

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagai pijakan teoritis dan pembanding dalam penelitian ini, peneliti merujuk pada dua hasil penelitian terdahulu yang relevan, yaitu:

1. (Mukhibat & Istiqomah, 2021) “*Analisis implementasi kebijakan pengelolaan data pendidikan Islam berbasis Education Management Information System (EMIS)*”. Muslim Heritage: Jurnal Dialog Islam dengan Realitas, Volume 6(2), 345-358. Penelitian ini fokus menguji bagaimana kebijakan pengaturan data dijalankan, yang mengacu pada sistem info manajemen pendidikan atau EMIS, sesuai ketetapan Dirjen Pendis Nomor 5974 Tahun 2019. Lewat pengumpulan data dari berbagai tulisan, Nurhayati menyoroti tiga hal pokok yang menentukan suksesnya kebijakan: struktur kelembagaan, pemahaman yang ada, dan cara penerapannya. Hasilnya memperlihatkan bahwa meskipun EMIS berguna untuk penentuan keputusan, efektivitasnya terhalang karena data seringkali kurang tepat atau sudah kedaluwarsa. Jika dilihat dari riset saya tentang barang milik SDN Pamintangan, ada beda mencolok pada subjek dan cara menelitinya. Nurhayati memilih metode tinjauan pustaka dengan fokus pada aturan data digital nasional, sedangkan riset ini adalah studi langsung di lokasi dengan perhatian pada barang fisik di tingkat lokal. Walaupun fokusnya lain, keduanya punya keterkaitan erat lewat pemakaian teori implementasi dari Van Meter dan Van Horn. Kesimpulan Nurhayati tentang perlunya standar data yang gamblang jadi renungan buat

masalah SDN Pamintangan. Sama seperti EMIS yang butuh data akurat agar berjalan, pengelolaan barang SDN Pamintangan juga perlu kejelasan data soal status legal tanah dan bangunan, supaya keputusan tentang pembuangan, pemberian, atau perubahan guna tidak cuma tebakan. Intinya, mereka sepakat bahwa kaburnya standar dan kurangnya dukungan akan menghambat kebijakan terlaksana.

2. (Dwi et al., 2024) penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pendidikan terhadap Kebijakan Publik”. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Volume 7 (7), 7094-7100. Dwi mempelajari berbagai tulisan mengenai letak kebijakan pendidikan di ranah publik. Studi tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan penerapan tidak semata bergantung pada aturan, tetapi sangat dipengaruhi oleh situasi ekonomi masyarakat, mutu orang yang menjalankannya, ketersediaan uang, serta kesepakatan antar berbagai bidang. Perbedaan mendasarnya terletak pada kedalaman analisis. Dwi menyajikan cara berpikir umum yang diambil dari literatur, sementara penelitian ini terjun langsung ke dunia nyata menggunakan data dari obrolan, pengamatan langsung, dan dokumen. Walaupun demikian, penelitian ini tetap penting karena menguatkan faktor penentu dalam teori Van Meter dan Van Horn yang juga digunakan peneliti. Dalam kasus SD Negeri Pamintangan, temuan Dwi benar-benar terlihat di lapangan. Isu sosial terlihat dari keputusan warga yang memilih sekolah agama; masalah sumber daya tampak dari kendala dana daerah; dan sikap pelaksana terlihat dari tanggapan Dinas Pendidikan dan pemerintah desa mengenai pengelolaan barang milik sekolah. Kajian Dwi mendukung pandangan

peneliti bahwa tanpa bantuan dari lingkungan sekitar dan komunikasi yang baik antara pihak, kebijakan pengelolaan aset sekolah tidak akan berjalan efektif, tepat waktu, atau bisa dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan telaah dua penelitian itu, bisa ditarik kesimpulan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan sangat bergantung pada dua hal utama: akurasi data (Nurhayati, 2021) dan dukungan dari lingkungan luar (Dwi, 2024). Akan tetapi, kedua studi ini masih terbatas pada metode kajian pustaka yang umumnya membahas kebijakan pada tataran besar atau sistem informasi. Di sinilah letak kekhasan penelitian ini. Peneliti mengisi celah yang kurang dalam kajian empiris dengan melakukan studi lapangan yang fokus pada aset fisik yang tidak terurus akibat sengketa tanah yang nyata. Penelitian ini tidak hanya menguji teori di atas kertas, melainkan juga menyelami kerumitan sesungguhnya di lokasi, mulai dari persoalan legalitas tanah sampai pengaruh adat setempat yang menghambat kebijakan pemerintah.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

Pada dasarnya, kebijakan publik (dalam Agustino, 2020: 1) lahir dari interaksi intensif antara para aktor pembuat kebijakan sebagai respons terhadap suatu fenomena yang membutuhkan solusi. Idealnya, proses ini melibatkan partisipasi masyarakat untuk mencapai keputusan terbaik. Namun, dalam sistem politik yang kurang demokratis, kebijakan seringkali bersifat tertutup dan instruktif dari atas ke bawah (top-down). Fenomena ini bahkan tidak menutup kemungkinan terjadi di negara-negara yang menganut sistem demokrasi sekalipun.

Ada tiga pertimbangan mendasar mengapa kebijakan publik perlu dipelajari. Pertama, pertimbangan ilmiah (scientific reasons), yakni untuk memperdalam wawasan mengenai proses terbentuknya kebijakan, sebagaimana dijelaskan oleh Anderson, Dye, serta Moran, Rein, dan Goodin (dalam Agustino, 2020: 2). Kedua, pertimbangan profesional. Don K. Price (dalam Agustino, 2020: 4) memisahkan antara kepentingan pengetahuan dengan kepentingan profesional. Mempelajari teori tanpa mengaitkannya dengan praktik dianggap kurang bijaksana. Ketiga, pertimbangan politik. Hal ini bertujuan agar regulasi yang dihasilkan benar-benar tepat sasaran (Agustino, 2020: 3). Merujuk pada UU No. 12 Tahun 2003 (dalam Agustino, 2020: 5), pemahaman ini krusial agar masyarakat tidak terjebak oleh manipulasi politik kelompok tertentu dan mampu membedakan mana kebijakan yang pro-rakyat dan mana yang hanya bersifat pragmatis sesaat.

Secara definisi, kebijakan publik (dalam Suaib, 2016) adalah keputusan pemerintah yang merumuskan kepentingan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk menyelesaikan masalah bangsa. Oleh karena itu, perumusan kebijakan harus berada dalam semangat pluralitas yang inklusif.

Legitimasi kebijakan publik dapat berwujud dalam beberapa bentuk regulasi (dalam Suaib, 2016: xxvii), yaitu:

- a. Undang-Undang (UU): Aturan tertinggi setelah UUD yang mengatur urusan spesifik.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu): Ditetapkan Presiden dalam situasi darurat atau genting.
- c. Peraturan Pemerintah (PP): Penjelasan teknis dari Undang-Undang.
- d. Peraturan Presiden (Perpres): Instrumen Presiden untuk implementasi kebijakan pemerintah.

- e. Peraturan Daerah (Perda): Aturan otonomi daerah yang ditetapkan Kepala Daerah bersama DPRD.

Pembahasan mengenai kebijakan publik (dalam Suaib, 2016: 1) idealnya dimulai dengan menelaah makna publik itu sendiri, mengingat konsep ini terus berkembang seiring waktu. Bridgeman dan Davis (dalam Anggara, 2024: 36) menguraikan tiga dimensi kunci dalam kebijakan publik: (1) Tujuan, yaitu hasil yang diharapkan; (2) Pilihan Tindakan, yaitu langkah hukum yang sah; dan (3) Hipotesis, yaitu landasan teori yang menghubungkan sebab-akibat kebijakan. Sederhananya, Anggara (2024: 36) menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah aturan main yang mengikat warga negara dan disertai sanksi bagi pelanggarnya.

