

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Program Pencegahan Anak Putus Sekolah (PAPS) di Kota Bekasi yang telah dianalisis menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan klasik dari Grindle, Edward III, serta Mazmanian & Sabatier, yang kemudian dipertajam menggunakan perspektif kontemporer mengenai dinamika dan terminasi kebijakan dari DeLeon serta Pattyn dkk. Melalui kerangka teoretis yang komprehensif tersebut, ditarik beberapa kesimpulan utama sebagai berikut:

1. Desain Kebijakan Program Pencegahan Anak Putus Sekolah (PAPS) Provinsi Jawa Barat

Desain kebijakan PAPS secara teoritis memiliki landasan hukum yang jelas melalui Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 463.1 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Pencegahan Anak Putus Sekolah ke Jenjang Pendidikan Menengah. Tujuan kebijakan secara substansial baik, yaitu pemerataan akses pendidikan dan pencegahan putus sekolah bagi kelompok rentan. Namun, desain kebijakan ini memiliki kelemahan mendasar yang teridentifikasi melalui analisis *content of policy* Grindle: pertama, waktu penetapan yang terlambat menyebabkan sosialisasi mepet dan persiapan sekolah kurang matang; kedua, ketidaksesuaian antara tujuan dan sumber daya yang dialokasikan, terutama dalam aspek

penambahan guru, ruang kelas, dan sarana prasarana; ketiga, kriteria sasaran yang kurang tepat, di mana PAPS lebih banyak menjaring siswa yang gagal di jalur reguler (zonasi dan prestasi) daripada anak-anak dari keluarga ekonomi tidak mampu atau panti asuhan; keempat, tidak melibatkan sekolah swasta sebagai mitra, padahal kapasitas swasta masih tersedia; kelima, didasarkan pada data statistik yang tidak mencerminkan realitas lapangan (kesenjangan 3-5 kali lipat); serta keenam, berpotensi menurunkan mutu pembelajaran karena penambahan siswa per kelas tanpa diiringi penambahan sumber daya pendukung. Kelemahan desain ini menjadi akar masalah yang kemudian memicu resistensi dan terminasi kebijakan.

2. Implementasi Program Pencegahan Anak Putus Sekolah (PAPS) di Kota Bekasi

Implementasi PAPS di Kota Bekasi menunjukkan adanya implementation gap yang signifikan antara desain kebijakan dan realitas lapangan, baik ditinjau dari aspek substansi kebijakan (*content of policy*) maupun konteks implementasi (*context of implementation*).

- Dari aspek substansi kebijakan (*content of policy*): PAPS berhasil meningkatkan akses pendidikan bagi siswa yang tidak tertampung di jalur reguler, dengan jumlah penerima bervariasi: SMA Negeri 1 Bekasi menerima 144 siswa, SMA Negeri 3 Bekasi menerima 103 siswa, dan SMK Negeri 3 Bekasi menerima sekitar 60 siswa. Penambahan kapasitas per kelas juga bervariasi: SMA Negeri 1 menambah 12 siswa per kelas (36→48), SMA Negeri 3 menambah 9 siswa per kelas (36→45), dan SMK Negeri 3 menambah 4-6 siswa per kelas (36→40-42). Temuan ini mengoreksi persepsi bahwa semua sekolah negeri memenuhi kuota hingga

50 siswa. Sekolah negeri menerapkan kebijakan inklusi tanpa diskriminasi terhadap siswa PAPS, mereka diperlakukan sama dengan siswa dari jalur lain, tanpa stigmatisasi. Namun, implementasi menghadapi kendala serius dalam hal sumber daya manusia (guru kelelahan mengajar kelas besar), sarana prasarana (ruang kelas penuh, meja kursi kurang), dan anggaran yang tidak mencukupi yang dalam perspektif model Edward III merupakan variabel kunci keberhasilan implementasi.

