

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN GERAKAN TUNTAS BUTA AKSARA DI KECAMATAN BANAWA TENGAH KABUPATEN DONGGALA

Saiful

saifulalnuddin@gmail.com

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

This study aims to determine Implementation Completed Illiteracy Movement in District Central Banawa Donggala, through qualitative descriptive approach based on the model of implementation of Edward III in Nawawi (2009: 136-138), consisting of: Communication, Resources, Disposition and Bureaucratic Structure , The number of informants as much as 7 (seven) determined by informants who know the problems that dieliti. The data collection is done by observation, interviews, and documentation. Based on the results of research and discussion, the process of policy implementation Completed Illiteracy Movement of 4 (four) communication factor, Resources, disposition and structure of bureaucracy has been running optimally. Only factors Resources, especially financial resources are still lacking, especially in terms of funding Illiteracy Program Completed in Donggala district included in the district of Central Banawa.

Keywords: *Communication, Resources, Disposition and Bureaucratic Structure.*

Pembangunan merupakan suatu proses yang berkelanjutan mencakup seluruh aspek kehidupan termasuk aspek sosial, ekonomi, budaya politik dan yang lebih khusus adalah aspek pendidikan, yang tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran dan kecerdasan bangsa. Dalam perjalanannya proses pembangunan memerlukan sumber daya manusia yang mempunyai pengetahuan serta pendidikan yang memadai. Dari uraian diatas diputuskan untuk melakukan pembaruan secara menyeluruh terhadap peranan pendidikan. Proses mencerdaskan bangsa merupakan tugas penting dari pemerintah sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 45 aline 4 (empat) dimana kemerdekaan negeri ini bertujuan untuk :
“Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Dari alinea tersebut terdapat kalimat mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan demikian bahwa pemerintah wajib

mecerdaskan kehidupan bangsa bagi seluruh rakyatnya.

Pendidikan formal merupakan pendidikan yang diperoleh secara teratur, sistematis, bertingkat dan dengan mengikuti syarat-syarat yang jelas. proses penyelenggaraan pendidikan mulai dari tingkat taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi. Sedangkan pendidikan non formal adalah jalur pendidikan diluar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Hasil pendidikan non formal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal. Proses melalui kerja sama dengan Pusat kegiatan Belajar masyarakat (PKBM) salah programnya pengentasan buta aksara.

Buta aksara atau buta huruf adalah ketidakmampuan membaca dan menulis baik bahasa Indonesia maupun bahasa lainnya. Buta aksara juga dapat diartikan sebagai ketidakmampuan untuk menggunakan bahasa dan menggunakannya untuk mengerti sebuah bacaan, mendengarkan perkataan, mengungkapkannya dalam bentuk tulisan, dan berbicara.

Gerakan Pemberantasan Buta Aksara secara besar-besaran mulai dilakukan di bawah pemerintahan Presiden Soekarno. Program yang berlanjut dengan program belajar Paket A terintegrasi pendidikan mata pencaharian. Keberhasilan program ini ditandai dengan penghargaan dari UNESCO berupa Avicenna Award kepada Presiden Soeharto di tahun 1994. Pada tanggal 2 Desember 2004 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendeklarasikan Gerakan Nasional Percepatan Pemberantasan Buta Aksara. Untuk mewujudkan hal itu, tahun 2006 keluar instruksi presiden nomor 5 tahun 2006 Gerakan Wajib Belajar 9 Tahun. Namun ternyata GPBA di Indonesia belum sepenuhnya menjangkau setiap daerah.

Namun dalam kenyataannya masih banyak warga Negara yang buta aksara. Itu berarti bahwa pemerintah belum bisa mencapai tujuan tersebut. Walaupun sudah dilakukan upaya-upaya untuk memberantas buta aksara, tetapi buta aksara masih banyak, karena terdapat banyak kendala-kendala yang dihadapi, misalnya mereka yang buta aksara itu tidak mau belajar membaca, menulis, berhitung serta berkomunikasi. Walaupun sudah ada kemauan tetapi terhambat oleh kemiskinan.

Sama halnya dengan penuntasan Buta Aksara di Kabupaten Donggala dalam beberapa tahun (setidaknya lima tahun terakhir), penuntasan buta aksara yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten Donggala yang selama ini dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Donggala bersifat konvensional atau berjalan apa adanya, sehingga capaian kinerja penuntasan buta aksara setiap tahun sangat kecil berkisar (0,5% - 1,00%) sehingga kabupaten Donggala merupakan kabupaten yang memiliki masyarakat buta aksara terbesar di provinsi Sulawesi Tengah atau memiliki Angka Melek Huruf (AMH) terkecil dari 13 kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah. Untuk mempercepat penuntasan buta aksara atau menaikkan AMH yang cukup signifikan, maka Dinas

Pendidikan Kabupaten Donggala mencanangkan program GERTAKSARA.

