

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SD-SMP NEGERI SATU ATAP: MENGAPA DAN BAGAIMANA

Lilianti¹, Asrul², Adenisatrawan³, Hasmira Said⁴

^{1,2,4}Universitas Muhammadiyah Kendari

³IAIN Kendari

lilianti@umkendari.ac.id, asrul@gmail.com,
satrawandenis@gmail.com, mira_said64@yahoo.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan implementasi kebijakan sekolah satu atap dari segi pelaksanaan di Kabupaten Konawe Selatan. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif dengan mengumpulkan data melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Hasil analisis isi dan kedalaman pelaksanaan penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan sekolah satu atap dilaksanakan sesuai dengan rencana dan secara garis besar implementasi kebijakan program dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan penyelenggaraan sekolah satu atap yaitu wajib belajar 9 tahun. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap masyarakat. Namun implementasi kebijakan ini masih mengalami beberapa hambatan yakni sarana dan prasarana belum memadai, jumlah tenaga pendidik dan tenaga kependidikan belum cukup, masih terdapat sebagian masyarakat yang rendah pemahamannya terhadap pentingnya pendidikan. Meskipun demikian, sekolah berusaha mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan diantaranya adalah melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan memberdayakan guru-guru untuk melakukan pembelajaran lebih efektif.

Katakunci: Implementasi kebijakan; sekolah satu atap

ABSTRACT

This study aims to describe and describe the implementation of the one-stop school policy in terms of implementation in Konawe Selatan Regency. This research is a qualitative descriptive study by collecting data through interviews, observation and documentation study. The results of the content analysis and the depth of the research implementation show that the implementation of the one roof school policy is carried out in accordance with the plan and in general the implementation of program policies is influenced by the content of the policy and the context of its implementation. The overall implementation of the policy was evaluated by measuring the program output based on the objective of the one roof school implementation policy, namely the 9 year compulsory education. The output of the program is seen through its impact on society. However, the implementation of this policy still faces several obstacles, namely inadequate facilities and infrastructure, insufficient number of teaching staff and education personnel, there are still some people who have low understanding of the importance of education. Even so, schools are trying to overcome obstacles in implementing policies, including disseminating information to the community and empowering teachers to carry out learning more effectively.

Keywords: policy implementation; one stop school

PENDAHULUAN

Pakar yang pertama kali memberikan perhatian dan gagasan

terhadap implementasi adalah Douglas R. Bunker di depan forum the American Association for the

Advancement of Science pada tahun 1970 (Akib dan Tarigan, 2008; Bowman dalam Rabin, 2005: 209). Eugene Bardach mengakui bahwa forum itu untuk pertama kali disajikan secara konseptual mengenai proses pelaksanaan kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984: 1) atau yang lazim disebut political game (Parsons, 1995: 470) sekaligus sebagai era pertama dari dari kajian pelaksanaan kebijakan (Birkland, 2001: 178). Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab (2012) dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Birkland, 2001: 177; Heineman *et al.*, 1997: 60; Ripley dan Franklin, 1986; Wibawa dkk., 1994: 15). Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III (1984: 1) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Sementara itu, Rohman (2009: 134) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh kelompok pemerintah untuk

mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Upaya peningkatan kualitas pendidikan telah dilakukan secara serius oleh pemerintah pusat dan daerah. Ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003 pasal34 yang berbunyi bahwa pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Undang Undang di atas dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Sembilan Tahun Pasal 2, menerangkan bahwa wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara Indonesia dan wajib belajar bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Pelaksanaan program wajib belajar sembilan tahun merupakan program yang diselenggarakan untuk daerah yang masuk ke dalam daerah 3T (terpencil, terdepan, terisolir). Program pendidikan dasar terpadu SD-SMP satu atap ini merupakan penyelenggaraan pendidikan yang mencakup SD dan SMP yang pengelolaannya terpadu. Keterpaduan secara fisik berarti

bahwa lokasi SMP menyatu atau didekatkan dengan SD (Koswara, 2012: 2). Program wajib belajar sembilan tahun sangat perlu direalisasikan di seluruh Indonesia untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa. Beranjak dari pemikiran teoritis di atas, diperlukan upaya untuk merumuskan pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap. Itu sebabnya, akhir-akhir ini makin kuat dorongan untuk melakukan kaji ulang atas kebijakan pengelolaan sekolah atap. Kebijakan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan atau pendirian yang dikembangkan untuk merespons masalah atau konflik dan diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu Harman dalam (Fattah, 2012).

