

**IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN  
PROGRAM PEMBERANTASAN BUTA AKSARA DI  
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2006**

*THE POLICY EVALUATION AND IMPLEMENTATION OF THE  
ELIMINATION OF ILLITERACY PROGRAM  
IN JEMBER IN 2006*

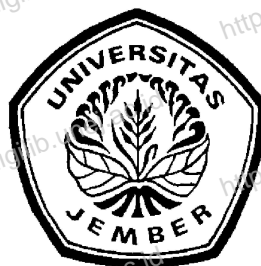
TESIS DISERAHKAN KEPADA PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS  
JEMBER UNTUK MEMENUHI SALAH SATU SYARAT MEMPEROLEH  
GELAR

**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

**OLEH:  
SANDI SUWARDI HASAN**

**NIM: 050920101019**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
JEMBER, OKTOBER 2007**



**IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN  
PROGRAM PEMBERANTASAN BUTA AKSARA DI  
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2006**

*The Policy Evaluation And Implementation Of The Elimination Of  
Illiteracy Program In Jember In 2006*

TESIS DISERAHKAN KEPADA PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER UNTUK MEMENUHI  
SALAH SATU SYARAT MEMPEROLEH GELAR  
**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

**OLEH:  
SANDI SUWARDI HASAN  
NIM: 050920101019**

**Pembimbing Tesis  
DR. H. UUNG NASDIA BSW, MS  
Drs. ARDIYANTO, M.Si**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
JEMBER, OKTOBER 2007**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI,**

Tanggal, 6 Oktober 2007

Oleh:

Pembimbing Utama:

**Dr. H. UUNG NASDIA BSW, MS**

NIP: 130 674 336

Pembimbing Anggota:

**Drs.ARDYANTO, M.Si**

NIP: 131 658 388

**Mengetahui/Menyetujui,**

Ketua Program Studi Ilmu Administrasi

**Prof. Dr. H. KABUL SANTOSO**

NIP: 130 350 768

Direktur Program Pascasarjana

**Prof. Dr. A. KHUSYAIRI, MA**

NIP: 130 261 789

**IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN  
PROGRAM PEMBERANTASAN BUTA AKSARA DI  
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2006**

*THE POLICY EVALUATION AND IMPLEMENTATION OF THE  
ELIMINATION OF ILLITERACY PROGRAM  
IN JEMBER IN 2006*

Kami menyatakan bahwa kami telah membaca tesis yang dipersiapkan oleh Sandi Suwardi Hasan ini, dan bahwa, dalam pendapat kami, cukup memuaskan dalam cakupan kualitas sebagai suatu tesis untuk memperoleh gelar Magister Sains Administrasi Publik dalam bidang Ilmu Administrasi.

Telah dipertahankan di depan Tim Pembimbing/Penguji pada tanggal:

6 Oktober 2007

**Susunan Tim Pembimbing/Penguji**

Ketua,

**Dr. H. UUNG NASDIA BSW, MS**

NIP: 130 674 336

**Anggota I**

**Anggota II**

**Drs. A N W A R, M.Si**  
NIP. 131 759 528

**Drs. ARDIYANTO, M.Si**  
NIP. 131 658 388

**Mengetahui/Menyetujui,**  
Ketua Program Studi Ilmu Administrasi

**Prof. Dr. H. KABUL SANTOSO**

NIP: 130 350 768

Direktur Program Pascasarjana

**Prof. Dr. A. KHUSYAIRI, MA**

NIP: 130 261 789

**MOTTO**

**”Berfikir Yang Terbaik, Berbuatlah Yang  
Terbaik Untuk Mendapatkan Hasil Yang  
terbaik”**

*(Sandi Suwardi Hasan)*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji Bagi Allah SWT, atas segala kenikmatan, kesempatan sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat juga disanjungkan untuk Baginda Muhammad SAW utusan Allah yang telah menerangi dan mengilhami manusia. Disampaikan banyak terima kasih atas partisipasi, bantuan dari berbagai pihak baik dalam rangka penulisan proposal, pengumpulan data, analisis data, dan penulisan laporan, baik berupa material maupun spiritual. Lebih khusus Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

*Pertama*, Dosen Pembimbing, yaitu Bapak Dr. H. Uung Nasdia Bsw, MS, dan Bapak Drs. Ardiyanto, M.Si, yang telah memberikan arahan dan bimbingan baik pada tahap penulisan, design penelitian maupun dalam tahap penulisan laporan penelitian (tesis) ini, penghargaan yang tinggi untuk beliau.