Gerakan Penuntasan Buta Aksara yang selanjutnya dinamakan GERTAKSARA merupakan program yang bertujuan untuk mempercepat penuntasan buta aksara atau menaikkan AMH pada taraf yang signifikan. Diharapkan, dengan adanya GERTAKSARA masyarakat kabupaten Donggala bebas buta aksara atau dengan kata lain AMH kabupaten Donggala sebesar 100,00 %.

Di Kecamatan Banawa Tengah sendiri masih banyak masyarakat yang buta aksara. dari data Statistik menunjukkan ada sebanyak 200 orang masyarakat Banawa Tengah masih buta aksara. Sedangkan berdasarkan hasil pemantauan langsung oleh dinas Pendidikan diperoleh data masyarakat Banawa Tengah yang masih buta aksara berjumlah 185 orang yang tersebar 7 (Tujuh) desa yang ada di Kecamatan Banawa Tengah. dengan demikian 185 orang ini yang menjadi sasaran pelaksanaan program pengentasan buta aksara.

Permasalahan yang kemudian muncul pada saat implementasi program adalah: proses sosialisasi yang belum begitu bagus terutama sosialisasi terhadap guru Bina, tidak adanya pelatihan khusus bagi guru bina dalam pelaksanaan pembelajaran, Minat masyarakat yang masih kurang, hal ini disebabkan masyarakat yang menjadi sasaran program belum paham betul manfaat dari program, sebagian besar masyarakat mempunyai aktifitas harian yaitu pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Pada hal program ini sudah disosialisasikan oleh Implementor dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten Donggala dan dibantu oleh pemerintah Desa setempat. 2) Pembiayaan program yang masih kurang, dimana dana yang di alokasikan untuk program ini hanya mampu menagani setengah dari jumlah masyarakat yang buta aksara termasuk di kecamatan Banawa Tengah. Dan bahkan sebagian menggunakan Dana Alokasi Dana Desa (ADD). 3) sumber daya Pengajar/Tutor

yang masih rendah. sistem penentuan tenaga tutor dengan menggunakan sistem guru bina yaitu dengan mengambil guru yang berada dekat dengan tempat kelompok sasaran, dengan tujuan bisa melakukan aktifitas kegiatan pembelajaran kapan saja dan dimana saja.

Wahab, (2008: 65) mengatakan implementasi kebijakan adalah 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 kebijakan.

Pendapat ahli diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan dilakukan oleh suatu organisasi, baik individu maupun secara organisasi swasta kepada kelompok sasaran

Edwar III dalam nawawi (2009:138) menjelaskan 4 (empat) faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. **Komunikasi** implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2. **Sumber daya**, Setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumberdaya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya *financial* adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan yang harus diperhatikan.
3. **Disposisi** Disposisi adalah karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi

yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

4. **Struktur Birokrasi** Menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standard operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program/kebijakan. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks.

METODE

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Lokasi Penelitian

Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Donggala Khususnya Bidang Pendidikan Luar Sekolah (PLS) serta Masyarakat yang menjadi Sasaran. waktu penelitian 3 (tiga) bulan.

Informan

Informan dalam penelitian ini adalah sebanyak 7 (tujuh) orang

Sumber Data

Data Primer, Data Sekunder,

Teknik Pengumpulan Data

Pengamatan Awal (Observasi), Wawancara (Interview), Dokumentasi,

Teknik Analisis Data

Reduksi Data (*data reduction*), Penyajian data (*data display*), Penarikan kesimpulan dan verifikasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Gerakan Tuntas Buta Aksara di Kecamatan Banawa Tengah.

Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Untuk melakukan kajian ilmiah tentang bagaimana mengimplementasikan program Tuntas Buta Aksara berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 84 Tentang Gerakan Tuntas Buta Aksara di kabupaten Donggala pada umumnya dan kecamatan banawa Tengah Pada khususnya. Maka diperlukan suatu teori atau kajian yang relevan, dalam hal ini teori yang relevan menurut Penulis adalah Teori Edward III dalam Nawawi (2009:138), yang menyatakan bahwa ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) Widodo, (2011:97).

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan para informan diperoleh data dan informasi mengenai pelaksanaan komunikasi melalui sosialisasi pelaksanaan Gerakan

Tuntas Buta Aksara dikecamatan Banawa Tengah

Komunikasi dan sosialisasi program, yang dilakukan oleh pihak dinas pendidikan melibatkan semua stakeholder yang berkepentingan. Melibatkan unsur pemerintahan mulai dari tingkat kabupaten sampai pada tingkat kecamatan dan tingkat desa, disamping itu juga melibatkan semua kepala sekolah, tokoh masyarakat, guru.