- Dari aspek konteks implementasi (*context of implementation*): Terjadi konflik kepentingan antara pemerintah provinsi, pemerintah kota, sekolah negeri, dan sekolah swasta. Resistensi dari Forum Kepala Sekolah Swasta (FKSS) dan Badan Musawarah Perguruan Swasta (BMPS) terorganisir dengan baik, meliputi advokasi, mediasi dengan gubernur, hingga gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Alih kewenangan pendidikan menengah ke provinsi (UU No. 23/2014) menciptakan governance gap di mana Pemerintah Kota Bekasi kehilangan insentif untuk memperhatikan pendidikan menengah, sementara provinsi belum siap mengelola secara optimal. Sosialisasi kebijakan yang tidak memadai menyebabkan sebagian besar orang tua dan siswa mengetahui PAPS dari teman, guru BK, atau usaha sendiri, bukan dari sosialisasi resmi pemerintah.

3. Faktor Penghambat dan Pendukung serta Dinamika Terminasi Kebijakan

Faktor penghambat implementasi PAPS di Kota Bekasi meliputi empat kategori utama:

- a) Faktor struktural: ketidakjelasan pembagian kewenangan antara provinsi dan kota, keterbatasan anggaran, dan mekanisme koordinasi yang lemah;
- b) Faktor administratif dan teknis: waktu sosialisasi yang terlalu mepet, validitas data yang rendah (kesenjangan 3-5 kali lipat), dan praktik penyalahgunaan ("titipan" masuk negeri melalui jalur PAPS);
- c) Faktor sosial-ekonomi: tingkat ekonomi masyarakat yang rendah, motivasi belajar yang terbatas, dan tekanan ekonomi yang memaksa anak bekerja; serta
- d) Faktor politik dan resistensi pemangku kepentingan: resistensi swasta yang terorganisir melalui FKSS dan BMPS, konflik kepentingan antara negeri dan swasta, serta gugatan PTUN. Temuan ini sejalan dengan studi Romadhoni dkk, tentang terminasi RSBI bahwa resistensi pemangku kepentingan menjadi faktor signifikan dalam penghentian program afirmatif.

Faktor pendukung implementasi PAPS di Kota Bekasi meliputi:

- a) Dukungan pimpinan dari Cabang Dinas Pendidikan, kepala sekolah, dan pengawas sekolah;
- b) Budaya sekolah dan kompetensi guru yang kuat, terutama di sekolah-sekolah favorit seperti SMA Negeri 1 Bekasi dengan budaya berprestasi yang tertanam;
- c) Semangat dan motivasi orang tua yang sangat tinggi untuk menyekolahkan anaknya;

- d) Peran aktif RT/RW dalam membantu proses pendaftaran dan verifikasi data; serta
- e) Inisiatif sekolah dalam mengatasi kendala, seperti pengadaan kursi lipat darurat sebelum bantuan pemerintah datang.

Dinamika terminasi kebijakan PAPS: Penghapusan PAPS sebagai jalur khusus dalam SPMB 2026 yang diumumkan pada Maret 2026 merupakan hasil dari akumulasi resistensi swasta, penurunan drastis jumlah siswa di swasta (42,7% di SMK dan 50% di SMA), kekhawatiran penurunan mutu pendidikan, dan gugatan PTUN. Proses terminasi ini mencerminkan *policy learning* di mana pemerintah melakukan penyesuaian strategi tanpa mengorbankan tujuan substantif pencegahan putus sekolah. Menggunakan kerangka DeLeon, resistensi koalisi dari FKSS/BMPS menjadi faktor dominan dalam terminasi. Terminasi PAPS bersifat parsial karena esensi kebijakan tetap dipertahankan melalui transisi ke skema afirmasi baru yang meliputi Sekolah Maung, Sekolah Penyangga, Sekolah Rakyat, dan skema beasiswa operasional untuk siswa tidak mampu di swasta.

Dengan demikian, PAPS sebagai kebijakan afirmatif di Kota Bekasi berhasil dari perspektif penerima manfaat (siswa dan orang tua) karena mencegah putus sekolah, namun gagal dari perspektif manajemen kebijakan karena menciptakan konflik kepentingan yang tidak terkelola dengan baik dan pada akhirnya mengalami terminasi. Keberhasilan PAPS secara substantif justru menjadi pijakan bagi pengembangan skema afirmasi baru yang diharapkan lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan.