2. Implementasi Kebijakan

Sebuah kebijakan hanya akan menjadi dokumen mati jika tidak dilaksanakan. Implementasi diperlukan untuk menghasilkan dampak yang diharapkan (*intended impact*). Van Meter dan Van Horn (dalam Suaib, 2016: 81) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan individu atau kelompok, baik pemerintah maupun swasta, untuk mencapai tujuan kebijakan.

Jones (dalam Suaib, 2016: 82) menyederhanakan konsep ini sebagai *getting a job done*. Namun, di balik kesederhanaan istilah tersebut, implementasi membutuhkan prasyarat kompleks seperti ketersediaan pelaksana, dana, dan kemampuan organisasi. Agustino (2020: 144) menambahkan bahwa implementasi adalah proses mengubah aturan menjadi tindakan nyata, yang sering kali penuh dinamika karena adanya benturan kepentingan politik di dalamnya.

Secara historis, teori implementasi telah berevolusi hingga tiga generasi (Lester & Stewart Jr.; Pülzl & Treib dalam Agustino, 2020: 144). Generasi pertama berfokus pada pendekatan dari atas (*top-down*). Generasi kedua menekankan peran pelaksana di lapangan (*bottom-up*). Generasi ketiga menggabungkan keduanya menjadi pendekatan campuran (*hybrid theories*).

Menurut Anderson (dalam Agustino, 2020: 145), implementasi harus dilihat sebagai proses administrasi hukum yang melibatkan aktor, organisasi, dan prosedur. Howlett dan Ramesh (dalam Agustino, 2020: 145) serta Barrett (dalam Agustino, 2020: 145) sepakat bahwa inti implementasi adalah penerjemahan rencana menjadi praktik konkret di lapangan. Udoji (dalam Agustino, 2020: 147) bahkan menegaskan bahwa tahap implementasi bisa jadi lebih penting daripada perumusan kebijakan itu sendiri, karena di sinilah dampak nyata dirasakan masyarakat. Keberhasilan implementasi, menurut Grindle (dalam Agustino, 2020: 147), diukur dari dua hal, yaitu kesesuaian tindakan dengan rencana, dan ketercapaian tujuan program.

3. Pengelolaan Barang Milik Daerah (Aset)

Barang Milik Daerah (BMD), sesuai Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 (dalam Kumolo, 2016: 1-6), mencakup semua barang yang diperoleh melalui APBD maupun perolehan lain yang sah seperti hibah. Pengelolaannya mencakup siklus panjang mulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, hingga penghapusan, yang semuanya harus dijalankan secara efisien oleh pejabat berwenang.

Berdasarkan Pasal 43-47 Permendagri 19 Tahun 2016 (dalam Kumolo, 2016: 27-29), status penggunaan aset ditetapkan oleh Kepala Daerah. Aset tanah atau bangunan yang tidak lagi digunakan untuk tugas fungsi pemerintah wajib diserahkan kembali kepada Kepala Daerah, kecuali ada rencana pemanfaatan lain. Jika aset ditelantarkan, Kepala Daerah berwenang mencabut status penggunaannya dan membekukan dana pemeliharaannya.

Pemanfaatan aset, sebagaimana diatur dalam Pasal 78-84 (dalam Kumolo, 2016: 44-46), bertujuan untuk mengoptimalkan aset tanpa mengganggu tugas pemerintahan. Bentuknya bisa berupa sewa, pinjam pakai, Kerja Sama Pemanfaatan (KSP), hingga Bangun Guna Serah (BGS). Mitra pemanfaatan wajib menanggung biaya pemeliharaan dan menyetorkan pendapatan ke kas daerah. Penting dicatat, aset pemerintah dilarang digadaikan sebagai jaminan utang.

