

**Peran Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Perluasan Akses Pendidikan secara Merata  
(Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo)**

**Yakob Noho Nani**

Universitas Negeri Gorontalo

Pos-el: [yacobnani@ung.ac.id](mailto:yacobnani@ung.ac.id)

**DOI: 10.32884/ideas.v7i3.463**

**Abstrak**

Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan peran komunikasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata terutama dalam pencapaian sasaran-sasaran kebijakan secara efektif. Implementasi kebijakan memerlukan metode-metode yang dijalankan dalam komunikasi yang efektif dalam perilaku birokrasi. Lokus penelitian dilaksanakan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo Provinsi Gorontalo. Pendekatan penelitian dilakukan melalui metode kualitatif deskriptif dengan informan penelitian adalah seluruh pegawai yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada lokus penelitian. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer berupa dokumen, foto, gambar, dan data primer berupa hasil wawancara serta hasil-hasil temuan penelitian dan lain sebagainya. Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa implementasi kebijakan memerlukan mekanisme dan pendekatan-pendekatan sebagai metode dalam pencapaian keberhasilan atau efektifitas kebijakan. Metode-metode atau pendekatan-pendekatan tersebut hanya dapat dijalankan secara efektif melalui komunikasi yang baik antara bidang kerja, antara atasan dan bawahan, antara birokrasi dan masyarakat penerima layanan pendidikan, dan komunikasi antara birokrasi dan kemitraan masyarakat.

**Kata Kunci**

komunikasi, kebijakan publik, akses pendidikan

**Abstract**

*This study was conducted to describe the role of communication in the implementation of policies to increase the expansion of access to education evenly, especially in achieving policy goals effectively. Policy implementation requires methods that are carried out in effective communication in bureaucratic behavior. The research locus was carried out at the Gorontalo District Education Office, Gorontalo Province. The research approach was carried out through descriptive qualitative methods with research informants being all employees involved in implementing policies at the research locus. The types and sources of data used are primary data in the form of documents, photos, pictures, and primary data in the form of interviews and research findings and so on. From the results of the study, it is concluded that policy implementation requires mechanisms and approaches as methods in achieving policy success or effectiveness. These methods or approaches can only be carried out effectively through good communication between the fields of work, between superiors and subordinates, between the bureaucracy and the community receiving education services, and communication between the bureaucracy and community partnerships.*

**Keywords**

*communication, public policy, access to education*

**Pendahuluan**

**Latar Penelitian**

Permasalahan utama dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo adalah pada aspek keterbatasan sumber daya pendidikan seperti keterbatasan anggaran, tenaga pendidik dan kependidikan, sarana prasana dan lain sebagainya. Dengan berbagai keterbatasan tersebut maka kendala utama yang dihadapi adalah upaya perluasan dan pemerataan pendidikan dalam pelayanan pendidikan.

Kebutuhan anggaran adalah sebesar 14 M rupiah perbulunya namun yang dipenuhi dari anggaran APBD hanya berkira 4 M rupiah (Data usulan anggaran, RKA 2019). Pada aspek pemenuhan guru, dapat digambarkan sebagai berikut.

**Tabel 1**

Pemenuhan dan kekurangan guru SD dan SLTP

No.	Jenjang Pendidikan	Kebutuhan Guru	Pemenuhan Guru		Kekurangan Guru
			ASN	Non-ASN	
1.	Jenjang SD	1.933	993	732	208
2.	Jenjang SLTP	1.144	640	368	136

Sumber: Analisis Kebutuhan Guru, Diknas Kabupaten Gorontalo 2020

Berdasarkan data dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo tahun 2020 menunjukkan bahwa sebagian besar sekolah belum memenuhi standart akreditasi nasional. Terutama semua sekolah satu atap (satap) tidak ada satu pun yang terakreditasi nasional. Standar akreditasi nasional pada angka 81–90 dengan nilai B (baik) dan capaian nilai antara 91–100 dengan nilai A (sangat Baik).

Berbagai permasalahan tersebut secara signifikan berkaitan dengan pencapaian kinerja pendidikan meskipun terjadi adanya peningkatan kinerja dari indikator pencapaian APK dan APM secara signifikan akan tetapi dari pemenuhan syarat terhadap standard teknis pelayanan pendidikan masih jauh dari harapan. Sebagaimana yang ditunjukkan dengan data pencapaian kinerja sebagai berikut:

**Tabel 2**

Data Realisasi Capaian SPM

No.	Jenis Pelayanan Dasar	Target Pencapaian SPM	Realisasi Penerapan SPM	Permasalahan dan Solusi
1	Pendidikan Dasar	63%	64%	1. Masih banyak guru yang belum tersertifikasi
2	Pendidikan Kesetaraan	100%	80.05%	2. Sarana dan Prasarana (Gedung sekolah, Laboratorium, dsb) masih banyak yang belum memadai
3	Pendidikan Anak Usia Dini	100%	67%	

Sumber: Data Lap Kinerja Dikbud 2020

Dalam pencapaian efektifitas kebijakan seringkali pemahaman terhadap esensi dasar kebijakan belum dipahami oleh seluruh pegawai. Hal tersebut dapat menyebabkan hambatan-hambatan dalam menjalankan kebijakan karena terjadinya diskomunikasi antara aktor dalam implementasi kebijakan. Dalam pemahaman terhadap data pokok pendidikan misalnya, masih ada sekolah yang belum sepenuhnya memahami pentingnya dapodik dalam pemenuhan kebutuhan pendidikan. Sehingga implementasi kebijakan perluasan dan pemerataan pendidikan tidak dapat dilakukan karena pemenuhan oleh pemerintah pusat tidak dapat dipenuhi dengan tidak ter updatenya data kebutuhan pendidikan oleh sekolah.

Dalam observasi awal yang dilakukan, masih seringkali terjadi diskomunikasi dalam pengelolaan anggaran, baik dalam penetapan plafon dan pergeseran anggaran yang cenderung dikuasai oleh para elit (pejabat), yang menimbulkan adanya ketidakterbukaan yang menjadi penyebab utama terjadinya diskomunikasi antara satu bidang kerja dengan bidang kerja lainnya. Hal tersebut dapat mempengaruhi semangat kerja karena adanya perasaan saling curiga antara satu dengan lainnya dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan.

Untuk peningkatan efektifitas kebijakan, peneliti menetapkan tema penelitian pada pentingnya komunikasi dalam pencapaian efektifitas kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo.

### **Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik adalah bahasan yang menarik dalam setiap bahasan tentang peran birokrasi dalam peningkatan pelayanan masyarakat. Kebijakan publik memiliki hubungan yang erat dengan upaya pemenuhan kepentingan publik yang menjadi tujuan dasar negara. Oleh karena itu, secara konseptual, bahasan tentang kebijakan tidak lepas dari perspektif paradigma administrasi publik sebagai kerangka dasar dalam perumusan kebijakan.

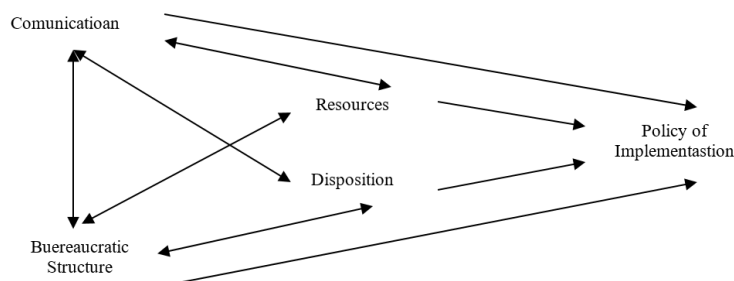
Secara sederhana Dunn, mengemukakan bahwa kebijakan berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintahan (Dunn, 2003: 7). Dalam pandangan lain, David Easton (Leo Agustino, 2009: 19) memberikan batasan kebijakan adalah: *“the autorative allocation of values for the whole society”*. Dalam pandangan ini David Easton memberikan penegasan bahwa kebijakan merupakan kewenangan pengalokasian nilai dalam mengatasi keseluruhan permasalahan social oleh pihak yang memiliki kewenangan yang sah.

Secara kontekstual kebijakan public identic dengan proses pengambilan keputusan. Akan tetapi, keduanya memiliki tujuan yang berbeda secara spesifik meskipun keduanya dijalankan dalam proses birokrasi. Pengambilan keputusan lebih secara spesifik dijalankan oleh pihak manajemen dalam pencapaian tujuan organisasi dengan mengdalkan pada pencapaian efektifitas semata-mata. Di dalam organisasi birokrasi efektifitas lebih sering dimaknai dengan pencapaian kinerja birokrasi. Bahwa keseluruhan dimensi efektifitas berbasis pada kinerja.

Dalam mereduksi kembali peran negara dalam berbagai literasi administrasi publik, tututan birokrasi tidak hanya dijalankan untuk memenuhi kepentingan terhadap sebuah efektifitas semata-mata karena pencapaian efektifitas belum tentu dapat menjamin pencapaian tujuan dasar pelayanan sebagai fungsi dasar birokrasi. Administrasi negara semakin didorong untuk melakukan perubahan-perubahan dalam paradigma konseptualnya dalam memenuhi berbagai tuntutan pelayanan publik.

Peran birokrasi harus dikembalikan pada fungsi dasarnya sebagai pelayan publik (*publik service*), bahwa kinerja birokrasi tidak hanya sebatas pada pencapaian kinerja semata-mata atau “performance oriented”, akan tetapi lebih dituntut pada “*public oriented*”, Perubahan orientasi ini secara otomatis menuntut perubahan nilai seiring dengan pergeseran nilai-nilai dalam penyelenggaraan administrasi publik. Pergeseran nilai atau perubahan paradigma administrasi publik telah berkembang dari penerapan Old Paublic Administration (OPA), New Public Manajemen (NPM) dan New Public Service.

Untuk mencapai pemenuhan kepentingan publik tersebut maka kebijakan publik sebagai instrument bagi administrasi publik untuk pencapaian tujuan secara efektif. Berkaitan dengan kebijakan tersebut dalam keberhasilan implementasinya Thomas Dye seperti tampak dalam gambar 1 sebagai berikut:



Gambar 1 Model Impelentasi Kebijakan

Dari Model implementasi kebijakan tersebut dapat dinyatakan bahwa komunikasi merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Lebih lanjut Edeard III menyatakan bahwa Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu transmisi, kejelasan informasi, dan konsistensi perintah.

#### **Peran Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan**

Komunikasi merupakan interaksi sadar yang dilakukan dua pihak yang saling memberikan informasi baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Komunikasi secara langsung berhadapan antara satu sama lain atau secara tidak langsung dengan menggunakan media atau transmisi untuk menyampaikan informasi terhadap isi dan konten kebijakan dan bagaimana proses serta tujuan dari implementasi kebijakan.

Abdul Wahab (2005) bahwa prinsip dasar komunikasi kebijakan adalah seluruh komunikasi yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Komunikasi diterjemahkan sebagai suatu penyampaian pesan, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara.

Berdasarkan pandangan tersebut dapat dinyatakan bahwa, komunikasi diperlukan karena kebijakan publik merupakan sebuah pilihan-pilihan yang dilakukan oleh pemerintah yang memerlukan prioritas dalam waktu pelaksanaan oleh karena itu, setiap kebijakan dijalankan dalam mekanisme birokrasi dan kooridnasi antar bidang kerja agar di dalam pelaksanaan kebijakan tidak terjadi diskomunikasi yang dapat menimbulkan adanya konflik atau kerenggangan hubungan antar bidang dalam organisasi birokrasi. Komunikasi juga diperlukan sebagai

media untuk menjalankan nilai-nilai etika dalam birokrasi. Pentingnya pelaksanaan nilai-nilai etika adalah untuk menghindari kesalahan atau penyimpangan dalam implementasi kebijakan.

Hal tersebut sesuai pandangan Cook & Hunsaker (2007), bahwa tujuan komunikasi adalah untuk meningkatkan koordinasi, perluasan informasi dan pemenuhan kebutuhan sosial. Sejalan dengan pandangan tersebut. Di dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata oleh dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo, aspek koordinasi perlu dilakukan antara kelembagaan misalnya dalam koordinasi antara pemerintah atau satuan kerja dengan lembaga DPRD untuk penyusunan dan penetapan anggaran kegiatan, koordinasi antar lembaga pemerintahan misalnya dengan camat dan kepala desa dalam hal pendaataan anak usia sekolah, anak putus sekolah dan lain sebagainya.

Di samping aspek koordinasi, Agustino (2006), menitikberatkan pada peran komunikasi secara internal berkaitan dengan pemahaman pegawai terhadap sebuah kebijakan. Dalam pandangannya disebutkan bahwa komunikasi merupakan variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Jadi penting komunikasi antara antasan dengan bawahan dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat operasional, misalnya komunikasi antara dinas atau satuan kerja dengan satuan pendidikan dalam tentang pentingnya up-date data pokok pendidikan oleh sekolah, atau komunikasi antara kuasa anggaran dengan bendahara, kuasa anggaran dengan pejabat pengadaan dan lain sebagainya. Keseluruhan berkaitan dengan pemahaman kerja yang berkaitan dengan efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing bagian dalam organisasi birokrasi.

Bila pemahaman pegawai tidak sama terhadap sebuah implementasi kebijakan maka pelaksanaan kebijakan akan mengalami hambatan bahwa kebijakan tidak dapat dijalankan karena pegawai tidak tahu bagaimana proses pelaksanaannya, walaupun dilaksanakan tidak sesuai dengan harapan-harapan pembuat kebijakan atau harapan pencapaian sasaran kinerja setiap kebijakan.

Oleh karena itu, komunikasi sangat penting dalam pencapaian efektifitas kebijakan tidak hanya dalam internal birokrasi tetapi pula komunikasi sangat penting dalam membina hubungan kemitraan dengan masyarakat terutama dalam peningkatan peran swasta dalam pengelolaan sekolah-sekolah swasta dan juga komunikasi yang baik dan terbuka akan dapat meningkatkan peran aktif dan kepercayaan publik terhadap implementasi kebijakan. Dengan kepercayaan publik yang baik maka implementasi kebijakan akan lebih mudah mendapatkan dukungan publik secara maksimal.

#### ***Peningkatan Perluasan Akses Pendidikan sebagai Kebijakan Publik***

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bahwa: "Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara".

Di dalam pendidikan, istilah perluasan dan pemerataan akses pendidikan sesungguhnya telah dikenal sejak lama dalam berbagai konsideran peraturan perundang-undangan. Secara formal Perluasan dan pemerataan ini dilakukan karena tuntutan konstitusi dalam pemenuhan hak-hak mendasar warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan secara layak, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 28 C ayat (1) yang menyatakan: "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Pemenuhan kebutuhan terhadap pendidikan tidak hanya menjadi hak melainkan juga dipandang sebagai sebuah kewajiban bagi setiap warga negara dalam rangka untuk mencapai kesuksesan penyelenggaraan pendidikan nasional. Hal tersebut sebagaimana termaktud dalam ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 (pascaperubahan) juga merumuskan bahwa: "Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar, sedangkan pemerintah wajib membiayainya". Di samping menjadi kewajiban warga negara pemerintah juga memiliki kewajiban yang sama dalam penyelenggaraannya. Pemerintah berkewajiban dalam penyelenggaraan pengajaran nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana dalam pasal 31 ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Dalam pelaksanaan kewajibannya ditegaskan dalam ketentuan pasal 46 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 yaitu Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Begitu juga sumber pendanaan pendidikan di dalam Pasal 47 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003



menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pengalokasian anggaran pendidikan di dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 telah diatur tentang alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD selain alokasi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) menyatakan Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap.

Keseluruhan peraturan peundang-undangan tersebut dijalankan dalam rangka untuk menjadi dasar dalam penyelenggaraan pendidikan nasional dalam pemenuhan pendidikan secara layak bagi seluruh warga negara. Oleh karena dalam Grand Desain penyelenggaraan pendidikan nasional Kebijakan perluasan pendidikan dan pemerataan salah satu tujuan utama dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dari aspek pelayanan pendidikan, kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata dilakukan dalam dalam rangka pemenuhan layanan pendidikan berdasarkan pada Standart Teknis sebagaimana yang ditentukan dalam permendikbut nomor 32 tahun 2018 tentang standart teknis pelayanan pendidikan. dalam syarat teknis tersebut ditegaskan tentang indikator-indikator pemenuhan pelayanan pendidikan yang sebagai upaya dalam peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata.

1. Dalam sistem penyelenggaraan pendidikan nasional ditetapkan visi pendidikan sebagai berikut: Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap dan nilai berdasarkan standar nasional dan global;
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan lain yang sama dengan upaya pemerataan pendidikan juga pada masa orde baru telah diterapkan dengan kebijakan pendidikan untuk semua (universal) yang dijalankan melalui INPRES SD, yang berarti setiap desa sekurang-kurangnya memiliki 1 buah sekolah dasar. Saat ini kebijakan tersebut dijalankan melalui kebijaksanaan pendidikan wajib belajar wajib belajar 12 tahun. Penyelenggaraan wajib belajar 9 tahun adalah wujud dari pelaksanaan kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pendidikan.

Pemerataan pendidikan dalam arti pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan telah lama menjadi masalah yang mendapat perhatian terutama di negara-negara sedang berkembang. Hal ini tidak terlepas dari makin tumbuhnya kesadaran bahwa pendidikan mempunyai peran penting dalam pembangunan bangsa, seiring juga dengan berkembangnya demokrasi pendidikan dengan semboyan *education for all*. Pemertaaan pendidikan mencakup dua aspek penting yaitu *equality* dan *equity*. *Equality* atau persamaan mengandung arti persamaan kesempatan untuk memperoleh pendidikan sedangkan *equity* bermakna keadilan dalam memperoleh kesempatan pendidikan yang samadiantarabergaikelompokdalam masyarakat.

Secara konsepsional, konsep pemerataan yakni pemerataan aktif dan pemerataan pasif. Pemerataan pasif adalah pemerataan yang lebih menekankan pada kesamaan memperoleh kesempatan untuk mendaftar kesekolah, sedangkan pemerataan aktif bermakna kesamaan dalam memberi kesempatan kepada murid-murid terdapat agar memperoleh hasil belajar setinggi-tingginya (Sismanto, 1993: 31)

Pemerataan pendidikan mempunyai makna yang luas tidak hanya dalam persamaan dalam memperoleh kesempatan pendidikan tapi juga setelah menjadi siswa harus diperlakukan sama gurunya memperoleh pendidikan dan mengembangkan potensi yang dimilikinya untuk dapat mewujudkan secara optimal. Apabila dimensi-dimensi tersebut menjadi landasan dalam mendekati masalah pemerataan pendidikan, nampa betapa rumit dan sulitnya menilai pemerataan pendidikan yang dicapai oleh suatu daerah. Oleh karena ini konsep pemerataan dalam penelitian ini dibatasi pada aspek kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan sarana dan prasana pendidikan.

Sejak tahun 1994 upaya-upaya ini lebih mengacu pada perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan di samping itu, pada tahapan selanjutnya pemberian program beasiswa menjadi upaya yang cukup mendapat perhatian dengan mendorong keterlibatan masyarakat melalui gerakan nasional orang tua asuh,

program beasiswa ini semakin intensif ketika terjadi krisis ekonomi dan saat ini diganti dengan program BOS untuk pendidikan dasar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerataan pendidikan menuntut pendanaan yang cukup besar tidak hanya berkaitan dengan penyediaan fasilitas tetapi juga pemeliharaan siswa agar tetap bertahan mengikuti pendidikan di sekolah.

Fungsi penyelenggaraan pendidikan nasional yang tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional antara lain: “Mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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”.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan yang terdapat dalam UU Sisdiknas adalah sebagai berikut.

1. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminasi dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
2. Pendekatan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka dan multimakna;
3. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
4. Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
5. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis dan menghitung bagi segenap warga masyarakat.
6. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.

Sehubungan dengan perluasan akses pendidikan secara merata pendidikan, A.A. Tilaar (2006) mengatakan perlu mendapat perhatian khusus mengenai keterjangkauan (*accessability*) pendidikan meskipun wajib belajar tersebut merupakan tanpa biaya alias gratis, tetapi kebanyakan orang tua terutama di negara-negara yang berkembang yang miskin menghalang-halangi masuknya anak-anak di sekolah.

Selanjutnya dalam upaya penyelenggaraan perluasan akses pendidikan secara merata pendidikan juga secara birokrasi telah dilakukan melalui kebijakan otonomi pendidikan yang kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraannya. Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan bahwa untuk penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah adalah menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan untuk penyelenggaraan pendidikan menengah umum dan sederajat adalah menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Sebagai upaya pemenuhan hak-hak dasar warga negara untuk mendapatkan pendidikan. maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib memberi layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi warga negara tanpa diskriminasi. Itulah sebabnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar, minimal pendidikan dasar tanpa dipungut biaya, karena wajib belajar adalah tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Kebijakan tersebut dijalankan sebagai upaya untuk meningkatkan kebijakan perluasan, pemerataan dan keterjangkauan pendidikan oleh masyarakat

Adapun beberapa kebijakan peningkatan akses pendidikan adalah antara lain sebagai berikut.

1. Kebijakan mewajibkan pemerintah agar mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), membebaskan biaya bagi sekolah dasar (SD).
2. Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), hingga bagi Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Umum (SMU) mendapatkan bantuan bagi siswa-siswi yang kurang mampu.
3. Kebijakan pelaksanaan Wajib Belajar Dua Belas Tahun (WAJAR 12 Tahun) yang sebelumnya adalah Wajib Belajar Sembilan Tahun.
4. Kebijakan pembebasan biaya pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah.
5. Penerapan manajemen pendidikan dengan berbasis Berbasis Sekolah,
6. Kebijakan penerapan Sistem Pelayanan Minimal dan Standart Nasional Pendidikan (SNP).
7. Penerapan kurikulum muatan lokal.

