



KEBIJAKAN PENDIDIKAN

DARI FILOSOFI KE IMPLEMENTASI

Kebijakan pendidikan merupakan penjabaran visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu yang dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis, yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan pendidikan yang mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki rencana mengembangkan pendidikan. Bagi perkembangan individu, validitas kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi proses pemerdekaan individu dalam pengembangan pribadinya.

Pendidikan merupakan milik masyarakat maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan menjadi penentu adanya pendidikan. Kebijakan pendidikan harus didukung oleh riset dan pengembangan, serta dapat diimplementasikan dalam pengembangan pendidikan.

Kebijakan pendidikan yang baik memperhitungkan kemampuan di lapangan. Oleh sebab itu, pertimbangan kemampuan tenaga, tersedianya dana, pelaksanaan yang bertahap, serta dukungan oleh kemampuan riset dan pengembangan merupakan syarat bagi kebijakan pendidikan yang efisien.

Buku *Kebijakan Pendidikan -Dari Filosofi ke Implementasi-* ini merupakan alternatif bacaan dan rujukan bagi para manajer/birokrat dalam upaya mengembangkan kemampuan mengelola kebijakan. Buku ini menyajikan pokok bahasan filosofi dan konsep dasar memahami teori ataupun formulasi kebijakan pendidikan dan ruang lingkupnya, memahami perkembangan paradigma kebijakan pendidikan kontemporer, mengetahui aspek-aspek yang memengaruhi kebijakan pendidikan, mengenali komponen, faktor-faktor, dan faktor kebijakan pendidikan yang memengaruhi dalam memformulasikan, mengimplementasikan, serta melakukan evaluasi kebijakan pendidikan.



Dr. H. A. Rusdiana, M.M.

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

DARI FILOSOFI KE IMPLEMENTASI

Pengantar Prof. Dr. H. Im Wasliman, M.Si.



PENERBIT **PUSTAKA SETIA**

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164
Telp. (022) 5210588 | Fax. (022) 5224105
E-mail. pustaka_seti@yahoo.com
BANDUNG 40253

www.pustakasetia.com

ISBN 978-979-076-478-1



9 789790 764781

KEBIJAKAN PENDIDIKAN



KEBIJAKAN PENDIDIKAN

DARI FILOSOFI KE IMPLEMENTASI

Dr. H. A. Rusdiana, M.M.

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

DARI FILOSOFI KE IMPLEMENTASI

Pengantar Prof. Dr. H. lim Wasliman, M.Si.



Penerbit PUSTAKA SETIA Bandung

KUTIPAN PASAL 72:
Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Rusdiana, H. Ahmad, Dr., M.M.

Judul: KEBIJAKAN PENDIDIKAN "dari Filosofi ke Implementasi"

Oleh: Dr. H. Ahmad Rusdiana, M.M.

Kata Pengantar: Prof. Dr. H. Iim Wasliman, M.Si.

Bandung: Pustaka Setia, 2015.

264 hlm. ; 16 x 24 cm

ISBN 978-979-076-478-1

Copy Right © 2015 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

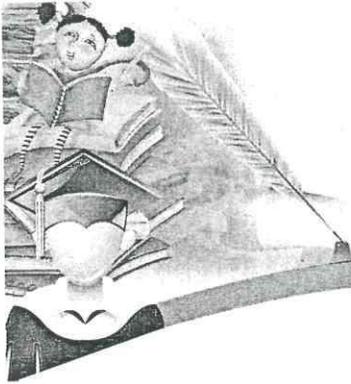
Desain Cover : Tim Redaksi Pustaka Setia

Setting, Layout, Montase : Tim Redaksi Pustaka Setia

Cetakan 1 : Januari, 2015

Diterbitkan oleh : **CV PUSTAKA SETIA**
Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164
Telp. : (022) 5210588 – 5224105
Faks. : (022) 5224105
E-mail: pustaka_seti@yahoo.com
Website: www.pustakasetia.com
BANDUNG 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jabar)



KATA PENGANTAR

Kebijakan pendidikan merupakan penjabaran visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu yang dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis, yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi yang mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki rencana mengembangkan pendidikan. Bagi perkembangan individu, validitas kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi proses pemerdekaan individu dalam pengembangan pribadinya.

Pendidikan merupakan milik masyarakat maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan menjadi penentu adanya pendidikan. Kebijakan pendidikan harus didukung oleh riset dan pengembangan, serta dapat diimplementasikan dalam mengembangkan pendidikan.

Kebijakan pendidikan yang baik memperhitungkan kemampuan di lapangan. Oleh sebab itu, pertimbangan kemampuan tenaga, tersedianya dana, pelaksanaan yang bertahap, serta dukungan oleh kemampuan riset dan pengembangan merupakan syarat bagi kebijakan pendidikan yang efisien.

