



**PELAKSANAAN PROGRAM GERAKAN KEAKSARAAN TERPADU DI
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015**

***THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LITERACY ACTION
PROGRAM IN JEMBER IN 2015***

SKRIPSI

Oleh

**Rio Anwar Yusar Yahya
NIM 090910201111**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2016**

**PELAKSANAAN PROGRAME GERAKAN KEAKSARAAN TERPADU DI
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015**

***THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LITERACY ACTION
PROGRAM IN JEMBER IN 2015***

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Studi Administrasi Negara (S1) dan mencapai gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Oleh

**Rio Anwar Yusar Yahya
NIM 090910201111**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2016**

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah saya panjatkan puji syukur kepada Allah Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan penuh pengorbanan dan doa-doa tulus tiada henti dari orang-orang tersayang. Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tuaku Ibu Muyasaroh dan Bapak Slamet Daroini yang telah membesarkan, mendidik, memberikan kasih sayang, semangat, motivasi, nasihat dan doa yang tiada henti selama ini.
2. Saudara-saudaraku tercinta Adek Faisal, Adek Rahma, Mas Anis, Mbak Luluk, Mbak Ria, Mbak Nina, Mbak Laela, Mbak Zuli, Mbak P'is yang telah memberikan perhatian, semangat, dan doa.
3. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai Perguruan Tinggi, yang telah mendidik, memberikan ilmu dan bimbingan yang sangat berarti.
4. Teman-teman angkatan 2009, khususnya Fajri, Dayu, Pranata, Andik, Adit, Rafi, Edo, Wawan, Lega, Rosi, Aji, Teguh.
5. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang kubanggakan.
6. Retno Fajaryanti, orang yang paling mengesalkan dan menginspirasi masa remajaku dan keluarganya yaitu Dimas, Yoga, Ibu Herri dan Bapak Rudi.

MOTTO

“Tunjukilah Kami jalan yang lurus. (yaitu) jalan orang-orang yang telah Engkau beri nikmat kepada mereka; bukan (jalan) mereka yang dimurkai dan bukan (pula jalan) mereka yang sesat.” (QS. Al-Fatihah,6-7)¹

"Bermimpilah setinggi langit, jika engkau jatuh, engkau akan jatuh diantara bintang-bintang." (Soekarno)²

"Ketika jalan yang kau tuju terasa sulit dan memutar tidak sesuai dengan keinginanmu, maka nikmatilah setiap jalan itu, karena disitu Kamu akan menemukan pengalaman dan kebahagiaan yang tidak akan pernah kamu temui." (Gings Freecs)³

1Kitab Al-Quran

2 <http://kata-bijak.xyz/katakata>

3 Togashi, Yoshihiro. 2004. Hunter X Hunter



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

nama : Rio Anwar Yusar Yahya

NIM : 090910201111

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul: “Pelaksanaan Program Gerakan Keaksaraan Terpadu di Kabupaten Jember 2015” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi mana pun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 13 Juni 2016

Yang menyatakan,

Rio Anwar Yusar Yahya

NIM 090910201111

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PROGRAME GERAKAN KEAKSARAAN TERPADU DI
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015**

***THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LITERACY ACTION
PROGRAM IN JEMBER IN 2015***

Oleh

Rio Anwar Yusar Yahya

NIM 090910201111

Pembimbing:

Pembimbing I : Drs. Supranoto, M. Si

Pembimbing II : M. Hadi Makmur, S. Sos, M. AP

PENGESAHAN

Skripsi berjudul “Pelaksanaan Program Gerakan Keaksaraan Terpadu Di Kabupaten Jember Tahun 2015 atau The Implementation Of Integrated Literacy Action Program In Jember In 2015” telah diuji dan disahkan pada:

hari, tanggal : Rabu, 28 September 2016

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua

Sekretaris

Dra. Inti Wasiati, MM
NIP. 19580810 198702 1 002

Drs. Supranoto, M.Si
NIP.196102131988021001

Anggota Penguji

1. Dr. Ardiyanto, M.Si
NIP. 19580810 198702 1 002 (.....)
1. M. Hadi Makmur S.Sos, MAP
NIP.19741007 200012 1 001 (.....)
- A. Hermanto Rohman, S.Sos, MPA
NIP.19790303 200501 1 001 (.....)

Mengesahkan
Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A
NIP. 19520727 198103 1 003

RINGKASAN

Pelaksanaan Programe Gerakan Keaksaraan Terpadu Di Kabupaten Jember Tahun 2015; Rio Anwar Yusar Yahya; 090910201111; 2016; 70 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara; Jurusan Ilmu Administrasi; Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember. Menurut Petunjuk Teknis Great (2013-2015), program ini merupakan arahan kebijakan kabupaten Jember di bidang pendidikan sebagai bentuk dari respon atau tanggapan dari banyaknya buta aksara di kabupaten Jember. Buta aksara harus diberantas karena menyebabkan indeks pembangunan manusia rendah, masyarakat tidak mampu mengikuti perubahan zaman dan tidak berdaya, dan kemudian menumpuklah tingkat kemiskinan. Hal ini seperti lingkaran setan yang di populerkan Todaro, untuk memutuskan lingkaran ini program penuntasan buta aksara harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan semestinya.

Tujuan penelitian pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember ini bertujuan agar program atau kebijakan yang dibuat kedepannya lebih baik dan sesuai dengan realita di lapangan. Jenis penelitian adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan April hingga Mei 2015 di Kabupaten Jember. Sumber data yang digunakan menggunakan sumber data sekunder dan primer, sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan yaitu metode observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian pelaksanaan program gerakan keaksaraan terpadu kurang berhasil, dikarenakan data yang digunakan menggunakan data lama, sehingga tidak relevan dengan realita di lapangan tentang sasaran penduduk, ada yang sudah meninggal dan ada yang sudah pindah domisili. Waktu yang dibutuhkan untuk pembelajaran kurang sehingga yang dulu lulus cepat lupa lagi.

PRAKATA

Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah Yang Maha Esa, atas segala rahmat, karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi berjudul: “Pelaksanaan Program Gerakan Keaksaraan Terpadu di Kabupaten Jember Tahun 2015”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak mungkin terselesaikan dan dapat berjalan dengan lancar tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

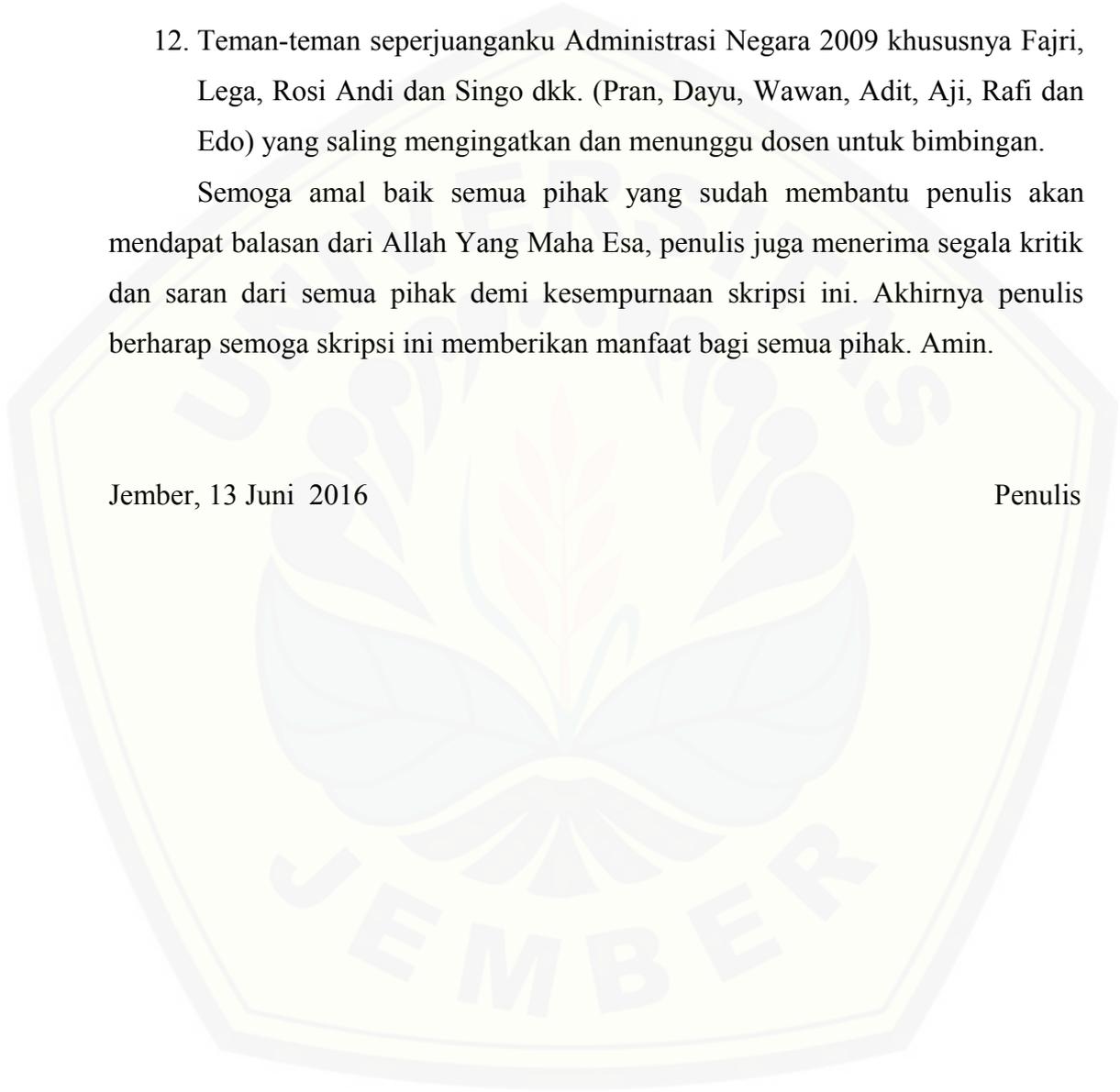
1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Dr. Edy Wahyudi, S.sos, MM selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Drs. Anastasia Murdyastuti, M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember
4. Drs. Anwar, M.Si selaku dosen pembimbing akademik.
5. Drs. Supranoto, M.Si selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan nasehat, bimbingan, dukungan, saran, pikiran, waktu dan kesabaran yang penuh dalam menyusun skripsi ini.
6. M. Hadi Makmur, S. Sos, M. AP selaku dosen pembimbing II yang telah membimbing, meluangkan waktu, pikiran dan pengarahan demi terselesaikannya penulisan skripsi ini.
7. Dosen-dosen dan segenap karyawan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik yang memberi ilmu pengetahuan dan bantuan selama penulis kuliah.
8. Pihak instansi Dinas pendidikan Kabupaten Jember yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian dan memberikan bantuan baik secara lisan maupun tertulis demi kelancaran penyelesaian skripsi ini.
9. Deditiani Tri Indrianti, S.Pd, M.Sc selaku ketua Laboratorium Program Studi Pendidikan Luar Sekolah FKIP Universitas Jember