*Kedua*, Rektor Universitas Jember dan Direktur Pascasarjana Universitas Jember, ketua program studi beserta seluruh staf, atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan program pendidikan.

*Ketiga*, tim penguji dari Universitas Jember, yang telah memberikan input baik berupa saran dan kritik atas laporan tesis ini.

*Keempat*, Bupati Jember Ir. H. MZA Djalal, M.Si. yang telah memberikan kesempatan untuk meneliti kebijakan pendidikan di Kabupaten Jember begitu pula Bapak H. Achmad Sudiyono, M.PSi kepala Dinas Pendidikan beserta seluruh jajarannya.

*Kelima*, Ibuku Suhartini dan Bapak Suhairi Affandi (alm), Istriku tercinta Khusnul Khotimah dan Putriku Annisa Rahma Putri Sandi, yang tersayang adik dan kakakku Yulia, Diana, Wiwin, Pipit dan A'am semuanya spirit juangku.

*Keenam*, Pimpinan STAIN Jember, serta teman teman Dosen STAIN tempat penulis bekerja, teman-teman akrab peneliti Fauzan, Lilik, Udi, Irma, Silvia serta yang lainnya, juga Pak Mudhar, Mas Siswoyo, Mas Agung, Pak Sudiono serta teman teman di sekber, Gus Didik dan teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis sampaikan ucapan terima kasih. semoga amal ibadah mendapat balasan dari Allah SWT, termasuk juga Bapak, Ibu Dosen Pasca sarjana yang telah memberikan banyak input serta pengetahuan kepada kami..

Akhirnya berbagai input, saran dan masukan atas kelemahan dan kekurangan tetap diharapkan sebagai penyempurnaan karya ini, sehingga dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat

Jember, 6 Oktober 2007

Peneliti,

**SANDI SUWARDI HASAN**

## ABSTRAK

Oleh: Sandi Suwardi Hasan

Pembimbing Utama: Dr. H. Uung Nasdia Bsw, MS

Pembimbing Anggota: Drs.Ardiyanto, M.Si

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap masalah (1) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan kebijakan program Pemberantasan buta aksara diprioritaskan oleh pemerintah Kabupaten Jember., (2) Bagaimana konsep dan strategi pelaksanaan program pemberantasan buta aksara di kabupaten Jember pada tahun 2006., (3) Bagaimana implementasi program pemberantasan buta aksara di Kabupaten Jember pada tahun 2006., (4) Kendala apa saja yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan tersebut .