4. Kontribusi Ilmiah Penelitian : *Research Gap* dan *Novelty*

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah dengan mengisi celah penelitian (research gap) yang selama ini memisahkan analisis Program Pencegahan Anak Putus Sekolah (PAPS) sebagai kebijakan teknis dari isu pemerataan akses pendidikan sebagai wacana makro, tanpa mengintegrasikan substansi kebijakan (content), konteks implementasi (context), serta dinamika terminasi dan transisi kebijakan dalam satu kerangka utuh. Penelitian terdahulu masih terbatas pada kajian parsial yang tidak menghubungkan ketiga dimensi tersebut secara simultan, terutama dalam konteks wilayah perkotaan industri dengan ekosistem pendidikan negeri-swasta yang kompleks dan resistif terhadap kebijakan afirmatif. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka analisis terintegrasi yang menggabungkan implementasi PAPS dan pemerataan akses pendidikan dalam satu model evaluasi kebijakan komprehensif, melalui integrasi tiga teori implementasi (Edward III, Grindle, Mazmanian-Sabatier) yang diperkaya dengan perspektif dinamika dan terminasi kebijakan. Secara substantif, penelitian ini menghasilkan empat temuan kebaruan: (1) PAPS terbukti lebih berfungsi sebagai jalur alternatif bagi siswa gagal di jalur reguler daripada menjangkau anak miskin dan panti asuhan, mengoreksi asumsi dasar kebijakan afirmatif selama ini; (2) resistensi kolektif FKSS sebagai koalisi advokasi efektif mendorong perubahan kebijakan melalui strategi advokasi, gugatan PTUN, dan tekanan politik; (3) terminasi PAPS merupakan policy evolution berbasis policy learning, bukan policy failure, di mana pemerintah mempertahankan tujuan substantif sambil mengubah instrumen pelaksanaan; dan (4) kontribusi empiris bagi

literatur kebijakan afirmatif dan terminasi kebijakan di negara berkembang dari konteks Indonesia yang selama ini masih terbatas. Dengan demikian, penelitian ini memperkaya kajian implementasi kebijakan publik dengan menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan afirmatif tidak hanya ditentukan oleh desain dan sumber daya, tetapi juga oleh kemampuan mengelola konflik kepentingan dan merespons resistensi pemangku kepentingan secara konstruktif.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian yang telah diuraikan, berikut dikemukakan saran yang ditujukan kepada berbagai pemangku kepentingan:

1. Saran Kebijakan

a. Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat

- Pertama, merancang skema afirmasi yang lebih inklusif dan berkelanjutan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan sejak tahap desain, mengintegrasikan sekolah negeri dan swasta sebagai mitra setara dengan mekanisme subsidi silang yang adil. Sebagaimana ditemukan dalam penelitian, swasta memiliki kapasitas yang masih tersedia dan siap berkolaborasi jika skema yang ditawarkan adil dan tidak merugikan. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menempatkan swasta sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.
- Kedua, menyusun regulasi yang jelas dan ditetapkan jauh-jauh hari, minimal satu tahun sebelum pelaksanaan SPMB, untuk memberikan waktu

persiapan yang memadai bagi sekolah, guru, orang tua, dan siswa. Sosialisasi harus dilakukan secara masif melalui berbagai kanal, termasuk sekolah-sekolah asal (SMP/MTs), media massa, media sosial, dan forum-forum masyarakat akar rumput (RT/RW, pengajian, pertemuan warga) untuk mencegah kebingungan dan perbedaan interpretasi seperti yang terjadi pada implementasi PAPS.

- Ketiga, memastikan ketersediaan sumber daya yang memadai dengan mengiringi setiap penambahan kuota siswa di sekolah negeri dengan penambahan guru, ruang kelas, dan sarana prasarana yang proporsional. Pemerintah provinsi perlu menyediakan anggaran khusus untuk afirmasi yang mencakup biaya operasional sekolah, pendampingan siswa, pelatihan guru, dan pengadaan sarana prasarana.
- Keempat, membangun sistem data yang akurat dan terintegrasi antara Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dukcapil, dan Kementerian Agama. Data harus mencakup anak jalanan dan tidak terdata di Dapodik. Afirmasi harus didasarkan pada data DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) yang terverifikasi, bukan surat keterangan yang mudah dipalsukan, untuk memastikan ketepatan sasaran.
- Kelima, mengembangkan skema subsidi yang setara antara negeri dan swasta untuk siswa dari keluarga ekonomi tidak mampu. Jika biaya operasional per siswa di swasta lebih tinggi dari negeri, subsidi dari pemerintah harus mendekati biaya operasional riil swasta agar swasta tidak mengalami kerugian finansial dan kualitas pembelajaran tetap terjaga.