Berdasarkan uraian di atas, peneliti memandang perlu dilakukan pengamatan dan evaluasi maka penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan proses implementasi kebijakan SD-SMP Negeri Satu Atap sehingga ditemukannya alasan mengapa dan bagaimana suatu model implementasi kebijakan dilaksanakan.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian fenomenologi dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif ini diartikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif

merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang, dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Menurut Creswell (2014) fenomenologi merupakan salah satu jenis penelitian kualitatif, di mana peneliti melakukan pengumpulan data dengan observasi partisipan untuk mengetahui fenomena esensial partisipan dalam pengalaman hidupnya. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan perilaku yang diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, atau organisasi dalam suatu *setting* konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif, dan holistik.

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan dan bernilai validitas yang tinggi maka peneliti menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi secara lengkap segala hal yang dipikirkan, direncanakan, dirasakan, dan dikerjakan terkait dengan implementasi kebijakan sekolah satu atap. Pengumpulan data melalui wawancara dengan kepala dinas pendidikan, kepala sekolah, wakil kepala sekolah, 4 orang guru, 4 orang guru, 1 komite sekolah, 1 pegawai tata usaha, 4 orang siswa sekolah dasar, dan 4 orang siswa

menengah pertama dilakukan secara tatap muka dengan pihak informan dengan topik wawancara difokuskan pada pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Dalam penelitian ini yang menjadi informan utama adalah kepala sekolah dan kepala dinas pendidikan, sedangkan yang menjadi informan pendukung adalah wakil kepala sekolah, guru, komite sekolah dan siswa SD-SMP Satu Atap. Alasan pemilihan informan tersebut karena mereka terlibat langsung dalam penyelenggaraan pendidikan dan proses pelaksanaan belajar di SD-SMP Negeri Satu Atap Ululakara. Di samping itu, dilakukan observasi untuk melihat secara langsung keadaan lingkungan fisik SD-SMP satu atap yang meliputi unit kantor/ruang kerja, ruang kelas, dan sarana belajar lainnya serta suasana/iklim sehari-hari baik secara akademik maupun non akademik. Pengujian kredibilitas data dilakukan dengan triangulasi sumber dan metode.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil dari tahap penelitian yang dilakukan memunculkan beberapa temuan yang cukup menarik untuk dibahas. Pembahasan akan menyesuaikan kategori pertanyaan penelitian. Pembahasan hanya mencakup temuan yang diharapkan dapat dikembangkan lebih lanjut pada penyelenggaraan sekolah satu atap.

Mengapa Implementasi Kebijakan di SD-SMP Satu Atap diperlukan?

Kebijakan yang telah disusun tidak akan mempunyai makna apa-apa jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III (Widodo, 2008: 96-110) memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, dan disposisi.

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, dapat dirumuskan beberapa faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi meliputi tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi, agen pelaksana, interorganisasi termasuk tata aliran politik. Enam faktor tersebut merupakan kriteria yang perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan. Sebagaimana T. B. Smith mengatakan bahwa ketika kebijakan telah dibuat, maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa

yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980:2). Jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi untuk memperoleh akses pendidikan dengan mudah. Kebijakan sekolah satu atap diselenggarakan guna mendukung pemerataan pendidikan di daerah terpencil. Sebagaimana dijelaskan dalam buku petunjuk pelaksanaan Depdiknas untuk Pembangunan Sekolah Satu Atap (2008: 5) menerangkan bahwa kebijakan sekolah satu atap ini mempunyai tujuan umum untuk mempercepat penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun dan meningkatkan mutu pendidikan dasar.