10. Ibu-ibu TP PKK Kec. Sumpalsari yang memberikan gambaran masyarakat buta aksara di Kec. Sumpalsari
11. Saudaraku Adek Faisal dan Adek Rahma yang telah memberikan dukungan yang tidak dapat dihitng dengan materi.
12. Teman-teman seperjuanganku Administrasi Negara 2009 khususnya Fajri, Lega, Rosi Andi dan Singo dkk. (Pran, Dayu, Wawan, Adit, Aji, Rafi dan Edo) yang saling mengingatkan dan menunggu dosen untuk bimbingan.

Semoga amal baik semua pihak yang sudah membantu penulis akan mendapat balasan dari Allah Yang Maha Esa, penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini memberikan manfaat bagi semua pihak. Amin.

Jember, 13 Juni 2016

Penulis



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN SAMPUL	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERNYATAAN.....	v
HALAMAN PEMBIMBING	vi
RINGKASAN.....	vii
PRAKATA	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	9
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	9
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	9
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	11
2.1 Kebijakan Publik.....	11
2.2 Implementasi Kebijakan Publik.....	14
2.3 Buta Aksara.....	25
BAB III. METODE PENELITIAN.....	30
3.1 Jenis Penelitian.....	30
3.2 Fokus Penelitian.....	32
3.3 Tempat dan Waktu Penelitian.....	32
3.3.1 Tempat Penelitian.....	32
3.3.2 Waktu Penelitian.....	32

3.4 Sumber Data.....	32
3.5 Teknik Penentuan Informan.....	33
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	34
3.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	35
3.7 Metode Analisis Data.....	36
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	38
4.1 Hasil Penelitian.....	38
4.1.1 Letak Geografis.....	38
4.1.2 Sosial Budaya.....	40
4.2 Konsep dan Strategi Program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT).....	40
4.2.1 Kondisi Buta aksara di Kabupaten Jember	40
4.2.2 Data Sasaran Penuntasan Buta aksara tahun 2013-2015.....	41
4.2.3 Tujuan Program Gerakan Keaksaraan Terpadu.....	42
4.2.4 Pengelolaan Pendidikan Keaksaraan Dasar	44
4.2.5 Penyaluran Bantuan Pendidikan Keaksaraan Dasar Sumberdana APBD Kabupaten Jember	46
4.3 Pembahasan	49
4.3.1 Jenis atau Model Kebijakan	50
Pemetaan (Mapping)	52
Lamanya Pembelajaran	53
Sarana Administrasi	54
Ketidak Efektifan Pendanaan	56
BAB V. PENUTUP.....	57
5.1 Kesimpulan.....	57
5.2 Saran.....	58
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

	Halaman
1.1 Alokasi sasaran dan anggaran keaksaraan dasar bagi Kabupaten berpenduduk padat tuna aksara.....	3
1.2 Diagram Penduduk buta aksara menurut jenis kelamin pada tingkat kab/kota di Jawa Timur tahun 2010.....	6
Tabel 4.1 Data Buta Aksara Hasil Validasi Menurut Kecamatan Tahun 2012...	40
Tabel 4.2 Data Sasaran Penuntasan Buta Aksara Tahun 2013-2015.....	41
Tabel 4.3 Alokasi Sasaran Dan Anggaran Penuntasan Buta Aksara Kabupaten Jember 2013.....	47
Tabel 4.4 Komponen penggunaan biaya.....	48

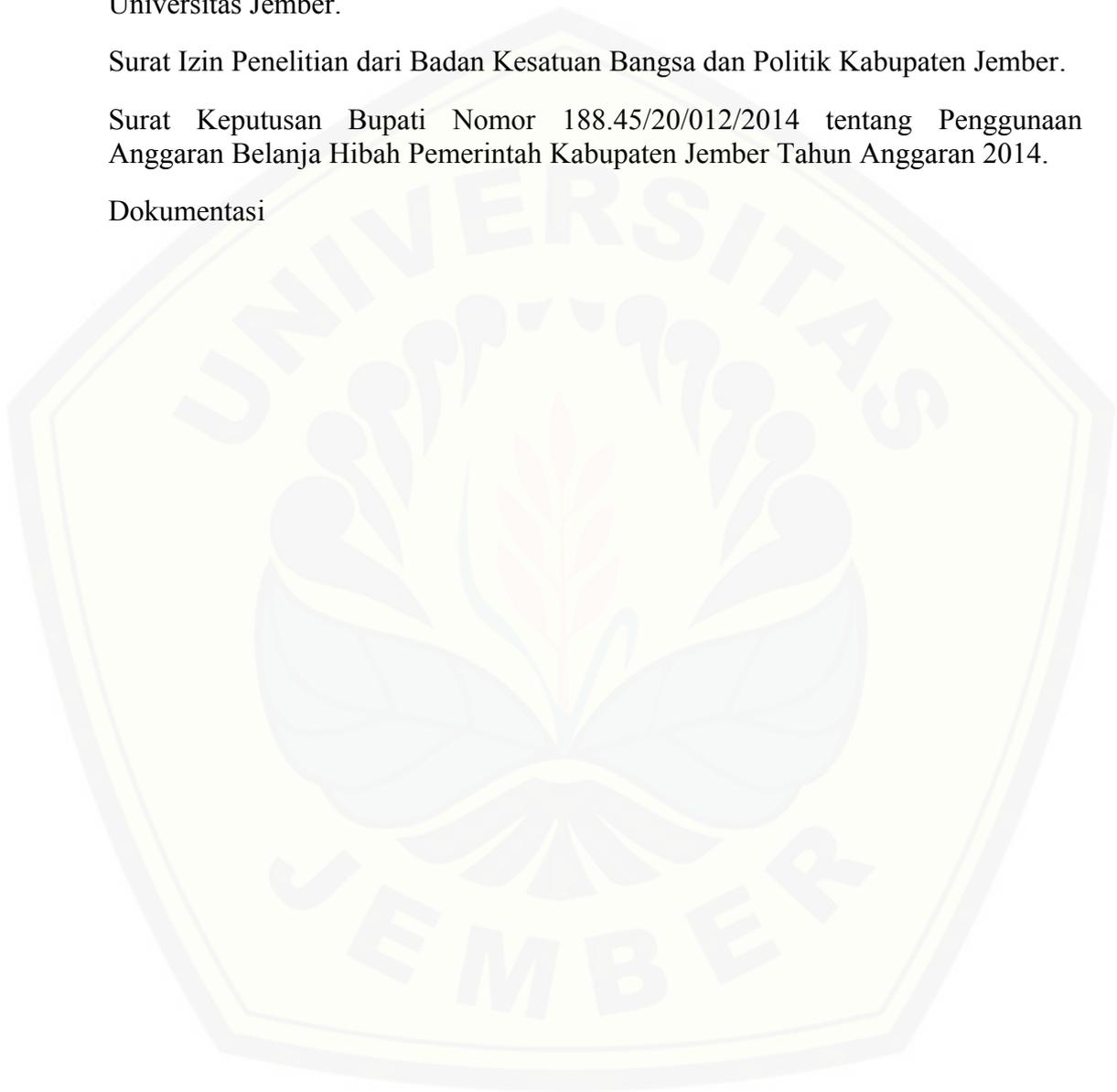
DAFTAR LAMPIRAN

Surat Permohonan Ijin Melaksanakan Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember.