- Keenam, menetapkan kuota wajib bagi sekolah swasta penerima BOS untuk menerima minimal 10% siswa dari keluarga ekonomi tidak mampu secara gratis atau dengan subsidi penuh dari pemerintah, dengan melibatkan asosiasi swasta (BMPS, FKSS) dalam perumusannya agar tidak terkesan memaksakan.
- Ketujuh, melakukan evaluasi dan monitoring secara berkala dengan membentuk tim yang terdiri dari berbagai pemangku kepentingan (pemerintah, sekolah negeri, sekolah swasta, akademisi, LSM, dan masyarakat). Evaluasi harus mengukur tidak hanya akses tetapi juga mutu dan keberlanjutan pendidikan.

b. Bagi Pemerintah Kota Bekasi

Meskipun kewenangan SMA/SMK telah beralih ke provinsi, Pemerintah Kota Bekasi tetap memiliki kepentingan moral dan strategis dalam memastikan akses pendidikan bagi warganya. Pemerintah Kota Bekasi perlu membangun komunikasi dan koordinasi yang intensif dengan Cabang Dinas Pendidikan Wilayah III, memberikan insentif tambahan bagi siswa miskin seperti beasiswa transportasi atau bantuan perlengkapan sekolah, memfasilitasi kerjasama antara sekolah swasta dan negeri melalui program "sekolah binaan" atau "klaster pendidikan", serta membangun sistem pendataan anak usia sekolah yang tidak bersekolah di tingkat kota untuk diintegrasikan dengan data provinsi.

c. Bagi Sekolah Negeri dan Swasta

Sekolah negeri yang telah menerapkan praktik inklusi tanpa diskriminasi terhadap siswa PAPS perlu mempertahankan dan menyebarluaskan praktik baik ini

karena terbukti berhasil mencegah stigmatisasi. Sekolah swasta perlu terus meningkatkan kualitas pembelajaran dan daya saing, serta aktif dalam forum-forum kebijakan (FKSS, BMPS) untuk menyuarakan kepentingannya secara konstruktif. Sekolah negeri dan swasta perlu membangun kerjasama yang lebih erat melalui pertukaran guru, berbagi fasilitas, dan program-program kolaboratif lainnya untuk mengurangi persaingan yang tidak sehat dan menciptakan ekosistem pendidikan yang lebih baik.

d. Bagi Masyarakat dan Orang Tua

Orang tua dan masyarakat perlu terus meningkatkan kesadaran akan pentingnya pendidikan sebagai bekal masa depan anak, aktif dalam forum-forum masyarakat seperti RT/RW, PKK, dan pertemuan warga untuk mendapatkan informasi tentang program afirmasi dan beasiswa, serta proaktif mencari informasi tentang berbagai program bantuan pendidikan dari sekolah, dinas pendidikan, media sosial, dan sumber-sumber terpercaya lainnya.

2. Saran Akademik

a. Bagi Peneliti Selanjutnya

Peneliti selanjutnya dapat melakukan penelitian longitudinal untuk mengukur dampak jangka panjang kebijakan afirmasi terhadap angka partisipasi sekolah, kualitas lulusan, dan mobilitas sosial ekonomi penerima manfaat. Studi komparatif antar daerah dengan karakteristik berbeda (perkotaan vs pedesaan, industri vs agraris) dapat memberikan pemahaman yang lebih kaya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Analisis biaya-manfaat kebijakan afirmasi dapat memberikan gambaran tentang efisiensi investasi

publik. Penelitian tentang model kolaborasi negeri-swasta dalam kebijakan afirmasi dapat memberikan inspirasi bagi pengembangan skema yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Penelitian ini juga dapat diperluas cakupannya ke wilayah lain di Jawa Barat, mengkaji perspektif siswa dan alumni penerima afirmasi, serta menganalisis implementasi skema afirmasi baru (Sekolah Maung, Sekolah Penyangga, Sekolah Rakyat) dan efektivitasnya.