Salah satu alasan diperlukan kebijakan karena terjadi kegagalan pasar (*public failure*) dan kegagalan pemerintah (*government failure*), maka pemerintah mempunyai peranan yang sangat besar dalam pencapaian alokasi sumber ekonomi yang efisien (Weimer & Vining, 2017). Alasan lain yang mendasari perlunya implementasi kebijakan dapat dipahami dari pernyataan Grindle (1980) dan Quade (1984: 310) yang mengharapkan agar dapat ditunjukkan konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yakni hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan

kebijakan. Berdasarkan teori dan hasil penelitian yang diperoleh dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan sekolah satu atap ini sudah berjalan dengan baik dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Para pelaksana kebijakan di lapangan sudah memahami dengan jelas tujuan adanya sekolah satu atap di daerah tersebut. Selain itu, keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan sekolah satu atap dapat dilihat dari antusiasme yang tinggi dari masyarakat terhadap adanya sekolah satu atap. Hal ini menunjukkan bahwa harapan tersebut telah diwujudkan melalui pemilihan kebijakan yang tepat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Lebih lanjut dipahami bahwa implementasi kebijakan sekolah satu atap membutuhkan sumber daya yang berkualitas guna mendukung proses implementasi dapat terlaksana dengan baik dan tujuan kebijakan dapat tercapai. Oleh karena itu, penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Sebagaimana dikatakan bahwa jika masyarakat mampu melihat yang positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan masyarakat berpengaruh terhadap kesuksesan

implementasi kebijakan sekolah satu atap tersebut. Begitupun sebaliknya, jika masyarakat hanya bisa melihat dari sisi negatifnya maka akan terjadi benturan sikap yang menyebabkan proses implementasi terancam gagal. Lebih dari ketiga aspek yang disebutkan di atas perlu dipertahankan karena kelompok sasaran kebijakan sebagai hasil langsung dari pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap yang akan menentukan efeknya terhadap masyarakat. Implementasi kebijakan diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat “kesesuaian” berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan sekolah satu atap yang dimulai dari standar kebijakan, dukungan sumber daya manusia yang memadai, kelancaran komunikasi, dukungan dari agen pelaksana, terjalinnya hubungan antar organisasi dan didukung dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Alasan tersebut sejalan dengan pernyataan Korten dan Syahrir (1980) bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain alasan tersebut, implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat adanya hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor-faktor lain. Hal ini membuktikan asumsi teoritis Van

Meter dan Van Horn (Agostiono, 2006); (Grindle, 1980: 6); bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: 1) standar dan tujuan kebijakan, 2) sumber kebijakan, 3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, 4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, 5) sikap pelaksana, dan (6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Mengacu pada pendapat Steward dan Lester (Alifuddin, 2011: 14); Susilawati (2017) menjelaskan mengenai dua pendekatan yang berpacu dalam tahap formulasi kebijakan yakni: 1) Pendekatan *top-down* yaitu pendekatan yang dilakukan secara sentralisasi. Pendekatan tersebut dimulai dan diputuskan oleh para aktor yang berada di pemerintahan tingkat pusat. Kebijakan ini ditetapkan oleh pembuat kebijakan yang berada ditingkat pusat dan harus dilaksanakan oleh birokrat-birokrat pada level di bawahnya. 2) Pendekatan *bottom-up* yaitu pendekatan yang menyoroti pelaksanaan kebijakan yang terformulasi dan inisiasi warga masyarakat setempat melalui argumentasi bahwa masalah dan persoalan yang terjadi di level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Kebijakan yang

dibuat akan mempunyai dampak yang lebih baik apabila kebijakan tersebut menggunakan pendekatan *bottom-up*. Hal ini karena pendekatan ini mengedepankan kebutuhan dari masyarakat. Pendekatan ini melihat bahwa masyarakatlah yang lebih mengetahui situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan.