Surat Izin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Jember.

Surat Keputusan Bupati Nomor 188.45/20/012/2014 tentang Penggunaan Anggaran Belanja Hibah Pemerintah Kabupaten Jember Tahun Anggaran 2014.

Dokumentasi



BAB 1 PENDAHULUAN

2. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember. Menurut Petunjuk Teknis Gerat (2013-2015), program ini merupakan arahan kebijakan kabupaten Jember di bidang pendidikan sebagai bentuk dari respon atau tanggapan dari banyaknya buta aksara di kabupaten Jember. Hal ini menjadikan penulis tertarik untuk melakukan penelitian akan dijabarkan sebagai berikut.

Ihsan (2013) mengatakan “aksara merupakan sistem penulisan suatu bahasa dengan menggunakan tanda-tanda simbol, bukan hanya sebagai huruf atau rangkaian abjad. Aksara merupakan suatu sarana yang menghantar cakrawala pengetahuan dan peradaban suatu bangsa karena aksara membentuk wacana yang dapat dikenali, dipahami, diterapkan, dan diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya”. Buta aksara adalah ketidakmampuan seseorang untuk membaca dan menulis tanda-tanda simbol dari sebuah sistem penulisan tata bahasa.

Menurut Dhakidae (dalam Taryadi, 1999), Adman (2007), Hiryanto (2008) buta huruf diartikan keberaksaraan fungsional, yaitu keberaksaraan yang membuat seseorang mampu memecahkan persoalan sehari-hari dan bukan sekedar bisa membaca abc saja, disesuaikan dengan kebutuhan dan profesi masyarakat, agar masyarakat dapat cepat mengerti.

Menurut pendapat tersebut maka pembebasan buta aksara ini tidak hanya mengajari membaca atau menulis, tetapi juga bisa memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, sehingga bisa hidup mandiri dan berkembang, disesuaikan dengan keadaan masyarakat yang menjadi peserta program penuntasan buta aksara.

Menurut Ihsan (2013), Adman (2007), Hiryanto (2008) penyebab buta aksara adalah masyarakat tersebut tinggal di daerah sangat terpencil dan terisolasi,

ekonomi keluarga sangat lemah serta motivasi belajar sangat rendah, pendidikan dari keluarga. Hal ini menjelaskan bahwa faktor lokasi juga sangat mempengaruhi arus pendidikan, jika lokasi sulit di jangkau maka kemungkinan besar di tempat itu banyak penduduk buta aksara; ekonomi juga mempengaruhi karena kadang keluarga miskin tidak mampu mensekolahkan anaknya dan anaknya terpaksa membantu orang tua bekerja; tidak ada keinginan belajar pendidikan rendah, seperti budaya yang penting bisa bekerja, maka turut juga menyumbang tingginya buta aksara; dan pendidikan dari orang tua, jika orang tua putus sekolah kadang anak juga mengikuti, karena tidak diarahkan orang tuanya.

Menurut Sitepu (2012) Pemerintah (government) secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani Kuno yaitu “kubernan” atau sebagai nakoda kapal. Artinya, menatap kedepan. Lalu, perkataan “memerintah” berarti melihat kedepan, menentukan berbagai kebijakan diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat atau negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat masa mendatang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat pada tujuan yang telah ditetapkan.

Merujuk dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Perguruan Tinggi menurut PP Nomor 60 Tahun 1999 dan Sitepu (2012) di atas maka, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah dengan satuan pendidikan tinggi berusaha menyelesaikan masalah publik yaitu pemberantasan buta aksara, karena pendidikan tinggi dianggap mampu menyelesaikan masalah keaksaraan.

Beberapa alasan yang dianggap penting bagi peneliti mengapa hal di atas harus diteliti, yaitu: a) buta aksara di Jember masih tinggi (lihat pada tabel 1.1 hal. 4) yang akan dijelaskan pada halaman 4; b) menurut Hiryanto (2008) buta aksara erat kaitannya dengan kebodohan, keterbelakangan, kemiskinan, ketidakberdayaan; c) menurut Adman (2007) buta aksara dapat menggagalkan program Wajib Belajar 9 Tahun yang dicanangkan pemerintah; d) menurut

Kuntoro (dalam Wilastinova 2011) dan Sudiyono (2013) faktor budayalah yang menjadi penyebab paling tinggi kenapa seseorang menjadi buta aksara; e) menurut Ariestea (dalam andriana 2013) salah satu faktor yang menentukan tinggi rendahnya suatu bangsa dapat diukur dari tingkat keaksaraan penduduknya; Alasan di atas akan dijabarkan peneliti sebagai berikut.

Pertama, buta aksara di Jember masih tertinggi daripada daerah disekitarnya. “Kabupaten Jember sebagai kota pendidikan ketiga setelah Yogyakarta dan Malang ternyata menjadi kota dengan angka buta aksara tertinggi di Jawa Timur” (diakses <http://www.Jemberpost.com>). Ini terjadi pada tahun 2013. Tahun sebelumnya, yaitu pada tahun 2012 dalam Tempo Post mengatakan Kabupaten Jember mendapatkan peringkat satu nasional kabupaten paling tertinggi buta aksaranya se-Indonesia. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pendidikan Nonformal dan Informal (Ditjen PNFI) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan awal 2010, sebanyak 142 kabupaten di Indonesia mendapat perhatian untuk penuntasan buta aksara. Kabupaten yang memiliki warga buta aksara paling banyak adalah Jember 232.000 orang(diakses<http://www.tempo.co>).

Tabel 1.1 Alokasi sasaran dan anggaran keaksaraan dasar bagi Kabupaten berpenduduk padat tuna aksara

Provinsi	No	Kabupaten	Penduduk Tuna Aksara Usia 15-59 tahun		Alokasi Bantuan 2013	
			Orang	persentase	Sasaran (orang)	Anggaran Rp
Sumatra Utara	1	Nias Selatan	52.460	36,91	3.000	1.080.000.000
Banten	2	Tangerang	52.08	3,22	3.000	1.080.000.000
Jawa Barat	3	Indramayu	110.344	13,30	3.000	1.080.000.000
	4	Bogor	106.815	2,79	3.000	1.080.000.000
	5	Cirebon	76.321	5,90	1.500	540.000.000
	6	Karawang	69.763	5,34	1.500	540.000.000
	7	Bekasi	62.894	4,17	1.500	540.000.000
Jawa Tengah	8	Brebes	102.582	8,89	3.000	1.080.000.000
	9	Sragen	51.489	8,46	1.500	540.000.000
	10	Tegal	50.339	7,46	1.500	540.000.000
Jawa timur	11	Jember	181.384	13,85	3.000	1.080.000.000
	12	Sumenep	138.261	21,66	2.500	900.000.000
	13	Sampang	131.441	26,70	2.500	900.000.000
	14	Bangkalan	87.065	18,84	1.500	540.000.000
	15	Probolinggo	86.242	18,30	1.500	540.000.000
	16	Malang	80.572	4,51	1.500	540.000.000
	17	Pasuruan	72.537	8,50	1.500	540.000.000
	18	Bojonegoro	68.883	9,05	1.500	540.000.000

	19	Pamekasan	67.505	18,23	1.500	540.000.000
	20	Tuban	64.640	11,20	1.500	540.000.000
	21	Situbondo	61.515	19,81	1.500	540.000.000
	22	Banyuwangi	59.985	6,43	1.500	540.000.000
	23	Bondowoso	54.168	18,77	1.500	540.000.000
NTB	24	Lombok Tengah	94.131	24,91	1.500	540.000.000
	25	Lombok Timur	74.747	16,61	1.500	540.000.000
	26	Lombok Barat	65.990	21,31	1.500	540.000.000
Sulawesi Seatan	27	Gowa	54.132	14,33	2.000	720.000.000
Papua	28	Jaya Wijaya	70.230	49,31	2.000	720.000.000
	29	Lanny Jaya	68.831	64,86	2.000	720.000.000
	30	Yahukimo	67.566	70,78	2.000	720.000.000
	31	Puncak	53.835	76,88	2.000	720.000.000
	32	Tolikara	51.541	53,26	2.000	720.000.000
	33	Paniai	50.994	66,37	2.000	720.000.000
Jumlah					64.500	23.220.000.000

Sumber: Petunjuk Teknis Pengajuan, Penyaluran, Dan Pengelolaan Bantuan Pendidikan Keaksaraan Dasar(2013)



Gambar 1 Diagram Penduduk buta aksara menurut jenis kelamin pada tingkat kab/kota di Jawa Timur tahun 2010 (Sumber : Bapeda Jatim, 2010)

Penetapan Jember sebagai penyandang buta aksara tertinggi ini menjadi perdebatan antara pemerintah Kabupaten Jember dengan Pemerintah Pusat

maupun BPS (Badan Pusat Statistik). Pasalnya akhir 2010 dinyatakan bahwa 204.069 warga Jember buta aksara pada usia 15 tahun ke atas atau sekitar 10,74 persen dari jumlah angka buta aksara secara nasional (1,9 juta orang). Data Gambar 1 pada Bapeda Jatim membenarkan data dari BPS bahwa Jember memang memiliki buta aksara tertinggi. Junaidi dalam Jaringan News mengatakan "Padahal, tahun 2007 dan 2009 Pemerintah Kabupaten Jember mendapat piagam penghargaan dari pemerintah pusat karena dinilai berhasil memberantas buta aksara" (diakses dari <http://www.Jaringannews.com>). Namun Kabid PLS Dispdik, Sudiyono, mengatakan angka buta aksara di Jember tahun 2012 mencapai 109.932 jiwa (<http://www.MemoTimurOnline.com>). Perbedaan ini yang menjadi perdebatan, apakah data yang digunakan BPS itu data lama, atau mungkin terdapat perbedaan dalam kriteria penetapan yang tergolong buta aksara. Pendidikan yang bagus ditunjang dengan adanya perguruan tinggi UNEJ dan beberapa perguruan tinggi swasta tetapi tidak sejalan dengan kenyataan buta aksara masih menjamur di Kabupaten Jember. Peran pengabdian pada masyarakat kurang bisa terlaksanakan, dilihat dengan banyaknya penyandang tuna aksara.