Buku ini merupakan buku yang tepat untuk mata kuliah kebijakan pendidikan yang menguraikan teori mengenai kebijakan pendidikan, filosofi, dan implementasinya dalam mengembangkan pendidikan di Indonesia. Dengan demikian, saya menyambut baik kehadiran buku ini.

Prof. Dr. H. Iim Wasliman, M.Si.



PENGANTAR PENULIS

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan pendidikan adalah implementasi kebijakan yang hanya dianggap sebagai pelaksanaan keputusan. Tahapan implementasi menjadi penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahapan pada saat suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal sehingga dapat mencapai tujuan kebijakannya.

Dua perspektif awal dalam studi implementasi berdasarkan pertanyaan sejauh mana implementasi terpisah dari formulasi kebijakan, yaitu apakah suatu kebijakan dibuat oleh pusat dan diimplementasikan oleh daerah (*top-down*) atau kebijakan tersebut dibuat dengan melibatkan aspirasi dari bawah termasuk yang akan menjadi para pelaksananya (*bottom-up*)? Persoalan ini hanya merupakan bagian dari permasalahan yang lebih luas, yaitu bagaimana mengidentifikasi gambaran-gambaran dari suatu proses yang sangat kompleks, dari berbagai ruang dan waktu, serta beragam aktor yang terlibat di dalamnya?

Para penulis studi implementasi pun memiliki keragaman tanggapan atas kompleksitas variabel yang terlibat di dalamnya. Ada yang cukup berani menyederhanakannya dengan mengurangi variabel tersebut, ada juga yang mencoba mengembangkan model studi implementasi dengan memperhitungkan seluruh variabel yang teridentifikasi dalam studinya.

Sekalipun demikian, manfaat teori atau model-model implementasi kebijakan yang berkembang pesat sejak tahun 1970-an hingga per-

tengahan tahun 1980-an ini cukup besar, setelah itu mengalami kemunduran dan tidak ada lagi pendekatan baru yang dihasilkan. Dari sini, kita dapat mengelaborasi dan memperoleh gambaran mengenai faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam mengelola proses implementasi agar meningkatkan keberhasilannya dalam mencapai tujuan kebijakan.

Buku *Kebijakan Pendidikan "dari Filosofi ke Implementasi"* hadir sebagai alternatif bagi para manajer/birokrat dalam upaya mengembangkan kemampuan mengelola kebijakan. Buku ini menyajikan pokok bahasan, dimulai dari filosofi dan konsep dasar memahami teori ataupun formulasi kebijakan pendidikan dan ruang lingkungannya, memahami perkembangan paradigma kebijakan pendidikan kontemporer, mengetahui aspek-aspek yang memengaruhi kebijakan pendidikan, mengenali isu-isu kebijakan pendidikan, memahami fungsi kebijakan pendidikan, mengenali komponen, faktor-faktor, dan aktor kebijakan pendidikan yang memengaruhi dalam memformulasikan, mengimplementasikan, serta melakukan evaluasi kebijakan pendidikan.

Melalui buku ini, para pembaca diharapkan dapat memperoleh gambaran tentang model kebijakan pendidikan. Bagi para mahasiswa, buku ini dapat menjadi referensi konseptual untuk melihat secara lebih mendetail penerapan teori kebijakan pendidikan.

Penulis berharap, kehadiran buku ini dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan ilmu pengetahuan di perguruan tinggi.

Dr. H. Ahmad Rusdiana, M.M.



DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN \Rightarrow 17

- A. Kerangka Akar Ideologis Kebijakan Pendidikan \Rightarrow 18
 - 1. Hakikat Ideologis Kebijakan Pendidikan \Rightarrow 18
 - 2. Penyebab Perbedaan Arah Praktik Penyelenggaraan Pendidikan \Rightarrow 19
 - 3. Paham Ideologi Pendidikan \Rightarrow 19
- B. Kebijakan Pendidikan: suatu Pendekatan Dilematis \Rightarrow 23
 - 1. Perumusan Kebijakan Berkaitan dengan Aspek *Metapolicy* \Rightarrow 23
 - 2. Analisis Kebijakan Perspektif Esensi Nilai (*Value*) \Rightarrow 24
 - 3. Filosofi Kebijakan \Rightarrow 25
 - 4. Pendekatan-pendekatan dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan \Rightarrow 25
- C. Menuju Formulasi Kebijakan Pendidikan Kritis-Partisipatif \Rightarrow 27
 - 1. Teori Radikal (*Radical Theory*) \Rightarrow 27
 - 2. Teori Advokasi (*Advocacy Theory*) \Rightarrow 28
 - 3. Teori Transaktif (*Transactive Theory*) \Rightarrow 28
 - 4. Teori Sinoptik (*Synoptic Theory*) \Rightarrow 29
 - 5. Teori Inkremental (*Incremental Theory*) \Rightarrow 29
- D. Latar Belakang Perlunya Kebijakan Pendidikan \Rightarrow 30

BAB 2 KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN \Rightarrow 31

- A. Konsep Kebijakan \Rightarrow 31
 - 1. Pengertian Kebijakan \Rightarrow 31

2. Ciri-ciri *Policy* Kebijakan ⇨ 34
3. Perspektif dalam Melakukan Proses Kebijakan ⇨ 34
- B. Kebijakan Publik ⇨ 35
 1. Pengertian Kebijakan Publik ⇨ 35
 2. Kebijakan Pendidikan dalam Kebijakan Publik ⇨ 36
 3. Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Negara ⇨ 36
- C. Konsep Kebijakan Pendidikan ⇨ 37
 1. Batasan Kebijakan Pendidikan ⇨ 37
 2. Karakteristik Kebijakan Pendidikan ⇨ 38
 3. Dasar dan Tujuan Kebijakan Pendidikan ⇨ 39
 4. Unsur-unsur Pokok Kebijakan Pendidikan ⇨ 41
 5. Aspek-aspek yang Harus Dikaji dalam Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 41
 6. Studi tentang Kebijakan Pendidikan ⇨ 45
- D. Pendekatan, Model, Ruang Lingkup, dan Langkah Umum dalam Kebijakan Pendidikan ⇨ 47
 1. Pendekatan Kebijakan dalam Pendidikan ⇨ 47
 2. Model Kebijakan dalam Pendidikan ⇨ 47
 3. Langkah-langkah Kebijakan Pendidikan ⇨ 48

BAB 3 ISU-ISU KRITIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN: STANDAR NASIONAL PENDIDIKAN (SNP) ⇨ 51

- A. Konsep Isu-isu Kebijakan ⇨ 52
 1. Pengertian Isu-isu Kebijakan ⇨ 52
 2. Peringkat Isu-isu Kebijakan ⇨ 52
 3. Pentingnya Isu Kebijakan untuk Dicermati ⇨ 53
- B. Isu-isu Krisis Kebijakan Pendidikan: Kategori Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⇨ 55
 1. Pengertian Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⇨ 55
 2. Substansi Kebijakan Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⇨ 55
 3. Tujuan Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⇨ 56
- C. Lingkup Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⇨ 56
 1. Standar Isi ⇨ 56
 2. Standar Proses ⇨ 56
 3. Standar Kompetensi Lulusan ⇨ 57
 4. Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan ⇨ 57

5. Standar Sarana dan Prasarana ⇨ 58
 6. Standar Pengelolaan ⇨ 58
 7. Standar Pembiayaan ⇨ 58
 8. Standar Penilaian Pendidikan ⇨ 59
- D. Muatan Isu Kritis dalam Standar Nasional Pendidikan ⇨ 59
1. Pertumbuhan Ekonomi yang Tidak Merata di Setiap Daerah ⇨ 59
 2. Sarana Fisik yang Kurang Memadai ⇨ 60
 3. Pendidikan Tidak Bebas Nilai ⇨ 61
 4. Paradigma Perubahan ⇨ 62
 5. Lemahnya Mental Masyarakat ⇨ 63

BAB 4 KONSEP ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN ⇨ 67

- A. Konsep Dasar Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 68
1. Definisi Analisis Kebijakan ⇨ 68
 2. Batasan Pendekatan Analisis Kebijakan ⇨ 69
 3. Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 70
- B. Teori, Metode, dan Pendekatan Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 71
1. Teori Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 71
 2. Metode dan Teknik Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 72
 3. Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 73
- C. Paradigma Metodologis Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 74
- D. Prosedur Analisis Kebijakan Pendidikan ⇨ 75
1. Fungsi Alokasi ⇨ 75
 2. Fungsi Inkuiri ⇨ 76
- E. Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan ⇨ 78
1. Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional ⇨ 78
 2. Fungsi Pendidikan Nasional ⇨ 78
 3. Dasar Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional ⇨ 79
 4. Pilar Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan Nasional ⇨ 81
 5. Analisis Kebijakan dalam Bidang Pendidikan Nasional ⇨ 84

BAB 5 FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ⇨ 107

- A. Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik ⇨ 107
- B. Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 108
1. Aktivitas Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 108

2. Unsur-unsur yang Memengaruhi Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 108
 3. Aktor-aktor dan Jaringan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 110
- C. Permasalahan Agenda dan Pendekatan Kebijakan Pendidikan ⇨ 112
1. Masalah dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 112
 2. Faktor Penyebab dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 113
 3. Pendekatan Baru dalam Penyusunan Kebijakan Pendidikan ⇨ 114