Penulis menganggap bahwa refleksi kedua pendekatan tersebut dapat ditunjukkan pada tahap implementasi kebijakan dalam wujud yang sentralistik dan desentralistik, dilihat pada kondisi dan tempat dimana implementor mengambil keputusan dalam organisasi. Manakala putusan bertindak didominasi oleh keinginan implementor mengambil keputusan dalam organisasi. Manakala putusan bertindak didominasi oleh keinginan implementor di tingkat pusat maka implementasinya bersifat sentralistik atau merefleksikan model *top down*, sementara itu ketika keputusan bertindak lebih banyak didasarkan pada inisiasi, kreasi, dan penyesuaian oleh implementor di tingkat bawah maka implementasinya bersifat desentralistik atau merefleksikan model *bottom up* (Akib, 2010).

Implementasi kebijakan sekolah satu atap di Desa Ululakara cenderung bersifat *bottom-up*. Kebijakan sekolah satu atap ini sendiri melihat bahwa masyarakatlah yang lebih mengerti situasi dan kondisi yang sedang terjadi sehingga penyelenggaraan suatu kebijakan yang dibuat tersebut akan

lebih realistis. Kebijakan sekolah satu atap di Desa tersebut dilaksanakan atas dasar permintaan serta usulan dari pihak sekolah dan warga desa. Penyelenggaraan sekolah satu atap ini dilakukan karena pihak sekolah dan warga desa memahami bahwa sekolah satu atap ini dibutuhkan oleh warga desa Ululakara agar dapat memperoleh pendidikan dengan lebih mudah. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kesesuaian dan relevansi model deskriptif yang dibuat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier yang merekomendasikan perlunya "kerangka kerja analisis implementasi". Menurut perspektif ini implementasi kebijakan diperlukan untuk mengetahui keefektifan dan relevansi kerangka kerja yang ada sebagai pedoman dalam pelaksanaannya. Menurut Mazmanian dan Sabatier, peranan penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: 1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; 2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan 3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam

kebijakan. Ketiga variabel ini merupakan variabel bebas yang dibedakan dengan variabel terikat yakni implementasi yang harus dilalui.

Kategori faktor di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi antara lain ditunjukkan melalui: a) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, b) dukungan publik, c) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, d) dukungan dari pejabat atau atasan, dan e) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi meliputi: a) output kebijakan badan pelaksana, b) kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, c) dampak nyata *output* kebijakan, d) dampak *output* kebijakan seperti yang dipersepsikan, dan e) perbaikan.

Para pakar dan pemerhati kebijakan yang lain juga mengemukakan urgensi implementasi kebijakan, sesuai dengan sudut pandang dan latar belakang pemikirannya. Namun, apapun perspektif dan latar belakang pemikirannya disepakati bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu dari dua sisi mata uang yang menggelinding. Pemahaman ini mengilhami Bonoma (1984) ketika memperkenalkan Model Korelasi antara Rumusan Strategi dan Implementasi Strategi (Salusu, 2003: 445). Alasan yang dikemukakan tersebut menjadi acuan dalam

menentukan bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan atau program dan sekaligus dalam menetapkan kriteria pengukuran keberhasilannya.

Bagaimana Hambatan Dalam Pelaksanaan Kebijakan SD-SMP Satu Atap?

Keberhasilan implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Dalam pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap, pemerintah memberikan tanggung jawab dan kewenangan penuh kepada sekolah dan masyarakat untuk mengurus