Penelitian Tentang “*Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Program Pemberantasan Buta Aksara di Kabupaten Jember pada tahun 2006*”, ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana dalam proses pengumpulan data menggunakan teknik observasi partisipatory, wawancara, dokumentasi dan focus group discussion. Key informan adalah Bupati, Ketua DPRD, Kepala Dinas pendidikan, Kasi PLS serta pihak lain yang ditentukan sesuai dengan kebutuhan (*Purposive sampling*), bahkan beberapa informan berkumpul untuk melakukan Focus Group Discussion (*FGD*). Data yang didapat dianalisis secara deskriptif termasuk didalamnya adalah dokumen-dokumen.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) banyak faktor yang menyebabkan program pemberantasan buta aksara diprioritaskan diantaranya adalah besarnya jumlah penyandang buta aksara yang berkaitan dengan tingginya angka kemiskinan serta anjloknya indeks pembangunan manusia Kabupaten Jember yang menempati urutan 33 dari 38 kabupaten kota di Jawa Timur. (2) Konsep dan strategi yang dirumuskan adalah dengan sebutan gugur gunung yaitu sebuah gerakan serentak secara bersama sama dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat (aparatur, tokoh masyarakat, tokoh agama, Ormas, Orsospol, perguruan tinggi, TNI dan Polri, pelaku ekonomi dll) untuk mensukseskan pelaksanaan kebijakan program pemberantasan buta aksara baik di perdesaan dan diperkotaan. (3) Dalam implementasi kebijakan program tersebut dinyatakan berhasil hal ini diindikasikan dengan pendataan yang baik (*by name, by address, by picture*), pengelompokan sasaran program, sistem reward and punishment sebagai motivator bagi aparatur di wilayahnya masing masing dalam program ini, pelatihan tutor, pembentukan satgas, monitoring dan sosialisasi, serta keterlibatan berbagai elemen masyarakat sebagai relawan baik berfungsi sebagai fasilitator, motivator maupun tutor. (4) Dalam evaluasi kebijakan ditemukan Kendala yaitu *pertama*, kesadaran masyarakat yang terus harus dipacu, *kedua*, faktor motivasi, *ketiga*, kendala geografis, *keempat*, kendala ekonomi serta *kelima*, kendala sosialisasi dan komunikasi antar penyelenggara, petugas dan pelaku dilapangan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Evaluasi kebijakan, Pemberantasan buta aksara, Gugur Gunung.



## ABSTRACT

By : Sandi Suwardi Hasan

First Consultant: Dr. H. Ung Nasdia Bsw, MS

Second Consultant: Drs.Ardiyanto, M.Si

This research aimed at exploring 1) What factors causing the government of Jember gave priority to the Elimination of Illiteracy policy in 2006., 2) How is the concept and implementation strategy of Elimination of Illiteracy program in Jember in 2006., 3) How is the implementation of the elimination of illiteracy program in Jember 2006., 4) What obstacle found during the process of policy implementation.

This research dealing with *“the Policy Evaluation and Implementation of elimination of illiteracy program in Jember in 2006”*. The research design was qualitative approach, within the process of collecting data used participatory observation technique, interview, documentation and focus group discussion (FGD). So, the key informants were regent, chairman of assembly at regency, head of education service, head of informal education also other sides determined based on the needs. Even, some informants gathered to conduct focus group discussion (FGD). The collected datas were analyzed descriptively include the documents.

The research result showed that, 1) many factors causing the elimination of illiteracy program was given priority, such a the great amount of illiteracy carries as well as the higher rate of poverty and sharp decline of human development of Jember that occupied the 33<sup>rd</sup> range from 38 regencies in east Java. 2) The concept and strategy formulated is called “Gugur Gunung” it is a kind of all at once movement together involving the whole components of society (government agencies, community figures, religious persons, mass organization, social politics organization, university, Indonesian national armed forces, and Indonesian police, agents economics etc, to make successful the policy implementation of the elimination of illiteracy program, in the village as well in the city. 3) within implementing the program policy, it is stated successful indicated by good data (by name, by address, by picture) grouping the program target reward and punishment system as the motivator government agent in each his area, workshop for trainer, task force formation, monitoring and socialization also the involvement of society elements as the volunteer function as facilitator, motivator as well as trainer. 4) problems faced are, *first*, society consciousness, keep pushed ahead, *second*, motivation factor, *third*, geographic matter, *fourth*, economic matter and last, socialization and communication matter between the organizer, officer and doer in the field.

Key word: Policy implementation, Policy Evaluation, the elimination of Illiteracy, Gugur Gunung

## DAFTAR ISI

	<i>Hal.</i>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	v
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>ABSTRACT</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiv
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xv
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Hasil Penelitian Terdahulu .....	11
2.2 Kebijakan Publik .....	14
2.2.1 Kebijakan Publik .....	14
2.2.2 Formulasi Kebijakan .....	16
2.2.3 Analisis Kebijakan Publik .....	17
2.3 Implementasi Kebijakan .....	23
2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan .....	23
2.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan .....	25
2.4 Evaluasi Kebijakan .....	34
2.5 Kebijakan Pemberantasan Buta aksara .....	38
2.5.1 Indeks Pembangunan Manusia .....	38
2.5.2 Design Strategi GUGUR GUNUNG .....	42
2.5.3 Partisipasi Masyarakat .....	43
2.6 Kerangka Konseptual Penelitian .....	47

### **BAB III METODE PENELITIAN**

3.1 Jenis Penelitian.....	51
3.2. Fokus Penelitian.....	52
3.3 Penetapan Lokasi dan Situs Penelitian.....	54
3.4 Sumber dan Jenis Data.....	55
3.4.1 Sumber Data.....	55
3.4.2. Jenis Data.....	56
3.5 Proses Pengumpulan Data.....	56
3.5.1 Proses memasuki lokasi penelitian (getting in).....	57
3.5.2 Ketika berada di lokasi penelitian (getting along).....	57
3.5.3 Mengumpulkan data (logging the data).....	57
3.6 Analisis Data.....	59
3.6.1 Analisis data selama di lapangan Model spradley.....	60
3.6.2 Analisis data selama di lapangan Model Miles dan Haberman..	62
3.7 Keabsahan Data.....	64
3.7.1 Derajat kepercayaan (credibility).....	64
3.7.2 Keteralihan (transferability).....	65
3.7.3 Kebergantungan dan Kepastian.....	66

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

4.1 Gambaran umum Kabupaten Jember .....	67
4.1.1 Letak Geografis .....	66
4.1.2 Aspek Sosial Budaya.....	68
4.2 Aspek Pendidikan.....	71
4.2.1 Tujuan dan sasaran Pendidikan .....	74
4.3 Konsep dan Strategi Kebijakan Program .....	80
4.4 Hasil Penelitian dan pembahasan.....	86
4.4.1 Implementasi kebijakan program .....	86
4.4.2 Design strategis dengan Model Gugur Gunung.....	83
4.4.3. Pelaksana dan penyelenggara .....	94
4.4.4 Satgas Buta aksara dan Tutor .....	97
4.4.5 Sasaran program .....	98
4.4.6 Penganggaran .....	100
4.4.7 Realisasi program .....	102

4.5 Kendala dalam implementasi kebijakan .....	107
4.5.1 Kendala dalam Implementasi Kebijakan program pemberantasan buta aksara pada Aspek Sistem Pengelolaan ( <i>management</i> )....	107
4.5.2. Kendala dalam Implementasi Kebijakan program pemberantasan buta aksara pada Aspek Kesiapan Sumber Daya Manusia (Human resources).....	111

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

5.1 Kesimpulan.....	114
5.2 Saran dan Rekomendasi.....	115

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	117
-----------------------------	-----

## **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

### No. Judul Tabel

### Hal

1. Kriteria Evaluasi Kebijakan .....	36
2. Tiga Pendekatan Evaluasi Kebijakan.....	37
3. Jumlah desa tempat Organisasi Penyelenggara pemberantasan Butu huruf di Jawa Timur.....	44
4. Data Penduduk Kabupaten Jember tahun 2003 .....	71
5. Data anak putus sekolah SD/MI Kabupaten Jember 2005.....	78
6. Data anak putus sekolah SMP/MTs Kabupaten Jember Tahun 2005.....	79
7. Tugas dan fungsi satgas .....	92
8. Scedhule Pelaksanaan Program KF Jember (Lampiran).....	xxx

## DAFTAR GAMBAR

No. Judul Gambar	Hal
1. Diagram Jumlah desa di Jawa timur.....	45
2. Alur Kebijakan Program Buta aksara "Gugur Gunung" .....	48
3. Alur Program.....	50
4. Triangulasi "tehnik" pengumpulan data (bermacam-macam cara pada sumber yang sama).....	59
5. Model Analisis Interaktif.....	62

## DAFTAR LAMPIRAN

No. Judul Lampiran	Hal
1. Surat ijin melakukan penelitian.....	103
2. Intrumen wawancara .....	104
3. Schedule Pelaksanaan program buta aksara .....	105
4. Pedoman Teknis .....	
5. Model Evaluasi .....	
6. Foto-foto atau Dokumentasi kegiatan penelitian .....	106
7. Surat Keputusan Bupati tentang Satgas Buta Aksara.....	110