Kedua, Adman (2007) mengatakan pemerintah dengan berbagai upaya terus melaksanakan pemberantasan buta aksara karena buta aksara erat kaitannya dengan kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan dan ketidak berdayaan. Masalah buta aksara sangat memprihantikan, tidak hanya tugas pemerintah saja untuk menyelesaikan masalah ini, tetapi juga harus dibantu lembaga sosial yang bergerak dibidang pendidikan dan masyarakat, agar permasalahan ini bisa cepat teratasi.

Ketiga, menurut Adman (2007), buta aksara dapat menghambat suksesnya Wajar 9 tahun karena berdasarkan berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa apabila orang tua anak menyandang buta aksara, maka anaknya cenderung tidak sekolah dan walaupun sekolah potensi untuk mengulang kelas dan putus sekolah pada kelas-kelas awal SD besar kemungkinan terjadi. Berdasarkan pendapat ini, maka keberadaan masalah buta aksara dapat mengancam perkembangan pendidikan, khususnya di kabupaten Jember. Proses perbaikan tingkat SDM

menjadi terhambat, maka tidak mampu mengikuti perkembangan zaman dan banyak masyarakat yang akan hidup dibawah garis kemiskinan.

Keempat, Kuntoro dalam Wilastinova (2011) mengatakan disamping faktor kemiskinan baik struktural dan absolut, penyebab buta aksara juga dipengaruhi oleh masih tingginya angka putus sekolah di Indonesia. Kasus untuk Kabupaten Jember mantan Kepala Bidang Pendidikan Formal dan Informal Dinas Pendidikan Kabupaten Jember tahun 2013, Sudiyono mengatakan faktor budayalah, yang menjadi penyebab paling besar kenapa seseorang mengalami buta aksara, walaupun di daerah itu akses pendidikannya sulit, tetapi kalau budaya sekolahnya tinggi, pasti akan mencari jalan untuk akses pendidikan. tetapi kalau tidak, ya paling-paling bilang ya sudah. Apalagi untuk kaum perempuan, masih ada anggapan nanti kembali juga ke dapur. (diakses <http://www.Suryaonline.com>)

Kelima, menurut Ariesta (2008:10) dalam Andriyana (2013) mengatakan bahwa: “Salah satu faktor yang menentukan tinggi rendahnya suatu bangsa dapat diukur dari tingkat keaksaraan penduduknya. Oleh karena itu, tingkat keaksaraan penduduk suatu negara sangat menentukan dalam pembangunan manusia dan merupakan suatu indikator untuk menetapkan indeks pengembangan sumber daya manusia (SDM)”.

Menurut Adman (2007), buta aksara merupakan salah satu indikator dalam penentuan tinggi rendahnya Indek Pembangunan Manusia (IPM) serta penghambat suksesnya Wajar 9 tahun, karena berdasarkan berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa apabila orang tua anak menyandang buta aksara, maka anaknya cenderung tidak sekolah dan walaupun sekolah potensi untuk mengulang kelas dan putus sekolah pada kelas-kelas awal SD besar kemungkinan terjadi. HDI merupakan angka penting yang menjadi standar internasional dalam menentukan kualitas sumber daya manusia suatu negara, dengan penilaian meliputi usia harapan hidup, pendapatan dan pendidikan.

Menurut Hiryanto (2008) pemberantasan buta aksara sangat diperlukan karena hal-hal sebagai berikut.

- 4.3.1. Pertama, melek aksara merupakan hak dasar bagi setiap orang, sekaligus sebagai kunci pembuka bagi pemerolehan hak-hak dasar lainnya.

4.3.2. Kedua, masalah buta aksara sangat terkait dengan:

13. Kemiskinan
14. Kebodohan
15. Keterbelakangan
16. Ketidakberdayaan

4.3.3. Ketiga, buta aksara berdampak terhadap pembangunan Bangsa, yakni:

- 4 Rendahnya produktivitas masyarakat
- 5 Rendahnya kesadaran untuk menyekolahkan anak/keluarganya.
- 6 Rendahnya kemampuan mengakses informasi
- 7 Sulit menerima inovasi (pembaharuan)
- 8 Rendahnya indeks pembangunan manusia.

Hal ini sangat sering kita jumpai di daerah pedesaan yang khususnya jauh di dalam pusat perkembangan suatu wilayah. Apalagi yang sangat sulit di jangkau arus informasi dan transportasi, seperti yang di jelaskan dalam Petunjuk Teknis Keaksaraan Dasar sebagai berikut.

“Penduduk tuna aksara pada umumnya tinggal di daerah pedesaan seperti: petani kecil, buruh, nelayan, dan kelompok masyarakat miskin perkotaan yaitu buruh berpenghasilan rendah atau penganggur. Mereka tertinggal dalam hal pengetahuan, keterampilan serta sikap mental pembaharuan dan pembangunan. Akibatnya, akses terhadap informasi dan komunikasi yang penting untuk membuka cakrawala kehidupan dunia juga terbatas karena mereka tidak memiliki kemampuan keaksaraan yang memadai”. (Juknis Keaksaraan Dasar. 2013)

Melihat tingginya buta aksara lebih terfokus pada pedesaan, dalam proses penuntasan buta aksara seharusnya difokuskan di desa..

UU No. 20 tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 3 tentang Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional mengatakan bahwa:

“Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak

mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.

Pendidikan merupakan kunci untuk semua kemajuan dan perkembangan yang berkualitas, sebab dengan pendidikan manusia dapat mewujudkan semua potensi dirinya baik sebagai pribadi maupun sebagai warga masyarakat (melly. 2010).

Masalah publik perlu diselesaikan dengan kebijakan publik, menurut Winarno (2010) penentuan kebijakan publik sangat krusial, karena terselesaikannya permasalahan tergantung dengan isi kebijakan tersebut. Pemberantasan buta aksara ini sudah lama digaakkan, pada tahun 2006 ada program Pemberantasan Buta Aksara Gugur Gunung, tetapi kondisi buta aksara masih tinggi, kemudian muncul program GERAT, dengan inipun masih belum terselesaikan.

Menurut tim pelaksana yaitu Laboratorium PLS, yayasan Pendidikan Bunga Teratai, dan Tim penggerak PKK Kecamatan Sumbersari (2015), permasalahan yang muncul adalah adanya kesalahan dalam penentuan sasaran masyarakat penderita tuna aksara, tidak sesuai dengan data yang dikasihikan oleh Dinas Pendidikan, banyak masyarakat yang sudah pindah, meninggal, nama ganda dan ada yang dicari tidak ada.

Masalah buta aksara nampaknya menjadi suatu masalah yang harus cepat diselesaikan. Penjelasan di atas menggambarkan masih tingginya buta aksara di Kabupaten Jember.

2. Rumusan Masalah

Menurut Lincoln dan Cuba (dalam Moleong. 2010) masalah penelitian adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan”. Faktor yang berhubungan itu dapat berupa konsep, data empirik, pengalaman, atau unsur lainnya. Dengan kata lain masalah adalah hubungan antara dua (beberapa) variable yang tidak atau belum jelas. Berkaitan dengan pendapat tersebut maka rumusan masalah adalah

beberapa pertanyaan yang harus terjawab atas permasalahan yang menjadi topik penelitian.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah Bagaimana pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu di Kabupaten Jember?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah terdeskripsikannya pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu di Kabupaten Jember.

4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

B. Bagi ilmu pengetahuan

Memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan secara nyata, untuk menyempurnakan ilmu pengetahuan, yang diberikan melalui karya ilmiah dengan berdasarkan fakta, yang disinergikan dengan teori sdari ilmu pengetahuan. Berguna untuk referensi yang menyuguhkan informasi bagi fihak-fihak yang berkepentingan mengambil penelitian dengan topik yang sama.

C. Bagi Universitas

Memperdalam referensi dengan topik pemberantasan buta aksara, dan umpan balik dari berbagai teori yang diberikan di bangku perkuliahan untuk diterapkan pada realitas dilapangan.