Proses komunikasi dalam bentuk sosialisasi bisa dilakukan dengan media, seperti pemakaian papan pengumuman, buletin, memo, instruksi tugas atau pertemuan dalam bentuk kelompok, dan hubungan tatap muka, banyak perusahaan menggunakan metode ini secara formal, yaitu dengan menempatkan sebuah papan pengumuman ditempat tertentu yang bisa dilihat oleh semua pegawai. Buletin yang diterbitkan secara berkala, melakukan pertemuan rutin secara terjadual, dan berbagai bentuk lainnya.

Sumber Daya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Dari observasi yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa jumlah staf dan Guru Bina Gerakan Tuntas Buta Aksara sudah sangat memadai dalam menjalankan proses pembelajaran terhadap masyarakat Buta Aksara. Mengingat sumber daya yang paling esensial dalam mengimplementasikan

kebijakan adalah Staf dan Guru Bina yang cukup serta keterampilan-keterampilan dalam mengimplementasikan program Gerakan tuntas Buta Aksara dikecamatan Banawa Tengah. Secara objektif mengenai Sumber Daya baik Sumber Daya manusia.

Sumber daya Manusia dalam program Gerakan tuntas Buta aksara sudah sangat memadai. Karena disamping Guru Bina, program ini juga melibatkan pejabat struktural dan fungsional mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa/kelurahan. Keterlibatan pejabat tingkat kabupaten yaitu Bupati, Ketua DPRD, Wakil Bupati, Wakil ketua dan anggota DPRD, Sekretaris Daerah, kepala SKPD (pejabat eselon II).

Sumber daya manusia yang berkaitan dengan guru bina (tutor), merupakan hal yang sangat penting karena keberadaannya berkaitan erat dengan proses belajar mengajar guna penuntasan buta aksara.

Disamping Sumber Daya Manusia yang diuraikan di atas, yang tidak kalah pentingnya adalah Sumber Daya Finansial (dana), Sumber daya Finansial dibutuhkan karena berhubungan pembiayaan Impelentasi kebijakan Gerakan Tuntas Buta Aksara, termasuk juga didalamnya pembiayaan terhadap Guru Bina dalam bentuk pemberian Honor Mengajar. Sumber Daya Finansil dalam pembiayaan Program ini berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala, melalui APBD dengan besaran biaya adalah RP.800.000.000,- dan juga bantuan dari kementrian Pendidikan Dasar dan Menengah sebesar Rp. 480.000.000,- karena program ini anggap sukses dengan Inovasi yang dilakukan.

Kegagalan implementasi kebijakan juga bisa karena disebabkan sistem penggajian yang kurang misalnya honor yang diberikan kepada pelaksana tidak sesuai dengan harapan atau tidak sesuai dengan perjanjian dengan para pelaksana. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan peneliti diperoleh informasi bahwa honor yang diterimah oleh Guru Bina tidak sesuai dengan perjanjian sebelumnya,

dimana dalam perjanjian guru bina akan diberikan honor sebesar Rp. 900.000,- selama 3 (tiga) bulan. Akan tetapi para guru bina hanya menerima honor sebesar Rp. 750.000,-.

Disposisi (Kecendrungan)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap, kecendrungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efisien dan efektif, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Proses Penuntasan Buta Aksara menjadi masalah yang besar apabila tidak ada transparansi, jujur serta komitmen yang tinggi dari para guru bina dalam menjalankan tugasnya dalam menuntasan buta aksara dikecamatan banawa Tengah, yakin program yang dilaksanakan tidak akan sukses, sesuai dengan yang diharapkan. Sikap transparansi, jujur serta komitmen yang tinggi, sebagai syarat mutlak yang harus dimiliki oleh seorang implementor atau guru bina. Seorang guru yang diberi tanggungjawab dalam pelaksanaan proses belajar mengajar dalam rangka penuntasan Buta Aksara di Kecamatan Banawa Tengah, harus punya sikap, komitmen, serta kemauan karena harus merasa bagian dari pelaksanaan program yang dimaksud.

Struktur Birokrasi.

Kalau kita melihat dari empat faktor yang memepengaruhi suatu implementasi kebijakan mulai dari komunikasi, sumber daya, disposisi dan terakhir struktur birokrasi, keempat-empatnya saling berhubungan satu sama lain. Kemampuan berkomunikasi juga turut dipengaruhi oleh keahlian atau sumber daya yang ada, juga demikian dengan adanya sikap, keinginan untuk mengimplementasikan

kebijakan, terlebih lagi kesemuanya itu harus ditunjang dengan struktur birokrasi.

Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standard operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program/kebijakan. Standar operasional prosedur dirancang sebelum sebuah kebijakan dilaksanakan. SOP mencakup isi, program, tata cara pelaksanaan program, suatu program dimulai dari mana dan berakhir dimana semuanya sudah termuat dalam Standar Operasional Prosedur (SOP). Makanya suatu program kebijakan yang dilaksanakan tanpa mengikuti Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ada sudah barang pasti jalannya tidak akan lurus.

Dalam isi keputusan Bupati Donggala Nomor: 188.45/0127/DISDIK/2015 tentang Penuntasan Buta Aksara. Yang didalamnya dimuat mengenai Standar Operasional Prosedur (SOP) dengan demikian Standar Operasional Prosedur dibuat bukan hanya sebagai pekungkap dokumen akan tetapi harus digunakan dalam proses implementasi suatu kebijakan.

Selain Standar Operasional Prosedur (SOP), hal yang paling penting juga adalah Struktur Birokrasi karena untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik dalam suatu organisasi dibutuhkan adanya struktur organisasi atau struktur birokrasi, struktur birokrasi ini merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan terutama ditingkat lapangan seperti Penuntasan Buta Aksara di Kecamatan Banawa tengah.

Struktur birokrasi yang dimaksudkan disini adalah yang berkaitan dengan proses pelaksanaan kebijakan. Para implementor hendaknya selalu menghindari hal-hal yang berbelit-belit, panjang dan kompleks.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan serta data dan informasi dari responden dapat diambil kesimpulan sebagai berikut Implementasi kebijakan yang dianalisis berdasarkan pendapat Edwar III dalam Nawawi (2009:138) dari 4 (empat) indikator, indikator komunikasi sudah maksimal, hal ini dapat dilihat dari para implementor dan kelompok sasaran sudah memahami tujuan, isi dan sasaran dari program. Indikator Sumber Daya Manusia sudah sangat memadai karena disamping Guru Bina, program ini juga melibatkan semua pihak terkait baik legislatif maupun eksekutif, akan tetapi dari faktor Sumber keuangannya (finansial) belum sepenuhnya memadai karena ketersediaan anggaran belum bisa mengkafer semua pembiayaan dalam program Tuntas buta Aksara tersebut. indikator Disposisi sudah sangat baik, hal ini didukung oleh beberapa hal diataranya, Guru bina yang direkrut merupakan guru yang berprestasi serta mempunyai sikap jujur, komitmen serta teruji kesabarannya dalam menjalankan semua tugas yang diberikan. indikator Struktur Birokrasi sudah dilaksanakan dengan baik terutama pelaksanaan program Sesuai dengan Standar Operasional Prosedur, pada struktur birokrasinya melibatkan semua pihak baik eksekutif maupun Legislatif dan juga dalam pelaksanaan program tidak terjadi hal-hal yang berbelit-belit, panjang serta kompleks.

Rekomendasi

Perlu ada program tindak lanjut dari pelaksanaan program Gerakan Tuntas Buta Aksara, mengingat proses belajar tidak hanya selesai ketika program selesai, akan tetapi akan berkelanjutan. Karena bisa jadi warga belajar yang dinyatakan selesai dan bisa membaca dan menulis, bisa lupa kembali, Dasar Hukum Program Penuntasan Buta Aksara Perlu di tingkatkan menjadi Peraturan Daerah, mengingat masih masih ada

masyarakat yang belum terkafer dalam program yang telah dilaksanakan, dan Perlu adanya tambahan Sumber daya Finansial, untuk keberlanjutan program, atau untuk program-proram yang lain yang berkaitan dengan pengembangan pendidikan dikabupaten donggala.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan penuh keiklasan hati penulis mengucapkan terimah kasih kepada Bapak Dr. H. Slamet Riadi, M.Si dan Bapak Dr. Nurhannis, M.Si, yang telah begitu banyak memeberikan masukan dan bimbingan kepada penulis, sejak awal pembimbingan sampai penyusunan artikel ini untuk layak dipublikasikan.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Wahab, Solichin, 2012. Analisis Kebijakan, dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan publik. Jakarta: Bumi Aksara
- Dunn, William. 2003 pengantar Analisis kebijakan Publik, terjemahan Samudra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Hervanto Hadna, dan Erwan Agus Purwanto. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dunn, 2003. Analisis Kebijakan Publik, Hanindita graha Widya, Yokyakarta
- Nawawi, Ismail. 2009. Public Policy, Analisis Strategi, advokasi Teori dan Praktek. Surabaya : Putra Media Nusantara.
- Nugroho, Riant. 2011. Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo