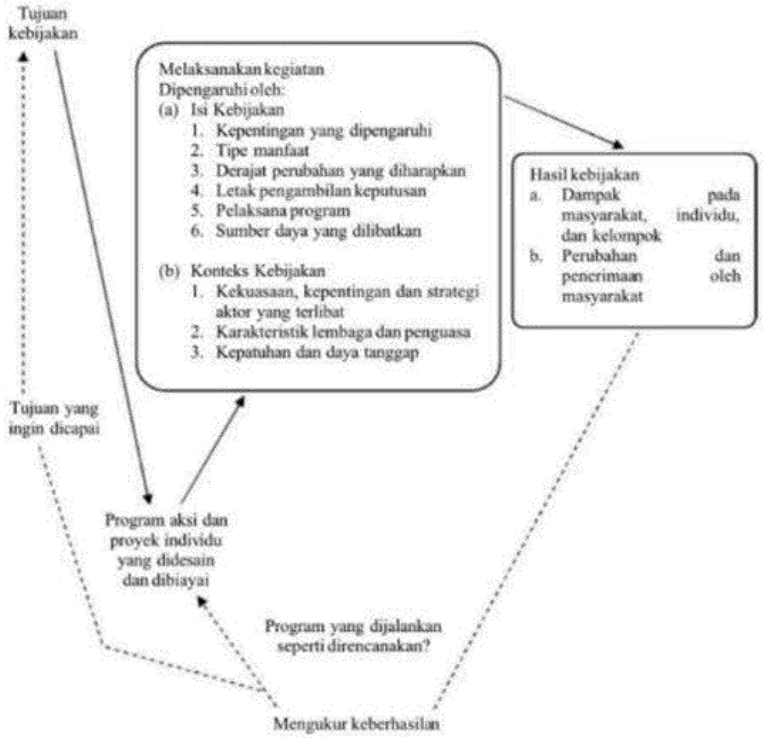
Pertama, Isi Kebijakan (*Content of Policy*). Isi kebijakan (*content of policy*) yang memengaruhi proses implementasi mencakup enam dimensi utama. Pertama adalah kepentingan yang terpengaruh (*interests affected*), di mana sejauh mana kepentingan aktor pelaksana maupun kelompok sasaran dapat terakomodasi atau justru terbentur akan sangat menentukan kelancaran proses di lapangan. Kedua, tipe manfaat (*type of benefits*) mengharuskan kebijakan mendefinisikan secara eksplisit jenis manfaat yang dihasilkan baik yang bersifat kolektif maupun individual serta durasi dampaknya, apakah berjangka pendek atau memberikan efek transformatif jangka panjang. Ketiga, derajat perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*) mengukur skala transformasi perilaku atau struktur yang ingin dicapai, sebab perubahan besar biasanya menghadapi tantangan yang lebih kompleks sehingga memerlukan indikator pencapaian yang jelas. Keempat, letak pengambilan keputusan (*site of decision making*) berkaitan erat dengan struktur otoritas, di mana penentuan lokasi pengambilan keputusan secara tersentralisasi atau terdesentralisasi akan menentukan kecepatan dan ketepatan respons terhadap dinamika yang muncul saat pelaksanaan. Kelima, pelaksana program (*program implementors*) menekankan bahwa keberhasilan

eksekusi rencana menjadi tindakan nyata sangat bergantung pada kompetensi, kapasitas birokrasi, profesionalisme staf, serta kinerja internal organisasi pelaksana. Terakhir, sumber daya yang dialokasikan (*resources committed*) menjadi prasyarat mutlak yang mencakup aset organisasional secara komprehensif, mulai dari ketersediaan anggaran, kualitas SDM, sarana prasarana, hingga kemampuan manajerial dan keterampilan teknis fungsional.

Selain isi kebijakan, Grindle menekankan bahwa ruang lingkup lingkungan tempat kebijakan dieksekusi memiliki peran yang sama krusialnya, yang mencakup tiga elemen utama. Pertama adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat (*power, interests, and strategies of actors involved*), di mana pemahaman mengenai peta kekuatan, otoritas, serta strategi yang digunakan oleh setiap aktor baik pendukung maupun penghambat menjadi prasyarat agar kebijakan berjalan sesuai rencana, sebab pengabaian terhadap konstelasi kepentingan ini berisiko memicu resistensi. Kedua, karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa (*institution and regime characteristics*) menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh watak institusi pelaksana, stabilitas politik, serta komitmen kepemimpinan dalam suatu rezim yang akan menentukan kekuatan dukungan administratif dan politis di lingkungan pemerintahan. Ketiga, tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksana (*compliance and responsiveness*) yang mengukur sejauh mana para pelaksana di tingkat lapangan menaati

instruksi dan menunjukkan tanggapan positif, di mana identifikasi terhadap respons lingkungan ini sangat penting untuk memastikan interaksi antara isi kebijakan dan konteksnya mampu menghasilkan tingkat perubahan yang diharapkan secara efektif.

Gambar 3
Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle



Sumber: Fajarwati and Rahmadila, 2022

Dalam tataran operasional, implementasi kebijakan kerap kali mengalami deviasi atau penyimpangan dari perencanaan awal. Distorsi antara tujuan yang ditetapkan dan hasil aktual di lapangan umumnya dipicu oleh berbagai kendala, seperti keterbatasan alokasi sumber daya serta rendahnya kompetensi pelaksana dalam memenuhi kriteria yang diharapkan. Terkait dengan hal tersebut, Grindle (dalam Tachjan, 2022) mengidentifikasi tiga hambatan utama dalam proses implementasi kebijakan, yakni ketidakselarasan regulasi antartingkat pemerintahan,

lemahnya koordinasi lintas instansi, serta resistensi dari masyarakat atau kalangan birokrasi terhadap kebijakan yang diterapkan.

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu rangkaian proses yang sangat kompleks. Keberhasilannya tidak hanya ditentukan oleh kualitas perencanaan administratif, tetapi juga sangat bergantung pada dukungan stabilitas politik, kondisi sosial, serta ketersediaan anggaran ekonomi. Oleh karena itu, kolaborasi dan partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, memegang peranan penting untuk menjamin agar kebijakan dapat diterima dan diterapkan secara optimal.

Pada hakikatnya, implementasi kebijakan merupakan upaya operasional untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat berbentuk pelaksanaan program secara langsung maupun melalui kebijakan turunan yang dijabarkan kembali ke dalam proyek-proyek dan kegiatan operasional. Dengan demikian, rangkaian program, proyek, serta kegiatan tersebut merupakan satu kesatuan integral dari keseluruhan proses implementasi kebijakan publik.

3. Konseptualisasi dan Dinamika Anak Tidak Sekolah (ATS)

Fenomena Anak Tidak Sekolah (ATS) merupakan salah satu tantangan paling persisten dalam sistem pendidikan nasional yang merepresentasikan diskoneksi antara kebijakan wajib belajar dengan realitas sosial ekonomi masyarakat. Secara teoretis, ATS tidak boleh dipandang sebagai fenomena tunggal, melainkan sebagai manifestasi dari

akumulasi kegagalan akses, hambatan ekonomi, serta disparitas kualitas layanan pendidikan.

3.1. Definisi Multidimensional dan Tipologi ATS

Dalam terminologi kebijakan pendidikan modern, ATS merujuk pada individu dalam rentang usia sekolah yang berada di luar sistem pendidikan formal maupun nonformal. Mengacu pada klasifikasi global yang dikembangkan oleh UNESCO (2023) dan diadaptasi dalam strategi nasional, ATS dikelompokkan ke dalam tiga tipologi utama yang memiliki akar masalah berbeda:

a. Anak Putus Sekolah (*Drop-out*)

Merupakan kelompok yang sempat mengenyam pendidikan namun berhenti di tengah jalan sebelum menyelesaikan jenjang tertentu. Kelompok ini biasanya dipicu oleh kejenuhan kurikulum, faktor ekonomi mendesak, atau masalah sosial di lingkungan sekolah.

b. Anak yang Tidak Pernah Bersekolah

Kelompok yang sama sekali belum pernah masuk ke dalam sistem pendidikan dasar. Fenomena ini sering ditemukan pada wilayah dengan kemiskinan ekstrem atau pada anak dengan kebutuhan khusus yang belum mendapatkan layanan pendidikan inklusif.

c. Anak yang Tidak Melanjutkan

Mereka yang berhasil menyelesaikan satu jenjang pendidikan (misalnya SD/MI) namun gagal bertransisi ke jenjang berikutnya

(SMP/MTs atau SMA/SMK). Kelompok ini paling banyak dipengaruhi oleh faktor aksesibilitas geografis dan keterbatasan daya tampung sekolah di wilayah rural.