4. Definisi Pendidikan

a. Pengertian Pendidikan

Secara bahasa, Hidayat (2019: 23) menelusuri akar kata pendidikan dari berbagai tradisi: *paedagogie* (Yunani) yang berarti membimbing anak, *educate* bahasa latin atau inggris yang bermakna mengembangkan potensi, hingga *panggulawentah* (Jawa) yang berarti mematangkan kepribadian.

Ki Hadjar Dewantara (dalam Hidayat, 2019: 23-24) memaknai pendidikan sebagai upaya memajukan budi pekerti, pikiran, dan jasmani agar selaras dengan alam. Definisi ini diperkuat oleh UU No.

20 Tahun 2003 (dalam Hidayat, 2019: 24) yang menekankan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mengembangkan potensi spiritual, kecerdasan, dan akhlak peserta didik.

b. Manajemen Sekolah

Manajemen sekolah adalah kunci efektivitas pendidikan. Gaffar (dalam Mulyasa, 2017: 19-20) mendefinisikannya sebagai kerja sama sistematis untuk mencapai tujuan pendidikan. Di Indonesia, hal ini diterapkan melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah.

Mulyasa (2017: 20-21) menguraikan empat fungsi manajemen sekolah:

- 1) Perencanaan: Pengambilan keputusan untuk masa depan.
- 2) Pelaksanaan: Eksekusi rencana menjadi tindakan.
- 3) Pengawasan: Pemantauan agar sesuai jalur.
- 4) Pembinaan: Pengembangan SDM organisasi.

Mulyasa (2017: 21-22) menegaskan bahwa manajemen sekolah merupakan faktor strategis dalam peningkatan kualitas pendidikan karena berpengaruh langsung terhadap efektivitas kurikulum, pemanfaatan sarana belajar, waktu mengajar, dan proses pembelajaran. Oleh karena itu, peningkatan mutu pendidikan harus diawali dengan pembenahan manajemen sekolah di samping peningkatan kualitas guru dan sumber belajar.

Lebih lanjut lagi, manajemen pendidikan di Indonesia berlangsung dalam dua mekanisme: sentralisasi dan desentralisasi. Pengaturan sistem pendidikan nasional dilakukan secara sentral oleh pemerintah pusat, sementara penyelenggaraan satuan dan kegiatan pendidikan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Pola ini dimaksudkan untuk memadukan keunggulan keduanya dan meminimalkan kelemahannya.

c. Tujuan Pendidikan Sekolah

Tujuan pendidikan merupakan faktor yang sangat penting karena menjadi arah yang hendak dicapai oleh proses pendidikan (dalam Hidayat, 2019: 25). Rumusan tujuan pendidikan di Indonesia mengalami perubahan sesuai dengan dinamika pembangunan dan perkembangan masyarakat, mulai dari masa Orde Lama, Orde Baru, hingga era reformasi.

Merujuk pada landasan yuridis dan konseptual (Hidayat, 2019: 26-27), tujuan pendidikan dapat dipetakan sebagai berikut:

- 1) UU No. 2 Tahun 1985: Fokus pada upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan membangun manusia seutuhnya.
- 2) Ketetapan MPRS No. II Tahun 1960: Menekankan pembentukan warga negara yang berjiwa Pancasila sejati, sesuai semangat UUD 1945.
- 3) UUD 1945 (Amandemen) Pasal 31 ayat (3) & (5): Mengamanatkan sistem pendidikan yang meningkatkan keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia, serta memajukan IPTEK demi persatuan bangsa.
- 4) UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 3: Merumuskan tujuan komprehensif, yaitu mencetak peserta didik yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, kreatif, mandiri, serta demokratis dan bertanggung jawab.
- 5) Perspektif Ki Hadjar Dewantara: Bertujuan membentuk manusia yang hidupnya sempurna dan selaras dengan alam serta masyarakat.
- 6) Konsep UNESCO (Empat Pilar Pendidikan): Menitikberatkan pada belajar mengetahui, belajar melakukan, belajar menjadi diri sendiri, dan belajar hidup bersama.

d. Landasan Pendidikan

Landasan pendidikan adalah fondasi utama atau tempat berpijak dalam pelaksanaan pendidikan. Ini adalah titik awal dari segala kegiatan edukasi. Meski istilah "landasan" (tumpuan) dan "dasar" (rujukan) memiliki nuansa berbeda menurut Uwes S, keduanya saling menguatkan (Hidayat, 2019: 33).