semua urusan yang berkaitan dengan pengembangan sekolah. Untuk itu dalam pelaksanaan sekolah satu atap kewenangan penuh ada pada kepala sekolah, akan tetapi dalam setiap pengambilan kebijakan tentunya juga berkoordinasi dengan guru, karyawan dan komite sekolah. Hal ini sesuai dengan tiga prinsip pengelolaan program pengembangan SD-SMP Satu Atap (Depdiknas, 2008: 3) yaitu 1) optimalisasi sistem desentralisasi pendidikan 2) transparansi dan akuntabilitas dan 3) pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan pernyataan yang telah dikemukakan di atas dapat diketahui bahwa sejak awal penyelenggaraan sekolah hingga saat ini seluruh agen pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap di SD-SMP Satu Atap Ululakara sangat mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap. Semua guru saling bekerjasama dalam keberhasilan pelaksanaan sekolah satu atap, misalnya dari segi tenaga pendidik di SD-SMP Satu Atap tidak hanya menjalankan tugasnya untuk mengajar siswa semata, akan tetapi juga membantu mengerjakan tugas yang seharusnya dikerjakan oleh tata usaha. Hal ini tentunya menjadi gambaran bagaimana para agen pelaksana saling berkerjasama agar tujuan dari kebijakan sekolah dapat tercapai. Dari penjelasan tersebut didukung oleh pendapat Solichin (2015) mengatakan bahwa Implementasi kebijakan akan

menghasilkan keberhasilan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti memberikan analisis teoritis terhadap masalah yang sudah diteliti. Dalam suatu implementasi kebijakan tentunya akan muncul hambatan-hambatan yang akan berpengaruh dalam proses implementasi itu sendiri. Hambatan tersebut adalah sebagai berikut:

a) Proses Pendirian Sekolah

Hambatan yang muncul dalam proses penyelenggaraan sekolah satu atap yaitu lokasi atau letak tanah yang miring sehingga pembangunan ruang kelas ditunda. Sementara itu, proses pencarian alat berat untuk melakukan pengusuran perataan lokasi pembangunan sulit didapatkan. Hal ini tentu menjadi hambatan dalam pelaksanaan sekolah satu atap baik dari segi waktu, dana dan tenaga. Adanya keadaan tersebut proses pembangunan menjadi tersendat yang berakibat pada semakin lamanya waktu untuk proses pendirian sekolah.

b) Sarana dan Prasarana

Kurangnya sarana prasarana yang tersedia di SD-SMP Satu Atap ini juga menjadi salah satu faktor penghambat. Dalam buku panduan pelaksanaan sekolah satu atap dijelaskan bahwa standar kebutuhan minimal sarana prasarana adalah adanya

ruang perpustakaan dengan jumlah buku minimal 150 buku di dalamnya, akan tetapi perpustakaan di SMP belum banyak tersedia buku pembelajaran siswa. Selain itu, belum tersedianya ruang laboratorium baik untuk SD maupun SMP juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan sekolah satu atap, seperti yang diketahui laboratorium baik untuk SD dan SMP berfungsi sebagai prasarana pendidikan untuk proses pembelajaran. Adanya laboratorium dapat mempermudah siswa dalam memahami dan mendorong siswa untuk mengembangkan teori yang didapatkan. Belum tersedianya laboratorium akan berakibat pada proses kegiatan pembelajaran terutama untuk pelajaran IPA yang membutuhkan praktek langsung. Hal ini tentunya menjadi penghambat karena siswa tidak bisa memanfaatkan untuk mendukung proses pembelajarannya.

Penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Nasir & Lilianti, (2017) menyatakan bahwa permasalahan pemerataan pendidikan dapat ditanggulangi dengan menyediakan fasilitas dan sarana belajar bagi setiap lapisan masyarakat yang wajib mendapatkan pendidikan. Pemberian sarana dan prasarana

pendidikan yang dilakukan pemerintah sebaiknya dikerjakan setransparan mungkin, sehingga tidak ada oknum yang dapat mempermainkan program yang dijalankan ini.

c) Tenaga Pendidik dan Kependidikan

Saat ini tenaga pendidik dan kependidikan belum mencukupi kebutuhan. Jumlah guru yang PNS hanya 4 orang, 11 orang masih guru tidak tetap (GTT) sedangkan TUNYA belum ada. Hal ini menjadikan permasalahan tersendiri sebab guru yang seharusnya hanya bertugas untuk mengajar siswa juga mengurus pekerjaan tata usaha. Hambatan lain juga yaitu masih adanya beberapa guru yang merangkap mata pelajaran dikarenakan belum ada guru yang mengajar mata pelajaran tersebut. Misalnya saja untuk pelajaran IPS masih diampu oleh guru mata pelajaran Bahasa Indonesia. Hal ini tentunya akan berdampak terhadap proses kegiatan belajar mengajar yang ada di SD-SMP Negeri Satu Atap ini karena guru yang bersangkutan belum tentu menguasai mata pelajaran yang bukan bidangnya sendiri.