3.2 Urgensi Intervensi Berbasis Data

Dalam kerangka Administrasi Publik, penanganan ATS memerlukan akurasi pendataan yang presisi guna menghindari kegagalan kebijakan (*policy failure*). Pratama (2025) mencatat bahwa keberhasilan penanganan ATS di era digital sangat bergantung pada sistem informasi yang integratif. Di Indonesia, mekanisme Verifikasi dan Validasi Anak Tidak Sekolah (Verval ATS) menjadi instrumen krusial bagi pemerintah daerah untuk melakukan pemetaan *by name by address*. Proses ini memungkinkan pemerintah provinsi dan desa untuk melakukan intervensi yang bersifat “penjahitan kebijakan” (*tailored policy*) sesuai dengan kebutuhan spesifik individu—apakah anak tersebut memerlukan bantuan beasiswa, akses transportasi, atau penanganan psikososial khusus.

4. Kebijakan Program Gerakan Kembali Bersekolah

Implementasi Kebijakan Gerakan Kembali Bersekolah (GKB) di Provinsi Sulawesi Barat ditransformasikan ke dalam serangkaian tahapan birokrasi dan operasional terpadu lintas sektor guna mempercepat pengentasan Anak Tidak Sekolah (ATS). Secara menyeluruh, alur teknis dan tahapan operasional kebijakan ini disajikan pada Gambar 4 berikut:

Gambar 4
Alur Pelaksanaan Program Gerakan Kembali Bersekolah (GKB)
Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2026



Sumber : diolah Tim Penanganan Anak Tidak Sekolah Provinsi Sulawesi Barat, 2026

4.1 Tata Kelola Kolaboratif dan Formulasi Berbasis Data (Tahap Persiapan Makro)

Langkah awal penguatan kebijakan ini diwujudkan melalui pembentukan tim penanganan lintas sektor di bawah payung hukum Keputusan Gubernur, yang menghadirkan kolaborasi antara akademisi, organisasi non-pemerintah, fasilitator masyarakat, hingga multi-Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang relevan. Dalam perspektif tata kelola publik, model ini sejalan dengan tesis Ansell dan Gash (2007) mengenai collaborative governance, di mana pelibatan multi-pemangku kepentingan (stakeholders) menjadi prasyarat mutlak untuk menyelesaikan masalah publik yang kompleks (wicked problems).

Berlandaskan legalitas tim tersebut, sebagaimana digambarkan pada alur awal Gambar 4, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan melaksanakan Analisis Data Dashboard ATS & Penetapan Sasaran untuk

memetakan lokus prioritas intervensi pada level kecamatan dan desa. Penerapan teknologi digital ini merefleksikan prinsip kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy). Sebagaimana ditegaskan oleh Howlett dan Ramesh (2003), basis data yang akurat sangat krusial untuk meminimalisasi risiko salah sasaran (*target errors*). Akurasi data makro ini selanjutnya diperkuat melalui Rapat Koordinasi bersama 6 Kabupaten se-Sulawesi Barat guna menyelaraskan komitmen politik serta gerak langkah birokrasi.

4.2 Validasi Mikro dan Rekonfirmasi Lapangan (Tahap Mobilisasi Desa)

Fase krusial berikutnya bertumpu pada keandalan data di tingkat Desa melalui Rekrutmen Petugas Rekonfirmasi Data yang berasal dari pendamping masyarakat, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (P3MD), serta Penyuluh BKKBN. Untuk menjaga konsistensi, satu orang petugas bertanggung jawab penuh melakukan ground-checking atas satu desa berpedoman pada data sekunder Aplikasi Verval ATS Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah (Kemendikdasmen). Integrasi antara data makro dan verifikasi data mikro di tingkat lokal ini, menurut Dunn (2018), sangat determinan untuk mereduksi kesalahan penargetan sebelum kebijakan dieksekusi.