Menurut Hasbullah (dalam Hidayat, 2019: 33-34), fondasi yang kokoh sangat diperlukan agar pendidikan mampu mengubah perilaku

manusia secara bermakna sepanjang hayat, tidak hanya terbatas di sekolah. Fungsi dan Jenis Landasan Landasan ini berfungsi memperluas wawasan dan memberi panduan konseptual bagi para pendidik. Di Indonesia, klasifikasinya meliputi (Fuad Ihsan, dalam Hidayat, 2019: 34-38):

- 1) Landasan ideal, yaitu Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan sumber nilai pendidikan.
- 2) Landasan konstitusional, yaitu UUD 1945 Pasal 31 dan 32, yang mengatur hak pendidikan warga negara dan kewajiban pemerintah.
- 3) Landasan operasional, yaitu aturan pelaksana seperti GBHN (masa lalu) dan UU Sistem Pendidikan Nasional (UU No. 2/1989 dan UU No. 20/2003).

Tujuan Akhir Sesuai UU No. 20 Tahun 2003, pendidikan nasional berfungsi membangun karakter dan peradaban bangsa, dengan tujuan akhir menciptakan manusia yang beriman, berilmu, mandiri, dan bertanggung jawab. Selain itu, Neolaka menambahkan bahwa pendidikan juga harus berpijak pada landasan hukum, filsafat, sejarah, psikologi, hingga ekonomi agar relevan dengan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh (dalam Hidayat, 2019: 38).

C. Kerangka Pemikiran

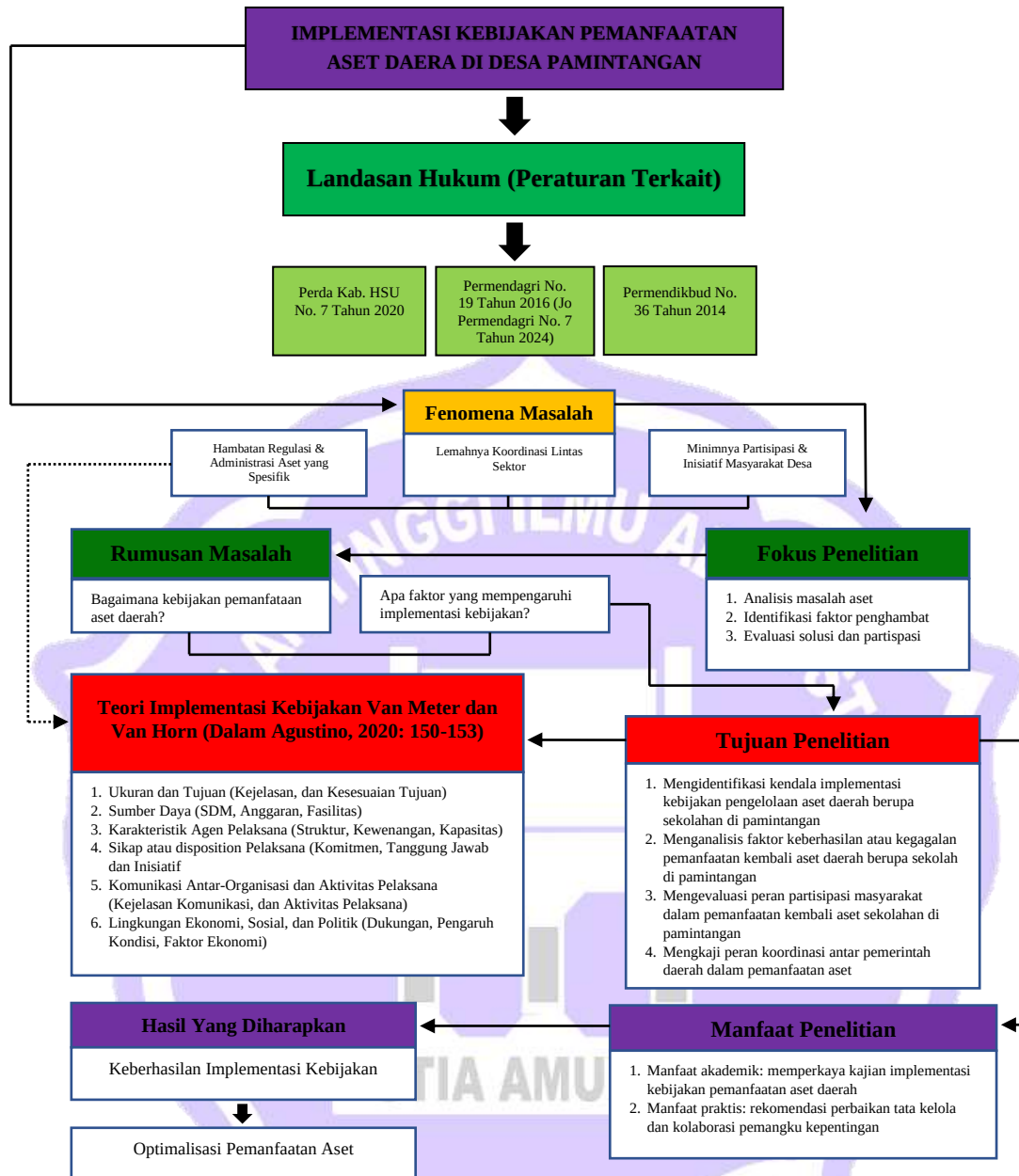
Tiga hambatan utama menandai fenomena masalah yang terjadi di lapangan, yang ditunjukkan oleh kerangka berpikir ini: hambatan dalam regulasi dan administrasi aset tertentu, partisipasi masyarakat desa yang rendah, dan koordinasi yang kurang terhadap lintas sektor. Perda Kabupaten HSU Nomor 7 Tahun 2020, Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 (JO Permendagri Nomor 7 Tahun 2024), PP Nomor 27 Tahun 2014 (JO PP Nomor 28 Tahun 2020), Permendagri Nomor 47 Tahun 2021, dan Permendikbud

Nomor 36 Tahun 2014 adalah contoh dari peraturan yang mengatur fenomena tersebut.

Dengan demikian, fokus penelitian adalah pelaksanaan kebijakan pemanfaatan aset daerah di Desa Pamintangan. Setelah itu, fokus penelitian adalah rumusan masalah untuk mengetahui bagaimana kebijakan tersebut berjalan dan elemen apa yang mempengaruhinya. Teori Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn digunakan untuk membedah masalah ini. Teori ini terdiri dari enam variabel analisis: ukuran dan tujuan (kejelasan dan kesesuaian), sumber daya (sumber daya manusia, anggaran, fasilitas), karakteristik agen pelaksana (struktur, kewenangan, kapasitas), sikap atau disposisi pelaksana (komitmen, tanggung jawab, inisiatif), komunikasi antara organisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Tujuan dari proses analisis menggunakan variabel-variabel tersebut adalah untuk mengidentifikasi masalah aset, menemukan faktor penghambat, dan menilai partisipasi dan solusi yang ada. Semua langkah-langkah ini dilakukan untuk memenuhi tujuan penelitian dan memberikan manfaat secara akademik dan praktis dengan meningkatkan implementasi penelitian. Pada akhirnya, pola pikir ini mengarah pada hasil yang diinginkan: optimalisasi pemanfaatan aset dan keberhasilan implementasi kebijakan.

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir



Sumber: Dibuat Peneliti 19 November 2025