d) Kesadaran Masyarakat

Kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anaknya masih rendah karena pola pikir masyarakat setempat yang menganggap bahwa anak yang

mendapatkan pendidikan di SD dan di SMP tidak ada perbedaan dalam membantu pekerjaan orang tua bertani, sehingga menyebabkan orang tua tidak punya keinginan untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Hal ini akan berdampak pada jumlah siswa yang masuk dan meneruskan di SD-SMP Ululakara sehingga menyebabkan banyak siswa yang tidak melanjutkan pendidikan di SMP dan wajib belajar sembilan tahun tidak dapat tercapai sepenuhnya. Sampai saat ini sekolah satu atap sangat membutuhkan dukungan yang kuat dari masyarakat agar pelaksanaan sekolah satu atap tersebut berjalan efektif dan tujuan dapat tercapai.

e) Hambatan dari segi lokasi

Kendala dari segi lokasi dapat berpengaruh dalam pelaksanaan sekolah satu atap di desa Ululakara karena rumah guru dan siswa yang cukup jauh dari sekolah serta tidak adanya transportasi umum yang beroperasi juga mengakibatkan siswa yang tidak memiliki kendaraan pribadi harus berjalan kaki kurang lebih 12 km untuk dapat sampai ke sekolah. Kondisi seperti ini tentunya tidak memungkinkan siswa tiba di sekolah tepat waktu seperti sekolah-sekolah reguler lainnya.

Strategi Mengatasi Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan Sekolah Satu Atap

Strategi sekolah untuk mengatasi berbagai faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan sekolah satu atap adalah sebagai berikut:

- a) Hambatan pada proses pendirian sekolah: Dalam mengatasi letak tanah yang miring, pihak pengelola sekolah dan masyarakat serta pemerintah desa bersama-sama mencari alat berat yang biayayanya bisa dijangkau. Mengatasi hambatan dengan melibatkan masyarakat dan pemerintah desa secara langsung tentunya cukup efektif untuk diterapkan karena dengan cara tersebut tentunya dapat membangun kepercayaan dari masyarakat setempat terhadap sekolah.
- b) Kurangnya sarana dan prasarana yang tersedia di SD-SMP Negeri Satu Atap ini, maka upaya yang dilakukan sekolah untuk mengatasi hambatan tersebut yaitu dengan pemenuhan fasilitas sekolah melalui dana BOS dan mengajukan proposal-proposal permohonan ke dinas pendidikan dan pemerintah daerah.
- c) Strategi yang dilakukan untuk mengatasi kekurangan guru yaitu menugaskan guru beberapa orang guru PNS dan guru tidak tetap merangkap dua mata pelajaran, meskipun hal ini memberikan

- beban ganda bagi guru-guru tersebut.
- d) Terkait dengan kesadaran masyarakat masih rendah pemahamannya tentang pendidikan, strategi yang dilakukan sekolah adalah dengan memberikan motivasi dan pengertian kepada wali murid melalui sosialisasi yang bersifat persuasi sehingga masyarakat menjadi tertarik dan memiliki motivasi yang tinggi pada pendidikan dan diharapkan orang tua dapat menerangkannya dan dapat lebih memotivasi anak-anaknya sehingga minat belajar dari siswa akan lebih meningkat.
- e) Strategi mengatasi hambatan jarak tempuh menuju sekolah yang cukup jauh yaitu diatasi melalui pengaturan ulang jadwal sekolah dengan memundurkan jam masuk sekolah dari awalnya masuk pukul 07.15 menjadi pukul 07.45 WITA.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Tinjauan dari hasil penelitian tentang mengapa implementasi kebijakan sekolah satu atap diperlukan menunjukkan bahwa konsistensi dan kolaborasi pemikiran para pelaksana program sekolah satu atap dalam menjelaskan urgensi dan signifikansi implementasi dilihat dari

berbagai tata cara implementasi itu sendiri telah direkonstruksi ke dalam sebuah model deskriptif pengelolaan implementasi kebijakan yang meliputi isi, konteks, dan infrastruktur karena dari pekerjaan setiap para pelaksana program, masyarakat, dan pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program sekolah satu atap.