Guna menyamakan interpretasi instrumen, para petugas rekonfirmasi beserta operator sekolah diwajibkan mengikuti Bimtek Petugas Rekonfirmasi Data & Operator Sekolah. Inti dari fase ini adalah proses Rekonfirmasi Data secara *by name by address* untuk memverifikasi

status faktual anak secara psikologis dan ekonomi di lapangan. Data riil tersebut kemudian diolah melalui Pengolahan Data Hasil Rekonfirmasi guna menghasilkan daftar definitif anak yang siap diintervensi untuk kembali bersekolah

4.3 Eksekusi, Penyaluran Manfaat, dan Mitigasi Keberlanjutan (Tahap Intervensi Real)

Tahap akhir dari kebijakan ini menekankan pada integrasi kelembagaan yang diawali dengan Rapat Koordinasi bersama Kepala Satuan Pendidikan Formal dan Non-Formal (Persiapan Kembali Bersekolah) untuk memetakan daya tampung dan kesiapan sekolah penampung. Selanjutnya, Operator Sekolah melakukan Input Data ATS oleh Operator Sekolah ke dalam sistem Dapodik. Legalitas administratif status belajar anak diperkuat secara formal melalui penerbitan SK Gubernur tentang ATS yang Kembali Bersekolah.

Sebagai bentuk kehadiran negara dan komitmen publik, momentum Hari Pendidikan Nasional pada tanggal 2 Mei 2026 (Peluncuran Gerakan Kembali Bersekolah) dipilih sebagai puncak seremoni gerakan massal sekaligus penyerahan bantuan perlengkapan sekolah. Rangkaian kebijakan ini ditutup dengan mekanisme Monitoring & Evaluasi berkala untuk memastikan anak-anak yang telah kembali ke sekolah tidak mengalami putus sekolah berulang (*drop-out*) di masa depan.

4.4 Program Inovasi Kultural "Pappasikolai Anakta" di Lokus Perdesaan

Sebagai bentuk pengejawantahan dari seluruh rangkaian tahapan operasional GKB tingkat Provinsi Sulawesi Barat di atas, Pemerintah Daerah merumuskan instrumen intervensi spesifik berbasis kearifan lokal (*local wisdom*) di tingkat desa yang bertajuk Program "Pappasikolai Anakta".

Secara terminologis, frasa “Pappasikolai Anakta” merupakan derivasi dari bahasa daerah Mandar, di mana kata “Pappasikolai” berarti menyekolahkan atau memberikan akses pendidikan formal, dan “Anakta” berarti anak kita selaku representasi dari generasi penerus. Dalam konteks sosiologis masyarakat Kabupaten Polewali Mandar, khususnya di Desa Katumbangan, program ini dirancang untuk menggeser paradigma penanganan ATS yang semula bersifat kaku dan *top-down* menjadi sebuah gerakan kultural yang menyentuh ranah domestik keluarga. Filosofi ini menekankan bahwa anak yang putus sekolah merupakan tanggung jawab moral-kolektif seluruh elemen kosmos sosial desa (pemerintah desa, tokoh adat, tokoh agama, dan masyarakat), bukan sekadar urusan domestik orang tua kandung semata.

B. Defenisi Konsep

Definisi konsep merupakan instrumen mental atau abstraksi yang dibentuk oleh pemikiran manusia untuk menggeneralisasikan fenomena tertentu agar realitas yang kompleks lebih mudah dipahami dan dianalisis. Dalam kebijakan publik, definisi operasional berfungsi membatasi ruang

lingkup analisis, menjamin ketepatan interpretasi, dan menghindari ambiguitas. Seluruh variabel yang diadopsi dari model implementasi kebijakan Marilee S. Grindle diintegrasikan secara linear dengan dimensi operasional dari Program Gerakan Kembali Bersekolah (GKB) bertajuk *'Pappasikolai Anakta'* di Desa Katumbangan.

Program Gerakan Kembali Bersekolah (GKB) bertajuk *'Pappasikolai Anakta'* merupakan rekonstruksi kebijakan lokal yang responsif terhadap tingginya angka penanganan anak putus sekolah di tingkat perdesaan. Secara operasional, tindakan atau *action arena* dari kebijakan ini dibedah ke dalam tiga tahapan intervensi utama yang menjadi lokus pengamatan dalam penelitian ini:

1. **Tahap Pemetaan dan Rekonfirmasi Data (Verval ATS)**

   Konsep ini mendefinisikan seluruh rangkaian aktivitas teknis dan administratif yang dilakukan oleh aktor birokrasi dan relawan lokal untuk melakukan verifikasi serta validasi data sekunder yang bersumber dari Data Verval ATS Kemendikdasmen. Aktivitas ini berfokus pada proses penyisiran lapangan (*ground-checking*) guna menguji akurasi data, memetakan determinan utama penyebab anak putus sekolah (faktor ekonomi, geografis, maupun psikologis), dan menetapkan status *by name by address* anak secara riil di Desa Katumbangan.

2. **Tahap Sosialisasi dan Persuasi Kultural**

   Konsep ini merujuk pada strategi komunikasi kebijakan yang tidak lagi bersifat instruktif-top-down, melainkan menggunakan pendekatan berbasis kearifan lokal (*local wisdom*). Makna kultural

'Pappasikolai Anakta' (menyekolahkan anak kita) digunakan sebagai instrumen mediasi, asimilasi kultural, dan negosiasi sosial oleh aparatur desa dan tim teknis untuk mendekati ekosistem keluarga (orang tua dan anak). Tujuannya adalah mereduksi resistensi sosial, mengubah paradigma komersialisasi anak (anak yang dipaksa bekerja), serta menuapakambuhkan kesadaran kolektif akan pentingnya hak dasar pendidikan.

3. **Tahap Fasilitasi dan Penyaluran Kembali Bersekolah**

   Konsep ini merepresentasikan wujud nyata dari *distributive policy* (kebijakan distributif), di mana negara atau pemerintah daerah hadir memberikan kompensasi material dan aksesibilitas penunjang. Aspek ini mengukur proses penyaluran bantuan riil seperti beasiswa, bantuan alat tulis, pakaian sekolah dan mekanisme penempatan kembali anak ATS ke dalam institusi pendidikan yang relevan, baik melalui jalur formal (SD/SMP/SMA) maupun jalur non-formal melalui Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) penunjang.

Untuk mengevaluasi sejauh mana seluruh tahapan operasional Program GKB 'Pappasikolai Anakta' di Desa Katumbangan berjalan secara efektif, penelitian ini menggunakan 2 (dua) variabel utama model Merilee S. Grindle, yaitu Isi Kebijakan (Content of Policy) dan Konteks Kebijakan (Context of Policy):

a. Isi Kebijakan (Content of Policy)

Isi kebijakan merujuk pada substansi, rancangan, dan alokasi sumber daya yang melekat pada Program GKB 'Pappasikolai Anakta', yang diturunkan ke dalam 6 (enam) indikator:

1) Kepentingan yang Terpengaruhi

Sejauh mana program mampu mengakomodasi dan menyelaraskan berbagai kepentingan aktor yang terlibat, seperti pemenuhan hak pendidikan bagi orang tua/anak ATS, peningkatan partisipasi sekolah, akuntabilitas Pemerintah Desa Katumbangan, serta pencapaian target Dinas Pendidikan.

2) Jenis Manfaat yang Dihasilkan

Bentuk manfaat nyata dan langsung yang diterima oleh keluarga penerima sasaran (anak ATS) maupun masyarakat desa (bantuan perlengkapan, jaminan pembiayaan, hingga penempatan sekolah).

3) Derajat Perubahan yang

Seberapa besar perubahan pola pikir (mindset) orang tua, perubahan perilaku anak ATS, serta pergeseran budaya kerja birokrasi desa dari pasif menjadi proaktif (door-to-door) yang berhasil dicapai.

4) Kedudukan Pembuat Kebijakan

Letak pengambilan keputusan strategis apakah keputusan dominan berada di tingkat Provinsi/Kabupaten atau terdapat

ruang diskresi yang cukup bagi Pemerintah Desa Katumbangan untuk mengambil tindakan taktis di lapangan.

5) Pelaksana Program

Kejelasan tugas, kapasitas, komitmen, dan tingkat kesiapan para pelaksana di tingkat desa (seperti perangkat desa, kader pendamping, dan tim teknis) yang bersentuhan langsung dengan penanganan ATS.

6) Sumber Daya yang Dikerahkan

Kecukupan dan efektivitas alokasi sumber daya pendukung, mencakup dukungan anggaran/finansial, fasilitas operasional lapangan, serta keakuratan pemanfaatan sistem data berbasis Dashboard Verval ATS.

b. Konteks Kebijakan (Context of Policy)

Konteks kebijakan merujuk pada lingkungan sosial, politik, dan kelembagaan tempat Program GKB 'Pappasikolai Anakta' diimplementasikan di Desa Katumbangan, yang diturunkan ke dalam 3 (tiga) indikator:

1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat

Pemetaan relasi pengaruh, saluran komunikasi, serta bentuk taktik persuasif/pendekatan kultural yang digunakan oleh tokoh masyarakat, Kepala Desa, maupun petugas dinas dalam meyakinkan orang tua agar mau menyekolahkan anaknya kembali.

2) Karakteristik Rezim dan Lembaga yang Berkuasa

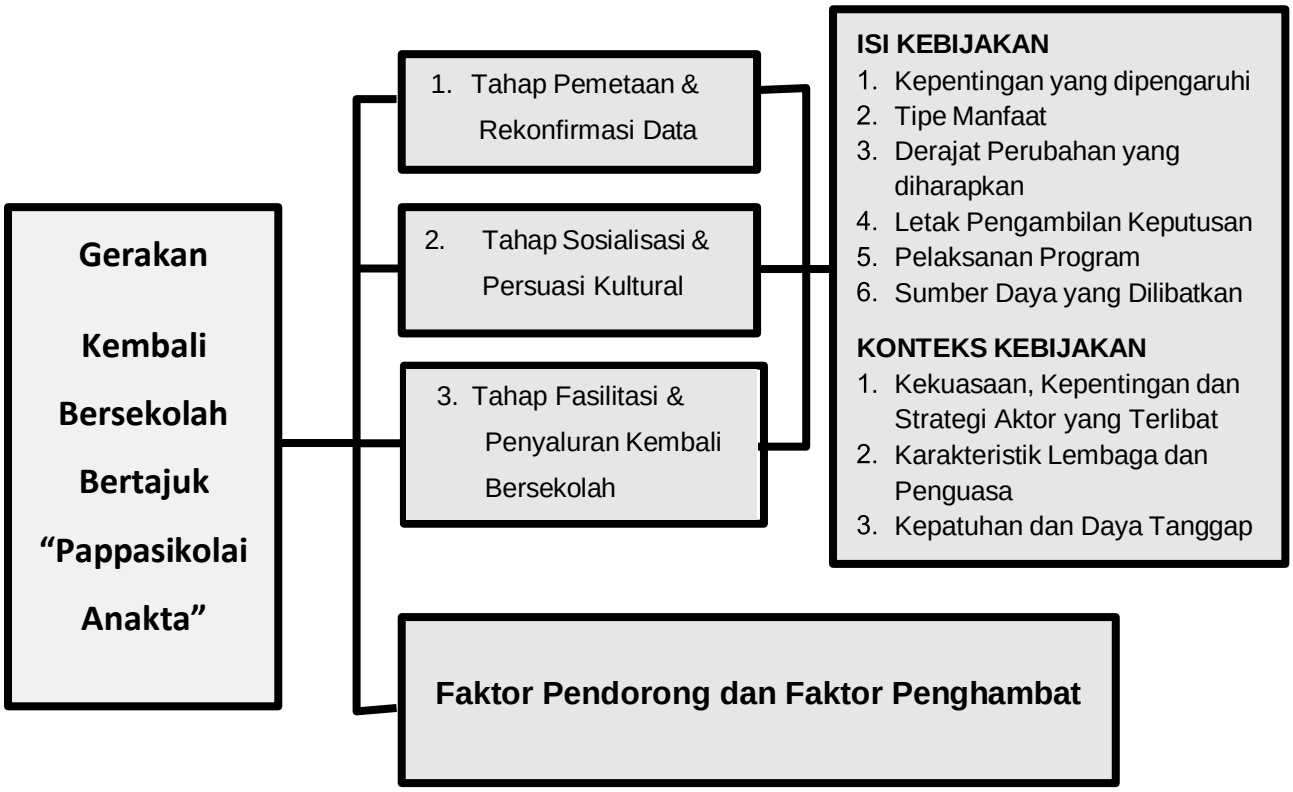
Lingkungan kelembagaan di Desa Katumbangan, mencakup komitmen kepemimpinan Kepala Desa, dukungan struktur sosial-politik lokal, serta norma/nilai kemasyarakatan dalam mendukung program.

3) Tingkat Kepatuhan dan Daya Tanggap Pelaksana

Tingkat kepatuhan pelaksana lapangan terhadap panduan teknis serta tingkat daya tanggap (responsiveness) atau penerimaan dari keluarga sasaran terhadap intervensi program.

C. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 5
Kerangka Pikir



Sumber : diolah peneliti, 2026