b. Bagi Pengembangan Teori

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan model implementasi kebijakan afirmatif yang lebih komprehensif dengan mempertimbangkan dinamika konflik kepentingan antar pemangku kepentingan, resistensi, dan proses terminasi/transisi kebijakan. Penelitian ini memperkaya literatur tentang terminasi kebijakan dengan menunjukkan bahwa terminasi kebijakan afirmatif di Indonesia sering bersifat parsial (transisi), bukan total, mencerminkan karakteristik kebijakan publik Indonesia yang lebih mengutamakan konsensus dan menghindari konflik terbuka. Penelitian ini juga mendukung dan memperkaya teori *Advocacy Coalition Framework* (ACF) dengan menunjukkan bagaimana konflik antar koalisi (negeri vs swasta) dalam kebijakan afirmatif pendidikan dapat memicu perubahan kebijakan melalui mekanisme resistensi dan gugatan hukum.

3. Saran untuk Pengambil Kebijakan

- Pertama, kebijakan afirmatif pendidikan harus dirancang dengan mempertimbangkan kepentingan semua pemangku kepentingan sejak awal.

Sekolah swasta adalah mitra strategis dalam upaya pemerataan akses pendidikan, bukan pesaing yang harus disingkirkan.

- Kedua, penambahan kuota siswa di sekolah negeri harus selalu diiringi dengan penambahan proporsional pada sumber daya (guru, ruang, sarana). Tanpa ini, kebijakan afirmasi akan mengorbankan mutu pembelajaran dan pada akhirnya merugikan siswa yang justru ingin dibantu.
- Ketiga, kebijakan afirmasi harus didasarkan pada data yang akurat dan terverifikasi, bukan statistik yang tidak mencerminkan realitas. Pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk pembangunan sistem data yang andal dan terintegrasi.
- Keempat, pemerintah perlu membangun mekanisme komunikasi dan koordinasi yang efektif antara provinsi dan kota dalam pengelolaan pendidikan menengah agar tidak terjadi governance gap yang merugikan masyarakat.
- Kelima, terminasi kebijakan tidak boleh dilakukan secara tiba-tiba tanpa menyiapkan mekanisme transisi yang adil bagi semua pihak. *Policy learning* yang produktif membutuhkan waktu dan proses yang terstruktur, bukan reaksi terhadap resistensi sesaat.

4. Saran untuk Pelaksana Kebijakan

Kepala sekolah dan guru di sekolah negeri perlu terus meningkatkan kompetensi dalam mengelola kelas besar dan melayani siswa dengan latar belakang yang beragam. Praktik inklusi tanpa diskriminasi yang telah terbukti berhasil di Kota Bekasi perlu dipertahankan dan dikembangkan. Guru BK memiliki peran

strategis sebagai ujung tombak sosialisasi dan penjangkaran siswa penerima afirmasi, sehingga pemerintah perlu memberikan pelatihan dan sumber daya yang memadai. Sekolah negeri dan swasta perlu membangun komunikasi yang lebih intensif untuk saling berbagi praktik baik dan mengurangi persepsi negatif satu sama lain, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas pendidikan di Kota Bekasi secara keseluruhan.

5. Saran untuk Masyarakat dan Orang Tua

Orang tua dan siswa perlu proaktif mencari informasi tentang program afirmasi dan beasiswa, tidak hanya menunggu sosialisasi dari pemerintah. Masyarakat perlu berperan aktif dalam mengawasi pelaksanaan program afirmasi di lingkungannya untuk memastikan program tepat sasaran dan tidak disalahgunakan. Kesadaran akan pentingnya pendidikan harus terus dipelihara dan ditularkan kepada generasi berikutnya, terlepas dari keterbatasan ekonomi yang dihadapi, karena pendidikan adalah investasi jangka panjang yang akan mengubah nasib keluarga dan bangsa.