Oleh karena kebijakan pendidikan dijalankan melalui prosedur birokrasi maka peningkatan mutu layanan pendidikan nasional tersebut berkaitan dengan kewenangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai implementor kebijakan. Sehubungan dengan penyelenggaraan kewenangan tersebut dalam paradigma otonomi daerah, penyelenggaraan pendidikan tidak hanya menjadi domain pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah memiliki peran yang strategis dalam pencapaian keberhasilan kebijakan publik.

Dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo, kebijakan perluasan dan pemerataan pendidikan juga telah ditetapkan dalam peraturan Bupati dan visi dan misi penyelenggaraan pendidikan.

### Metode

Berdasarkan konteks penelitian maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan. Bogdan dan Taylor, (Sukidin dan Basrowi, 2002: 1-2) mengatakan bahwa: "Penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati.

Selanjutnya jenis penelitian di desain untuk mengungkap fakta secara deskriptif, peneliti berusaha menggambarkan tentang kondisi sebenarnya dari sebuah fenomena dan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya masalah. Pendekatan kualitatif dicirikan oleh tujuan penelitian yang berupaya memahami gejala-gejala tersebut yang tidak mungkin diukur secara tepat (Garna, 1999: 32).

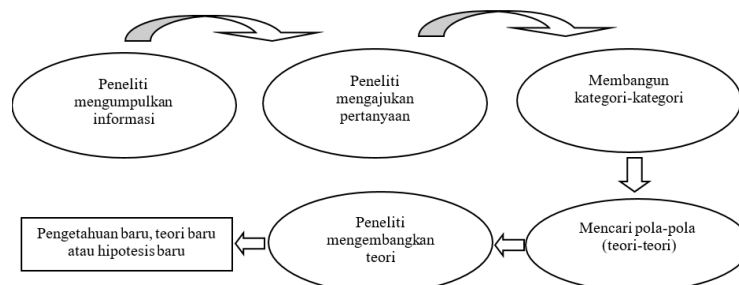
Menurut Faisal (2005:5) mengemukakan bahwa penelitian deskriptif: "dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti".

Melalui penelitian kualitatif, peneliti dapat mengenali subjek dan merasakan apa yang mereka alami dalam kehidupan sehari-hari. Penelitian kualitatif diharapkan mampu menghasilkan suatu uraian mendalam tentang ucapan, tulisan, atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan/atau suatu organisasi tertentu dalam suatu setting konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif, dan holistik."

Berdasarkan pendekatan penelitian maka metode penelitian dirancang secara lebih lengkap. Peneliti mendasarkan pada pandangan yang disampaikan oleh Sugiyono (2005: 9) bahwa metode penelitian kualitatif itu:

1. Dilakukan pada kondisi yang alamiah, langsung ke sumber data dan peneliti adalah instrumen kunci.
2. Penelitian kualitatif lebih bersifat deskriptif. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar, sehingga tidak menekankan pada angka.
3. Penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses dari pada produk atau *outcome*.
4. Penelitian kualitatif melakukan analisis data secara induktif.
5. Penelitian kualitatif lebih menekankan makna (data di balik yang teramati).

Dalam penelitian kualitatif peran teori tidak sejelas seperti dalam penelitian kuantitatif, karena modelnya induktif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam diagram sebagai berikut:



Gambar 2 Model Induktif dalam Penelitian Kualitatif

### Hasil dan Pembahasan

#### Hasil

Setiap implementasi kebijakan memerlukan proses komunikasi dalam pelaksanaannya. Proses komunikasi tersebut terjadi karena implementasi kebijakan dijalankan oleh para aktor yang saling berhubungan satu sama lain dalam struktur kewenangan birokrasi. Hubungan berbagai aktor kebijakan tersebut dalam sistem birokrasi disebut dengan pembagian kewenangan oleh masing-masing lembaga atau bagian yang menggambarkan tentang

siapa melakukan dan apa dan siapa bertanggungjawab untuk apa. Untuk pelaksanaan tugas tersebut maka komunikasi menjadi sangat penting dalam pelaksanaan kelancara tugas maupun dalam mengimplementasi kebijakan.

Sebagai tuntutan formal dalam sistem kewenangan birokrasi, maka pola dan bentuk komunikasi tersebut akan ditentukan secara hierarkis oleh struktur kewenangan yang ada dalam implementasi sebuah kebijakan. Demikian halnya dengan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata juga terstarata dalam hierarki struktur birokrasi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian komunikasi, akan terjalin dari penyampaian informasi dari atasan kepada bawahan, dari bawahan kepada atasan atau antar atasan dalam bidang kerja, bahwa antar pejabat dalam level kedudukan yang sama dalam birokrasi.

Bentuk dan pola komunikasi dari atas kebawah merupakan komunikasi yang terjalis secara vertikal dengan pola top-down, sedangkan pola komunikasi dari atas kebawah yang juga dilakukan secara vertikal dengan pola Bottom-up, Bentuk lain dari komunikasi yang ada sesuai dengan fakta empiris adalah bentuk komunikasi yang terjadi secara horisontal antara bidang yang memiliki level kedudukan yang sama dalam birokrasi.

Komunikasi juga dapat dilakukan dalam bentuk pemberian informasi yang terbaru atau penguatan mind set para aktor kebijakan. Bentuk komunikasi ini juga biasanya dapat melibatkan publik dalam penyebaran informasi. Bentuk-bentuk komunikasi tersebut dilakukan dalam bentuk diskusi-diskusi formal, seminar, FGD pendidikan, Musrenbangdesa, rapat-rapat dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata bentuk komunikasi seperti ini biasanya dilakukan dalam bentuk sosialisasi tentang pengisian data pokok pendidikan, sosialisasi program kerja, seminar, FGD atau konsultasi publik tentang program pendidikan dan musrenbang program dan kebijakan di sektor pendidikan.

Dalam fakta empiris penelitian, bentuk komunikasi tersebut dapat dilakukan secara formal maupun secara informal. Secara formal komunikasi dilakukan dengan menggunakan media secara tertulis atau dilakukan melalui acara-acara formal seperti seminar, FGD dan lain sebagainya sedangkan secara informal biasanya dilakukan dengan berbagai komunikasi seperti permohonan petunjuk kerja, pemberian arahan kerja baik dilingkungan dinas maupun diluar kegiatan kedinasan.

Implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata memerlukan sebuah proses komunikasi yang optimal, karena bentuk implementasi kebijakan dijalankan secara bertahap dan berjenjang baik ditingkat kebijakan umum maupun kebijakan yang bersifat operasional dalam bentuk program dan kegiatan kebijakan. Oleh karena itu, pemahaman tentang isi dan konten suatu kebijakan sangat penting dalam penyamaan persepsi oleh seluruh aktor kebijakan.

## **Pembahasan**

Komunikasi sangat memegang peranan penting karena memiliki keterkaitan dengan berbagai faktor yang dapat meningkatkan keberhasilan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Edward III (1980) bahwa terdapat empat faktor dalam pencapaian keberhasilan kebijakan, yakni; 1) komunikasi; 2) sumber daya; 3) disposisi dan 4) struktur birokrasi. Dari keempat faktor tersebut dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata, faktor komunikasi merupakan motor penggerak keseluruhan faktor pengaruh terhadap keberhasilan kebijakan.

Dengan komunikasi yang baik maka pengelolaan sumber daya pendidikan dapat dikelola dengan efektif karena mengarah pada sasaran pencapaian kebijakan. Setiap program akan dijalankan sesuai dengan tujuan yang jelas karena pegawai memahami apa yang ia kerjakan. Pegawai juga akan dapat menggunakan sumber daya secara maksimal karena pegawai memahami bahwa pengelolaan anggaran birokrasi senantiasa dijalankan berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja.

Demikian pula dalam pelaksanaan fungsi manajemen dalam melakukan pengorganisasian terhadap sumber daya birokrasi. Manajemen dengan komunikasi yang baik akan senantiasa mempertimbangkan penempatan pegawai atau guru sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan pendidikan. Bila atasan senantiasa mengabaikan aspek komunikasi dari setiap informasi atau laporan bawahan tentang kebutuhan yang mereka perlukan dalam pemerataan pendidikan maka dampaknya pada pengambilan keputusan menjadi tidak sesuai dengan sasaran pencapaian tujuan pemerataan pendidikan. Seperti fakta empiris dalam penelitian menunjukkan bahwa keputusan atasan terhadap penempatan guru dan tenaga kependidikan senantiasa tidak didasarkan pada hasil analisis kebutuhan pendidikan, akibatnya guru mengalami penumpukan pada wilayah-wilayah tertentu,

misalnya kecamatan Telaga dan limboto sedangkan wilayah-wilayah yang jauh dari pusat pemeritnahan seperti Kecamatan Mootilago, Kecamatan Boliyihuto masih mengalami kekurangan guru.

Dampak lain dari peran komunikasi dalam implementasi kebijakan juga dapat dilihat dari pelaksanaan struktur kewenangan birokrasi dalam pelaksanaan mekanisme dan prosedur implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik senantiasa didasarkan pada pencapaian tujuan kebijakan. Sehingga tanpa komunikasi maka pelaksanaan mekanisme kerja implementasi kebijakan tidak akan dapat dijalankan dengan maksimal. Hal tersebut dituntukan oleh adanya komunikasi yang dijalankan dalam birokrasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, yang diwarnai oleh adanya pola komunikasi masih dijalankan dalam pola-pola sentralistis sehingga peran komunikasi lebih banyak didominasi oleh atasan karena struktur kewenangan lebih dominan oleh atasan.

Secara formal, komunikasi senantiasa mengikuti pola dan bentuk kewenangan dalam birokrasi. Komunikasi yang baik lahir sebagai sebuah kreatifitas bahwan untuk mengembangkan prestasi kerja dalam peningkatan kinerja kebijakan. Akan tetapi dengan pola komunikasi yang masih didominasi oleh atasan dapat menyebabkan bahwan akan berperilaku lebih apatis dan bersifat menunggu arus komunikasi dari atasan akibatnya kinerja lebih banyak ditentukan oleh keberadaan atasan. Fakta penelitian ini menunjukkan bahwa komunikasi sangat dipengaruhi oleh faktor struktur birokrasi.

Oleh karena itu, dalam pengembangan model birorkasi perlu diperhatikan faktor komunikasi adalah merupakan indikator penting dalam mendorong bagaimana peran dan fungsi struktur birorkasi dapat memberikan dorongan yang kuat terhadap pencapaian kinerja kebijakan. Struktur birokrasi yang tidak memperhatikan bagaimana pola-pola komunikasi yang baik maka struktur birorkasi justru tidak dapat mendorong pencapaian tujuan akan tetapi dapat menjadi hambatan-hambatan dalam peningkatan motivasi dan kreatifitas bawahan.

## Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Komunikasi implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata dilakukan dalam pola-pola kewenangan secara formal sehingga bentuk komunikasi dilakukan pola-pola hubungan yang berbentuk vertikal, horisontal dan secara informal dalam kelompok-kelompok hubungan atau interaksi pegawai dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam struktur birokrasi.
2. Komunikasi implemementasi kebijakan memiliki disatu sisi dapat berperan sebagai motor penggerak terhadap faktor-faktor keberhasilan dalam memaksimalkan pencapaian efektifitas dan kinerja kebijakan. Dan Disisi lain komunikasi juga sangat ditentukan oleh pola birokrasi yang memiliki struktur kewenangan dan tugas yang bersifat hierarkis yang menyebabkan komunikasi akan berjalan sesuai dengan model birokrasi dan pendekatannya dalam pencapaian eefktifitas.
3. Untuk meningkatkan peran komunikasi dalam peningkatan efektifitas kebijakan pendidikan maka diperlukan dukungan pola struktur birokrasi yang dinamis sehingga komunikasi akan dapat berperan strategis dalam pencapaian tujuan secara fleksibel.

Berdasarkan pada hasil dan temuan penelitian dan beberapa simpulan di atas maka dirumuskan beberapa saran sebagai berikut:

1. Untuk lokasi penelitian, peningkatan peran komunikasi diperlukan pemahaman yang luas dari seluruh implementor kebijakan serta komitmen birokrasi dalam pencapaian efektifitas kebijakan publik
2. Untuk pengembangan secara konseptual diperlukan Diperlukan pengembangan model birokrasi dalam perspektif pola komunikasi yang ideal dalam peningkatan efektifitas implemementasi kebijakan publik

## Referensi

- AG. Subarsono. (2012). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi/AG. Subarsono*. Yogyakarta Pustaka Pelajar
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press.
- Garna K Yudistira. (1999). *Metode Penelitian, Pendekatan Kualitatif*. Primaco Akademika.
- Leo Agustino. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Larry N. Gerston. (2002). *Public Policy Making; in a Democratic Society; a Guide to Civic Engagement Armonk* (Second Ed). Amonk, M.E Sharpe.
- Sanafiah Faisal. (2005). *Penelitian, Metode Ilmu-Ilmu Sosial*. Rajagrafindo Jakarta.

- Sukidin, B. (2002). Metode penelitian kualitatif perspektif mikro. *Surabaya: Insan Cendekia*.
- Sugiono. (2005). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung Alfabeta.
- William Dunn, N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik by William N. Dunn (z-lib.org).pdf* (p. 710).
- Y Sismanto. (1993). *Pendidikan Luar Sekolah Dalam Upaya Mencerdaskan Bangsa*. Jakarta. Era Swasta.