D. Bagi Pemerintah

Mendorong percepatan pembangunan di daerah terutama penyelesaian masalah buta aksara. Mendapatkan bantuan pemikiran, tenaga, ilmu, ketrampilan dan informasi baru yang berkaitan dengan konsep

pemikiran arah pembangunan yang lebih jelas dan terarah, sehingga pemerintah daerah dapat mengembangkan program yang tepat sasaran, agar masyarakat bisa mencapai tingkat pembangunan yang ideal.



BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2009) dan Black & Champion (dalam terjemahan Koswaradkk. 1999) tinjauan pustaka dirancang untuk mengakrabkan penyelidik dengan informasi tertentu yang relevan menyangkut topik yang diselidiki meliputi tinjauan terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu berkaitan dengan masalah yang dibahas, kajian teori yang dikaitkan dengan permasalahan yang dihadapi. Kajian teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Kemitraan, konsep Perguruan Tinggi, peran Perguruan Tinggi, dan buta aksara yang akan dijelaskan sebagai berikut.

3. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam bahasa Indonesia.

Kebijakan memiliki banyak sekali pengertian, salah satunya yang dikemukakan oleh Suharto (2005;7), bahwa :

“Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu”

Menurut Elau dan Prewitt (1973) dalam Suharto (2005;7), kebijakan adalah sebagai berikut.

“Sebuah ketepatan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsistensi dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu).”

Abiding (2002;193) menyatakan bahwa secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen, yaitu sebagai berikut.

- a. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu, dimana tujuan suatu kebijakan dianggap baik apabila tujuannya :
- 1) Rasional, yaitu tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Hal ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia, dimana suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung tidak dapat dianggap kebijakan nasional.
 - 2) Diinginkan (*desirable*), yaitu tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
 - 3) Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis, asumsi tidak mengada-ada. Asumsi juga menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
 - 4) Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, dimana suatu kebijakan menjadi tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa.

Dalam pelaksanaan kebijakan diperlukan kekuasaan dan wewenang yang dapat dipakai untuk membina kerjasamadan meredam serta menyelesaikan berbagai kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu Heglo (2004). Pendapat ahli lainnya menyebutkan bahwa kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan Easton (2004). Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah.

2.1.1 Defenisi Kebijakan Menurut Para Ahli

Jenkins (1978;15) menyebutkan bahwa kebijakan negara (*public policy*) adalah *“a set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving the within a*

specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors” (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang pelaku/aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengantujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor politik tersebut.)

Siklus analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah sebagaimana dilakukan oleh Dunn (1998;21) menunjukkan bahwa suatu kebijakan disusun dari adanya masalah kebijakan yang dituangkan dalam rumusan masalah kebijakan. Dari rumusan masalah ini suatu kebijakan disusun, sehingga dalam siklus analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah, kebijakan yang telah ditetapkan selanjutnya dilaksanakan yang diikuti dengan pemantauan untuk melihat hasil kebijakan. Data hasil pemantauan dijadikan sebagai bahan untuk menilai (evaluasi) kinerja kebijakan. Hasil evaluasi inilah yang selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan untuk memprediksikan (meramalkan) masa depan kebijakan.

2.1.2 Kebijakan Pemerintah Daerah

Seperti penjabaran sebelumnya kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan. Kebijakan pemerintah daerah adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah setempat yaitu pemerintah Kota Makassar untuk mencapai sasaran atau tujuan yang diinginkan. Seperti dalam skirpsi ini, kebijakan pemerintah daerah yang diambil yaitu Peraturan Daerah tentang Pembinaan anak jalanan No.2 tahun 2008, dimana Peraturan Daerah tersebut mengusung tentang kebijakan pembinaan anak jalanan yang harusnya anak jalanan tersebut harusnya diberdayakan dan di beri perlindungan hukum. Kebijakan sendiri merupakan aturan yang harus dijalankan dan wajib di laksanakan. Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-

undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menetapkan Perda

4. **Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Jika implementasi kebijakan publik dipandang dalam pengertian luas, maka implementasi merupakan alat administrasi hukum dimana para aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak dan tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan teknik yang paling krusial dalam proses kebijakan publik (Winarno, 2004:101).

Pandangan di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan social yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan.

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan (Usman. 2002).

Pengertian pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha - usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah diriskusikan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Faktor-faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;
- b. Resources (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;
- c. Disposisi, sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program;
- d. Struktur Birokrasi, yaitu SOP (Standar Operating Procedures), yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, di pandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara

suatu faktor yang satu dan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu sebagai berikut.

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;
- c. Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut.

Proses implementasi dapat dirumuskan sebagai: *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Meter dan Horn (1972) dalam Wahab (2004: 65)

Kondisi di lapangan, adalah pijakan dari perhatian sebuah implementasi kebijakan terutama, setelah sebuah program disahkan atau diberlakukan. Makna implementasi kebijakan adalah:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus bagian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”. Mazmanian dan Sabatier (1979) (dalam Wahab, 2004: 65)

Sebenarnya implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek yaitu: siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakikat dari proses administrasi, kepatuhan pada kebijakan, dan efek dari implementasi kebijakan (*who is involved in policy implementation, the nature of the administrative process, compliance*

with the policy, and the effect of implementation on policy content and impact). (Anderson 1979: 92-93) Lebih lanjut implementasi adalah studi perubahan, bagaimana perubahan itu terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan itu dapat dimunculkan. Implementasi juga merupakan studi tentang mikro struktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda (Person, 2005: 463).

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spilllover/negative effects*). Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang ditimbulkan dari program kebijakan itu.

Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Meter dan Horn (Budi Winarno, 2002;102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Meter dan Horn (Subarsono;2006;99) mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- 2) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- 3) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi

kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

2.2.1. Model-model Implementasi Kebijakan

Kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses kebijakan implementasi itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

Garis besar model implementasi kebijakan dapat dibedakan menjadi empat yaitu :

1. The Analysis of failure (model analisis kegagalan),
2. Model Rasional (top down) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses.
3. Model pendekatan Bottom-up kritikan terhadap model pendekatan top-down dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi,
4. Teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

(Parsons, 2005, 465)

Untuk keperluan penelitian ini, akan diambil beberapa pandangan mengenai implementasi, masing-masing pandangan akan dijadikan model analisis implementasi kebijakan program pemberantasan buta aksara, model tersebut diantaranya yaitu:

A. Model Pendekatan Top-Down Van Meter dan Van Horn

Proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan Van Meter dan Van Horn (1975;477) (lihat Widodo, 2007;86),

memandang implementasi kebijakan sebagai “those actions by public or private individual-individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision” (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Selanjutnya kedua menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Mereka menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi? Seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi?

(hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Meter dan Horn kemudian berusaha untuk membuat topologi kebijakan menurut: (1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, (2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan – terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relative tinggi.

Berbagai hal lain yang dikemukakan kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh

sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. *Variable-variable* tersebut adalah (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (5) sikap para pelaksana; dan (6) lingkungan ekonomi sosial dan politik.

A. Model pendekatan implementasi kebijakan *top-down* kaitan dengan kebijakan program pemberantasan buta aksara, berdasarkan kajian peneliti bahwa kebijakan program pemberantasan buta aksara merupakan kebijakan yang dibuat secara langsung oleh pemerintah pusat yang kemudian direspons secara positif oleh pemerintah daerah. Terutama Kabupaten Jember.

B. Model Pendekatan Bottom-Up Smith

Persons (2005: 471) mengatakan bahwa Model *bottom-up* menekankan pada fakta bahwa implementasi “di lapangan” memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Kaitannya dengan implementasi kebijakan program pemberantasan buta aksara, peran penyelenggaraan dan petugas lapangan PLS seperti TLD, penilik adalah sangat penting dalam menjamin keberhasilan implementasi kebijakan program.

Smith (1973) (lihat Quade, 1997; Islamy, 2001) memandang implementasi sebagai proses atau alur, melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial politik, dimana kebijakan yang dibuat pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan. Lebih lanjut Smith mengungkapkan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan yaitu: (a) *idealized policy* adalah suatu pola interaksi yang diidealisasikan perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang *target group*, untuk melaksanakannya; (b) *target group* yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena *target group* ini mendapat banyak pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan;

(c) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan; (d) *environmental factors*, yaitu unsur-unsur didalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek sosial, budaya, ekonomi dan politik).

C. Model Pendekatan Sintesis (Hybrid theories) Mazmanian dan Sabatier

Sabatier (1986) (lihat Parsons, 2005: 487-488) mengkaji implementasi menuju suatu sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stages*) tidaklah mampu memahami proses pengambilan kebijakan, karena memilah-milahnya menjadi serangkaian bagian (*selection*) yang sifatnya tidak realistis dan artifisial. Karena itu dari sudut pandang ini, implementasi dan *policy-making* menjadi kesatuan proses yang sama. Kontribusi awalnya terhadap studi implementasi muncul bersama dengan pertimbangan model *top-down* yang ditulis bersama Mazmanian pada 1979.

Frameworknya kemudian dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Sabatier pada tahun 1986 terhadap evaluasi kasus model *bottom-up* seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa implementasi sebagai hubungan inter-organisasi. Sehubungan dengan hal ini, Sabatier mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (model *top-down* dan *bottom-up*) tersebut dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjern dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk *network*, model *top-down* memfokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sintesis ini disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Dan dibatasi oleh parameter yang relatif stabil serta kejadian di luar *subsystem*.

Secara lebih jelas (Islamy, 2001), menyatakan bahwa *Policy Subsystem* adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi publik maupun privat secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu masalah kebijakan tertentu. Hal

penting dari model implementasi kebijakan ini adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambilan kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam ACS (*Advocacy coalitions*), atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai eleme yang ada di masyarakat. Dengan kata lain *Advocacy Coalitions*, adalah aktor-aktor dari berbagai organisasi publik dan privat yang memiliki serangkaian sistem kepercayaan yang berusaha merealisasikan tujuan bersama sepanjang waktu.

D. Model Pendekatan George C. Edwards III

Menurut pandangan Eward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: 1) komunikasi, 2) sumberdaya, 3) disposisi, dan 4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain (Subarsono, 2005: 90).

1. Komunikasi, keberhasilan implementasi menyatakan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Jika tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan program buta aksara, salah satu penyebabnya karena satuan tugas secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program pemberantasan buta aksara terhadap kelompok sasaran (*target group*).
2. Sumber daya, walaupun isi dari kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan-kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, sumber daya finansial.
3. Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti Lomitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila

implementor kebijakan Program Pemberantasan buta aksara memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan (*policy maker*).

4. Struktur Birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur yang standar (*standard operating procedure*).

E. Model Pendekatan David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Weiner dan Vining (1999: 396) dalam Subarsono (2005: 103) dikatakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program yakni: 1) logika kebijakan, 2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, 3) kemampuan implementator kebijakan.

Logika dari suatu kebijakan ini dimaksudkan agar kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoritis. Pemerintah untuk meningkatkan mutu pendidikan dan berusaha untuk memberantas buta aksara tentunya logikanya pemerintah harus menyediakan dana yang cukup seperti sehingga program dapat berjalan secara maksimal.

Kemampuan implementor, maksudnya adalah keberhasilan dari implementasi kebijakan Program pemberantasan buta aksara ditentukan oleh kompetensi, dan keterampilan dari para implementor dalam mengimplementasikan program pemberantasan buta aksara. Hogwood dan Gunn (lihat Hill, 1993: 9) menyatakan bahwa: untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu sebagai berikut.

1) *The circumstances external to implementing agency do not impose crippling constraints; 2) that adequate time and sufficient resources are made available to the programme; 3) that the required combinations of resources is actually available; 4) that the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect; 5) that the relationship between cause and effect is direct and that there are few, if any, intervening links; 6) that dependent relationships are minimal; 7) that there is understanding of and agreement on, objectives; 8) that tasks are fully specified in correct sequence; 9) that there is perfect communication and coordination; 10) that those in authority can demand and obtain perfect compliance.*

(1. kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius; 2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai. 3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; 4. kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kualitas yang andal; 5. hubungan kualitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; 6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil; 7. pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; 8 . kordinasi yang sempurna; 9. komunikasi dari kordinasi yang sempurna ; 10. pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna).

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi external ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tdk berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: pelaksanaannya jelek (*bad execut.on*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (lihat Abdul Wahab,2004; 62).

Adapun koalisi aktor dalam implementasi suatu kebijakan sangatlah dibutuhkan, maka koalisi aktor-aktor dalam konteks ini adalah suatu persatuan/kesatuan (orang/organisasi/badan) yang berperan sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Dalam konteks pendidikan, koalisi aktor-aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan, dapat diartikan suatu bentuk peraturan/kesatuan (orang/organisasi/badan) yang berperan sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan pendidikan.

5. **Buta Aksara**

Ihsan (2013) mengatakan, aksara merupakan sistem penulisan suatu bahasa dengan menggunakan tanda-tanda simbol, bukan hanya sebagai huruf atau rangkaian abjad. Aksara merupakan suatu sarana yang menghantar cakrawala pengetahuan dan peradaban suatu bangsa karena aksara membentuk wacana yang dapat dikenali, dipahami, diterapkan, dan diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Buta aksara adalah ketidak mampuan seseorang untuk membaca dan menulis tanda-tanda simbol dari sebuah sistem penulisan tata bahasa.

Berdasarkan teori diatas aksara ini merupakan simbol penulisan bahasa sebagai alat komunikasi antar manusia. Apabila seseorang tidak mampu mengerti tentang simbol tersebut apa yang akan terjadi? Hal ini akan mempengaruhi perkembangan manusia, karena tidak mampu memahami dengan keadaan yang sedang terjadi, akibatnya tidak bisa berkembang dan tidak akan mampu bertahan hidup di tengah perkembangan zaman.

Menurut Dhakidae (dalam Taryadi, 1999), Adman (2007), Hiryanto (2008) buta huruf diartikan keberaksaraan fungsional, yaitu keberaksaraan yang membuat seseorang mampu memecahkan persoalan sehari-hari dan bukan sekedar

bisa membaca abc saja, disesuaikan dengan kebutuhan dan profesi masyarakat, agar masyarakat dapat cepat mengerti.

Menurut pendapat tersebut maka pembebasan buta aksara ini tidak hanya mengajari membaca atau menulis, tetapi juga bisa memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, sehingga bisa hidup mandiri dan berkembang, disesuaikan dengan keadaan masyarakat yang menjadi peserta program penuntasan buta aksara.

Menurut Ihsan (2013), Adman (2007), Hiryanto (2008) penyebab buta aksara adalah masyarakat tersebut tinggal di daerah sangat terpencil dan terisolasi, ekonomi keluarga sangat lemah serta motivasi belajar sangat rendah, pendidikan dari keluarga. Hal ini menjelaskan bahwa faktor lokasi juga sangat mempengaruhi arus pendidikan, jika lokasi sulit di jangkau maka kemungkinan besar di tempat itu banyak penduduk buta aksara; ekonomi juga mempengaruhi karena kadang keluarga miskin tidak mampu mensekolahkan anaknya dan anaknya terpaksa membantu orang tua bekerja; tidak ada keinginan belajar pendidikan rendah, seperti budaya yang penting bisa bekerja, maka turut juga menyumbang tingginya buta aksara; dan pendidikan dari orang tua, jika orang tua putus sekolah kadang anak juga mengikuti, karena tidak diarahkan orang tuanya.

Ariesta (2008:10) dalam Andriayana (2013) mengatakan bahwa: “Salah satu faktor yang menentukan tinggi rendahnya suatu bangsa dapat diukur dari tingkat keaksaraan penduduknya. Oleh karena itu, tingkat keaksaraan penduduk suatu negara sangat menentukan dalam pembangunan manusia dan merupakan suatu indikator untuk menetapkan indeks pengembangan sumber daya manusia (SDM)”.

Menurut Adman (2007) mengatakan buta aksara merupakan salah satu indikator dalam penentuan tinggi rendahnya Indek Pembangunan Manusia (IPM) serta penghambat suksesnya Wajar 9 tahun karena berdasarkan berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa apabila orang tua anak menyandang buta aksara, maka anaknya cenderung tidak sekolah dan walaupun sekolah potensi untuk

mengulang kelas dan putus sekolah pada kelas-kelas awal SD besar kemungkinan terjadi.

Berdasarkan pendapat di atas, pengaruh pandangan orang tua juga ikut menyertai terjadinya masalah buta aksara. Pandangan masyarakat tentang pendidikan nampaknya juga harus dirubah, disadarkan tentang pentingnya pendidikan, ini yang perlu ditanamkan pada orang tua khususnya di wilayah pedesaan yang kurang mengerti tentang pengetahuan.

Buta aksara ini harus segera dituntaskan karena bisa mempengaruhi indeks pembangunan manusia. IPM ini dapat mempengaruhi martabat bangsa di mata dunia agar tidak di cap sebagai bangsa bodoh dan bisa dipercaya nantinya untuk SDM masyarakat dalam bursa pasar kerja dunia, sehingga bisa mengurangi jumlah pengangguran. Buta aksara juga dapat menggagalkan upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan program wajib belajar 9 tahun.

Mengapa perlu pemberantasan buta aksara secara lebih lengkap akan dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, melek aksara merupakan hak dasar bagi setiap orang, sekaligus sebagai kunci pembuka bagi pemerolehan hak-hak dasar lainnya. ***Kedua***, masalah buta aksara sangat terkait dengan: kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, dan ketidakberdayaan. ***Ketiga***, buta aksara berdampak terhadap pembangunan Bangsa, yakni: rendahnya produktivitas masyarakat, dan rendahnya kesadaran untuk menyekolahkan anak/keluarganya, rendahnya kemampuan mengakses informasi, sulit menerima inovasi (pembaharuan), rendahnya indeks pembangunan manusia. (Hiryanto. 2007)

Konsep diatas memperkuat dari konsep-konsep sebelumnya mengapa sangat penting sekali buta aksara untuk diberantas. Lingkaran buta aksara di atas menjadikan masyarakat yang sedang mengalami sulit untuk keluar, karena adanya hubungan yang runtut. Pemerintah disini menjadi harapan masyarakat untuk mengentaskan masyarakat dari ketidak berdayaan. Hal ini juga didukung dengan keadaan masyarakat penyandang tuna aksara yang jauh dari peradaban dan banyak permasalahan yang menghimpitnya, sesuai dengan pernyataan di dalam Petunjuk Teknis Pengadaan Penyaluran Dana Keaksaraan Dasar sebagai berikut.

“Penduduk tuna aksara pada umumnya tinggal di daerah pedesaan seperti: petani kecil, buruh, nelayan, dan kelompok masyarakat miskin perkotaan yaitu buruh berpenghasilan rendah atau penganggur. Mereka tertinggal dalam hal pengetahuan, keterampilan serta sikap mental pembaharuan dan pembangunan. Akibatnya, akses terhadap informasi dan komunikasi yang penting untuk membuka cakrawala kehidupan dunia juga terbatas karena mereka tidak memiliki kemampuan keaksaraan yang memadai” (Juknis Keaksaraan Dasar. 2013).

Pendapat di atas menjelaskan, bahwasannya sebagian buta aksara terdapat di pedesaan yang jauh dari pusat perkembangan ilmu pengetahuan dan jauh dari perkotaan. Objek yang sangat strategis untuk dijadikan pusat pemberantasan buta aksara seharusnya di lingkungan pedesaan yang jauh dari lokasi pusat pendidikan. Oleh karena itu, apakah kebijakan yang dilakukan Perguruan Tinggi dalam memusatkan pengabdian di lingkungan yang menjadi pusat tingginya buta aksara juga perlu di lihat secara mendalam atas peletakkan mahasiswanya melalui kegiatan Kuliah Kerja Nyata. Peran Perguruan Tinggi yang berkaitan dengan darma pengabdian kepada masyarakat sangatlah penting bagi masyarakat karena tingginya buta aksara di Kabupaten Jember.

BAB 3. METODOLOGI PENELITIAN

Menurut Black & Champion (dalam terjemahan Koswara dkk. 1999) blue print (cetakbiru) bagi kegiatan penyelidik menetapkan bagaimana hendaknya penyelidik menguji ... mempelajari subjek, atau menerangkan atas masalah yang menjadi topik penelitiannya. Metodologi penelitian sangat penting sebagai pedoman peneliti untuk memperoleh data sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Sesuai dengan pernyataan di atas, maka dalam bab metode penelitian ini akan diungkapkan teknik-teknik yang akan digunakan dalam melakukan penelitian yaitu sebagai berikut.

6. Pendekatan dan Tipe Penelitian
7. Fokus Penelitian
8. Lokasi dan Waktu Penelitian
9. Data dan Sumber Data
10. Penentuan Informan
11. Teknik Pengumpulan Data
12. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data
13. Metode Analisis Data

3.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian

Pendekatan dan tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sugiyono (2011:35) yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang keberadaan variabelnya mandiri dan tidak ada perbandingan variabel itu pada sampel yang lain, dan mencari hubungan variabel itu dengan variabel lain”.

Model pendekatan teori yang digunakan adalah deduktif, karena menurut peneliti teori masih dianggap penting untuk menentukan arah penelitian dan untuk menganalisis data. Menurut Bungin (2007) pendekatan deduktif atau deduksi merupakan pendekatan dimana teori masih menjadi alat penelitian sejak memilih dan menentukan masalah, membangun hipotesis maupun melakukan pengamatan di lapangan sampai dengan menguji data.



of

Gambar 3. Basic Model: Scientific Process. (Wallace dalam Stribley, 1978)

Berkaitan dengan tipe penelitian yang digunakan maka penelitian ini bertujuan untuk memberi gambaran dan uraian secara jelas pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) dalam memberantas buta aksara yang bekerjasama dengan tim pelaksana kegiatan pelaksanaan program. Buta aksara ini

merupakan masalah publik, tanpa ada campur tangan lembaga sosial dan pemerintah, masalah ini tidak akan bisa terselesaikan.

3.2 Fokus Penelitian

Suatu penelitian berangkat dari adanya suatu masalah. Oleh karena itu dalam penelitian sangat memerlukan fokus penelitian. Menurut Sugiyono (2011:207), batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum.

Fokus dalam penelitian ini adalah gambaran dan uraian secara jelas pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) dalam memberantas buta aksara yang bekerjasama dengan tim pelaksana kegiatan pelaksanaan program. Hal ini menjadi topik penelitian karena menurut Hiryanto(2008) masalah buta aksara sangat terkait dengan kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan ketidakberdayaan.

Masyarakat akan tertinggal oleh zaman dan tidak bisa berkembang, jika masalah buta aksara ini tidak cepat diselesaikan. Sejahtera hanya menjadi impian yang tak akan terealisasikan dan kehidupan masyarakat akan terus di jurang kemiskinan.

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi dan waktu penelitian dalam sebuah penelitian merupakan hal yang penting untuk mambatasi daerah dan waktu penelitian. Lokasi penelitian menurut penulis yaitu tempat peneliti melakukan penelitian yang bertujuan untuk memperoleh informasi dan data yang digunakan untuk memperoleh jawaban dari masalah yang diangkat. Menurut buku Pedoman Karya Ilmiah Universitas Jember (2012), lokasi dan waktu penelitian mencangkup daerah sasaran dan waktu penelitian (kapan penelitian akan dilaksanakan). Lokasi penelitian ini akan dilakukan pada tim pelaksana Kecamatan Sumbersari dan Pemerintah Daerah yang dimaksu dadalah Dinas Pendidikan.

a. Data dan Sumber Data

Data merupakan sumber utama dan kunci dari sebuah pembuktian kebenaran dari penelitian. Jawaban atas rumusan masalah dan permasalahan yang menjadi objek penelitian. Pedoman Karya Ilmiah Universitas Jember (2009) mendefinisikan data sebagai suatu kumpulan fakta dan informasi yang dapat berbentuk angka atau deskripsi yang berasal dari sumber data. Sedangkan

pengertian sumber data dalam Pedoman Karya Ilmiah Universitas Jember (2009) adalah uraian tentang asal diperolehnya data penelitian.

Data terbagi dalam dua kelompok yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari dokumen atau sumber informasi lainnya. Penelitian ini, akan menggunakan kedua jenis data tersebut. Data primer diperoleh dari observasi atau pengamatan dilapangan secara langsung dan melalui wawancara kepada informan terkait gambaran dan uraian secara jelas pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) dalam memberantas buta aksara yang bekerjasama dengan tim pelaksana kegiatan pelaksanaan program, sedangkan data sekunder diperoleh hasil-hasil yang telah dilakukan.

3.5 Penentuan Informan

Penentuan informan sangat dibutuhkan untuk suatu penelitian dalam memperoleh informasi yang dibutuhkan oleh peneliti. Menurut Pratiwi (2013) informan dalam metode kualitatif berkembang terus (*snowball*) secara bertujuan (*purposive*) sampai data yang dikumpulkan dianggap jenuh (hasil tetap). Melihat pendapat tersebut, peneliti merupakan bagian penting yang dapat menentukan apakah data tersebut dapat terkumpul atau mengalami kegagalan, jadi alat pengumpul data yang terpenting adalah peneliti. Informan adalah orang yang memahami atas apa yang menjadi obyek penelitian secara mendalam. Teknik penentuan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *sampling purposive*. Menurut Sugiyono (2011:85), teknik *sampling purposive* merupakan teknik penentuan sampel yang didasari atas pertimbangan tertentu. Menurut Faisal (dalam Sugiyono, 2011:221) informan peneliti sebaiknya memenuhi kriteria sebagai berikut.

17. Orang yang mampu memahami suatu masalah yang diteliti dengan proses enkulturasi yaitu proses penghayatan bukan sekedar pengetahuan.
18. Orang yang masih berkecimpung pada masalah yang diteliti.
19. Orang yang memiliki waktu memadai untuk dimintai informasi.
20. Orang yang mampu menyampaikan informasi secara lebih objektif bukan sekedar subjektivitasnya.
21. Orang yang masih baru dikenal peneliti sehingga peneliti dapat menjadikannya sebagai seorang narasumber atau guru dalam penelitiannya.

Berdasarkan pada pendapat diatas, maka peneliti akan mewawancarai penelitian ini adalah:

9 Laboratorium Pendidikan Luar Sekolah Universitas Negeri Jember Ibu Yanti.

10 Tim PKK Kecamatan Sumpalsari Ibu Umi

11 Lembaga Pendidikan Bunga Teratai

12 Pemerintah Daerah yaitu Dinas Pendidikan Jember Bapak Sudiyo

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data Sugiyono (2011:224). Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data sesuai dengan Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2009) merupakan suatu uraian yang menjelaskan cara serta instrumen atau alat yang akan digunakan oleh peneliti untuk memperoleh data. Pada penelitian ini, metode pengumpulan yang digunakan sebagai berikut.

E. Teknik Observasi

Menurut Nasution (dalam Sugiyono, 2011:226) menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Menurut Faisal (dalam Sugiyono, 2011:226) mengklarifikasikan observasi menjadi tiga, yaitu: observasi partisipatif, observasi terang-terangan dan tersamar, dan observasi tak berstruktur.

Pada observasi partisipatif terbagi menjadi empat, yaitu observasi partisipasi pasif, observasi partisipasi moderat, observasi partisipasi aktif dan observasi partisipasi lengkap. Hal ini, peneliti memilih observasi partisipatif dengan jenis observasi partisipasi pasif dan observasi partisipasi moderat. Observasi partisipasi pasif adalah peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut. Observasi partisipasi moderat artinya terdapat keseimbangan antara peneliti menjadi orang dalam dengan orang luar. Peneliti dalam mengumpulkan data ikut observasi partisipatif dalam beberapa kegiatan, tetapi tidak semuanya (Sugiyono, 2011: 227). Peneliti memilih observasi partisipasi pasif karena peneliti hanya melakukan pengamatan gambaran dan uraian secara jelas pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) dalam memberantas buta aksara yang bekerjasama dengan tim pelaksana kegiatan pelaksanaan program.

F. Teknik Wawancara

Esterberg (dalam Sugiyono, 2011:231) mendefinisikan wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Esterberg mengemukakan beberapa macam wawancara, yaitu wawancara terstruktur, semistruktur dan tidak terstruktur. Penelitian ini, cara yang digunakan pada teknik wawancara yaitu wawancara tak berstruktur di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis, peneliti belum mengetahui secara pasti data yang akan diperoleh di lapangan, peneliti lebih banyak mendengarkan apa saja yang dijelaskan oleh informan sehingga memungkinkan data yang diperoleh lebih mendalam dan lengkap. Peneliti menggunakan wawancara tak terstruktur yaitu wawancara mendalam dengan Beberapa tim pelaksana yang telah ditunjuk oleh Dinas Pendidikan dan Pemerintah Daerah di Kabupaten Jember.

3.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Teknik pemeriksaan ini sangat dibutuhkan dalam penelitian kualitatif. Karena dengan teknik ini maka akan meningkatkan tingkat kepercayaan tentang apa yang telah diperoleh dalam penelitian. Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan teknik triangulasi. Menurut Moleong (2012) dan Sugiyono (2011:273) Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dari berbagai sumber yang lainnya dibandingkan dengan informasi yang diperoleh. Menurut Moleong (2012) Triangulasi dengan *sumber* dapat dicapai dengan jalan: a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara; b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; d. Membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat seseorang; e. membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang bersangkutan.

Pelaksanaan teknik pemeriksaan keabsahan data didasarkan atas kriteria kepercayaan (*credibility*) dan kepastian (*confirmability*). Menurut Moleong (2012:324), kriterium derajat kepercayaan berfungsi: pertama, melaksanakan inkuiri (pertanyaan/permintaan) sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai; kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Kriterium kepastian menurut Moleong (2012:324), berasal dari konsep objektivitas menurut nonkualitatif, dikualitatif ketika pendapat, temuan dan pandangan tertentu disepakati banyak orang maka hal tersebut adalah objektif. Menurut Scriven (dalam Moleong 2012) selain itu ada unsur kualitas yang melekat pada objektivitas. Hal ini lah yang disebut kepastian atau disebut juga objektif.

Trianggulasi yang akan digunakan peneliti yaitu menggunakan triangulasi lintas metode. Data yang didapatkan dari informan akan dilihat kembali kebenarannya dengan mencocokkan data hasil laporan dan sebagainya, sampai ditemukan kesamaan atas jawaban dari rumusan masalah sehingga data menjadi objektif.

3.8 Metode Analisis Data

Menurut Sugiyono Bogdan & Biklen (dalam Moleong. 2012), Seiddel (dalam Moleong. 1998) dan McDrury (dalam Moleong. 2012), analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data dan menyusunnya secara sistematis, data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih-milahnya menjadi satuan yang dapat dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dimengerti oleh diri sendiri maupun orang lain. Komponen dalam analisis data yaitu:

4.3.4. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Sugiyono (2011:247). Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini, peneliti akan merangkum segala hal yang berkaitan dengan tema penelitian, memilahnya berdasarkan pembagian data dari masing-masing obyek penelitian dan menggambarkan bentuk pola pelaksanaan kemitraan antara Perguruan Tinggi dan Pemerintah Daerah.

4.3.5. Penyajian Data

Menurut Nahdi (2013) penyajian data merupakan salah satu kegiatan dalam pembuatan laporan hasil penelitian yang telah dilakukan agar dapat dipahami dan dianalisis sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Data yang disajikan harus sederhana dan jelas agar mudah dibaca.

Data yang sudah terkumpul akan dideskripsikan oleh peneliti menggunakan bentuk tabel, grafik, dan sejenisnya, sampai informasi yang terlihat dapat menggambarkan keadaan dilapangan.

4.3.6. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan adalah suatu proposisi (kalimat yang disampaikan) yang diambil dari beberapa premis (ide pemikiran) dengan aturan-aturan inferensi (yang

berlaku). Kesimpulan merupakan sebuah gagasan yang tercapai pada akhir pembicaraan(<http://id.wikipedia.org/wiki/Kesimpulan>). Penarikan kesimpulan dilakukan secara terus-menerus selama proses penelitian dan merupakan tahapan akhir dari suatu penelitian. Kesimpulan awal bersifat sementara dan apabila tidak ditemukan bukti yang kuat maka kesimpulan bisa berubah.



BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 KESIMPULAN

Kesimpulan merupakan pernyataan yang tegas, tidak menimbulkan multitafsir, dan merupakan pernyataan akhir sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya. Kesimpulan mengenai kekurangannya dapat dijelaskan sebagai berikut.

15. Pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember banyak terdapat kesalahan dalam pembagian kelompok sasaran, dikarenakan data yang digunakan adalah data lama, dan tidak dilakukan pendataan tiap tahun;
16. Kesalahan tidak dapat diganti karena berkaitan dengan peraturan di atasnya;
17. Implementasinya menggunakan kebijakan *top-down*, sehingga tidak sesuai dengan kondisi di lapangan;
18. Waktu pembelajaran 6 bulan tetapi realisasinya hanya 3 bulan, itupun belum tentu masyarakat sasaran program bila mengikuti kegiatan secara keseluruhan, hal ini dirasa kurang untuk mengajari masyarakat;
19. Kurangnya koordinasi antara Dinas Pendidikan dengan tim pelaksana.

5.2 SARAN

Dari hasil penelitian dan pemahaman peneliti selama melakukan penelitian, terdapat beberapa saran yang berguna bagi berjalannya pelaksanaan program Gerakan Keaksaraan Terpadu (GERAT) di Kabupaten Jember yaitu sebagai berikut.

- G. Melakukan pendataan tiap tahun berapa jumlah real penduduk yang termasuk buta aksara;
- H. Harus diberikan diskresi kepada yang berkepentingan agar dapat merubah kesalahan yang disesuaikan kondisi dilapangan dan tidak terbentur peraturan;
- I. Masalah pendataan warga diberikan tim pelaksana agar dana yang telah turn benar-benar sampai kepada yang membutuhkan;
- J. Waktu pembelajaran lamanya setahun agar efektif dan bisa diaplikasikan oleh masyarakat buta aksara.
- K. Koordinasi antara Dinas Pendidikan dengan tim pelaksana harus lebih ditingkatkan agar tidak terjadi penumpukan pelaksana pada satu lokasi, karena banyaknya tim yang elah ditunjuk..

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hiryanto. 2008. *Kebijakan Program Pemberantasan Buta Aksara*. Bantul: Program Pengabdian pada Masyarakat.
- Andriyan, Arga. 2013. *Model Pelatihan Tutor Pendidikan Keaksaraan Di Skb Pati*. Semarang: Skripsi.
- Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. 2013. *Petunjuk Teknis Pengajuan Penyaluran dan Pengelolaan Bantuan Keaksaraan Dasar*. Jakarta.
- Adman. 2007. *Strategi Membaca Untuk Percepatan Penuntasan Buta Huruf Bagi Masyarakat Dalam Menunjang Wajar Dikdas 9 Tahun*. Jakarta: Artikel.
- Usman, Nurdin. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Wallace, Walter dalam Stribley, John Bynnersan Keith M. 1978. *Basic Model: Scientific Process Eds*. London: Longman Publishers.
- Wijatno, Serian. 2009. *Pengelolaan Perguruan Tinggi Secara Efisien, Efektif, Dan Ekonomis*. Jakarta: Salemba Empat.
- Moeleong, J. Lexy. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Soekanto, Soerjono. 2012. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Horton, Paul B. Dan Hunt, Chester L. 1984. *Sociology*. Jakarta: Erlangga.
- Taryadi, Alfons . 1999. *Buku Dalam Indonesia Baru*. Jakarta: Obor

Black, James A & Champion, Dean J. 2009. *MetodedanMasalahPenelitianSosial*.
Bandung: RefikaAditama.

Faisal, Sanapiah, 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Malang:
Yayasan Asah Asih Asuh (YA3 Malang).

Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. *Jawa Timur Dalam Angka 2014*.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember. *Kabupaten Jember Dalam Angka 2014*.

ProdukHukum

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang PendidikanTinggi.

Undang-Undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Keputusan Bupati JemberNomor 188.45/254/012/2013 tentang Perubahan
Penggunaan Anggaran Belanja Hibah Pendidikan Keaksaraan
Fungsional Pada Dinas Pendidikan KabupatenJember.

Website

<http://www.Jemberpost.com>

<http://www.tempo.co>

<http://www.MemoTimurOnline.com>

<http://www.Jaringannews.com>

<http://www.Suryaonline.com>