Pelaksanaan kebijakan SD-SMP satu atap telah berjalan sesuai dengan tujuan pendiriannya. Dalam hal ini pendirian sekolah tersebut telah membuka akses pendidikan bagi masyarakat setempat dan merupakan solusi tepat untuk mengatasi kendala penyelenggaraan pendidikan di sekolah dalam mewujudkan wajib belajar 9 tahun. Namun implelementasi kebijakan ini masih mengalami beberapa hambatan. Meskipun demikian usaha perbaikan terus dilakukan untuk menjawab kebutuhan pendidikan di wilayah yang masyarakatnya masih rendah pemahamannya tentang pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agostiono. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress>, diakses 5 September 2010.
- Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. (2008) "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," *Jurnal Baca*, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar.

- Akib, Haedar. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 1–11.
- Alifuddin, Moh. (2011). *Kebijakan Pendidikan Non formal: Teori, Aplikasi dan Implikasi*. Jakarta: Magna Script Publishing.
- Birkland, Thomas A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*, M.E. Sharpe Inc., Armonk NY.
- Creswell, J.W (2014). *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods. Approaches*. Fourth edition. USA: SAGE Publications, Inc.
- Depdiknas. (2008). *Panduan Pelaksanaan Pengembangan SD-SMP Satu Atap*. Jakarta: Depdiknas.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Fattah, N, (2012). Analisis Kebijakan Pendidikan. Bandung: Rosda
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.
- Heineman, Robert A et al. (1997). *The Worlof Policy Analyst*, Chatham House Publishers, Inc. Chatham NY.
- Keban, Yeremias T. (2007). *Pembangunan Birokrasi di Indonesia*, Pidato Pengukuran Guru Besar pada FISIP UGM, Yogyakarta.
- Korten, David C dan Syahrir. (1980). *Pembangunan BerdimensiKerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. Lane, Jan-Eric and Svante Ersson. *Policy Implementation in Poor Countries*, Umea University, Sweden.
<http://www.gogle.co.id/search>, diakses 5 September 2020.
- Koswara, Dedi (2012). *Program Pendidikan SD-SMP Satu Atap di Provinsi Banten*.
- Nakamura, Robert T and Frank Small Wood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Nasir, N., & Lilianti, L. (2017). Persamaan Hak: Partisipasi Wanita Dalam Pendidikan *Didaktis: Jurnal Pendidikan Dan Ilmu Pengetahuan*, 17(1).
<http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/didaktis/article/view/1554/1277>
- Parsons, Wayne. (1995). *Public Policy, An introduction to The Theory And Practice Of Policy Analysis*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Sembilan Tahun Pasal 2.
- Quade, E.S. (1984). *Analysis for Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- Rabin, Jack. (2005). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Taylor & Francis Group, LLC USA.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.

- Rohman, Arif. (2009). *Politik Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama
- Salusu, Jonathan. (2003). *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo.
- Solichin, Mujianto. (2015). Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi. *Jurnal Studi Islam*. Volume 6, Nomor 2, Oktober 2015; ISSN: 1978-306X; 148-178.
- Susilawati. (2017). Implementasi Kebijakan Pendidikan Berbasis Budaya Di Desa Pagerharjo Kabupaten Kulon Progo. *Jurnal Kebijakan Pendidikan Edisi8* Vol. VI.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Wahab, Solichin A. (2012). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Public Policy Concepts and Practie (sixth)*. New York: Routledge
- Wibawa, Samodra. (1994). *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Widodo, Joko. (2008). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayu media Publishing.