BAB 6 KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN: PARTISIPASI MASYARAKAT ⇨ 115

- A. Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan Pendidikan ⇨ 115
1. Pengertian Partisipasi Masyarakat ⇨ 115
 2. Kebijakan Partisipasi Masyarakat ⇨ 116
 3. Substansi Kebijakan Partisipasi Masyarakat ⇨ 117
- B. Alasan Perlunya Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan ⇨ 117
1. Kebijakan Pendidikan sebagai Bagian dari Perangkat untuk Menjalankan Pemerintahan ⇨ 117
 2. Kebijakan Pendidikan Berfungsi untuk Memecahkan Masalah ⇨ 118
 3. Partisipasi Masyarakat Merupakan Bagian dari Objek Pembangunan ⇨ 118
 4. Masyarakat sebagai Modal Dasar Pembangunan ⇨ 118
 5. Kebijakan Dianggap oleh Masyarakat sebagai Miliknya ⇨ 118
- C. Batasan Partisipasi Masyarakat ⇨ 119
1. Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan ⇨ 119
 2. Tipologi Partisipasi Masyarakat ⇨ 119
 3. Landasan Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan ⇨ 119
 4. Tujuan Partisipasi Masyarakat ⇨ 121
 5. Wujud Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan ⇨ 122
 6. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan ⇨ 124
- D. Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan ⇨ 126
1. Memosisikan Masyarakat sebagai Mitra dalam Pendidikan ⇨ 126

2. Mendorong Guru untuk Memberdayakan Masyarakat ⇨ 127
3. Beberapa Upaya Menghindari Keengganan Masyarakat ⇨ 128

BAB 7 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ⇨ 131

- A. Konsep Implementasi Kebijakan ⇨ 131
 1. Pengertian Implementasi Kebijakan ⇨ 132
 2. Proses Implementasi Kebijakan ⇨ 133
 3. Model Proses Implementasi Kebijakan ⇨ 134
- B. Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan ⇨ 138
 1. Faktor Rumusan Kebijakan ⇨ 138
 2. Faktor Personel Pelaksana ⇨ 139
 3. Faktor Sistem Organisasi Pelaksana ⇨ 139
- C. Implementasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 141
 1. Konsep Kebijakan Pendidikan ⇨ 142
 2. Pengertian dan Batasan Implementasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 146
 3. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Pendidikan ⇨ 147

BAB 8 DINAMIKA KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA ⇨ 149

- A. Tinjauan Kebijakan Sistem Pendidikan Nasional dari Masa ke Masa (UUD 1945 sampai dengan UU Sisdiknas 20/2003) ⇨ 150
 1. Perkembangan Pendidikan Indonesia Tahun 1945–1950 (dari Proklamasi sampai RIS) ⇨ 150
 2. Perkembangan Pendidikan Indonesia Tahun 1950–1959 (Demokrasi Liberal) ⇨ 151
 3. Perkembangan Pendidikan Indonesia Merdeka Tahun 1959–1965 (Demokrasi Terpimpin) ⇨ 152
 4. Perkembangan Pendidikan Nasional Indonesia Tahun 1966–1969 ⇨ 152
 5. Perkembangan Pendidikan Nasional Indonesia Tahun 1969/1970–1993/1994 (Pembangunan Jangka Panjang I) ⇨ 153
 6. Perkembangan Pendidikan Nasional 1995/1996–1998/1999 (Awal Pembangunan Jangka Panjang II) ⇨ 153
 7. Perkembangan Pendidikan Nasional Pasca-Reformasi 1998–Sekarang ⇨ 154

- B. Agenda Pendidikan Nasional ⇨ 155
 - 1. Tinjauan Kebijakan Pendidikan Masa Lalu ⇨ 155
 - 2. Tantangan Pendidikan Nasional pada Era Reformasi ⇨ 156
 - 3. Reposisi dan Reaktualisasi Pendidikan Nasional ⇨ 156
 - 4. Beberapa Ketentuan Pokok Sistem Pendidikan Nasional ⇨ 157
- C. Kebijakan Pendidikan Sentralistis ⇨ 160
 - 1. Kebijakan Pendidikan pada Masa Pra-Orde Baru ⇨ 160
 - 2. Kebijakan Pendidikan pada Masa Orde Baru ⇨ 160
 - 3. Kebijakan Pendidikan pada Masa Transisi ⇨ 161
- D. Kebijakan Pendidikan Desentralistis ⇨ 161
 - 1. Peningkatan Mutu ⇨ 161
 - 2. Efisiensi Keuangan ⇨ 162
 - 3. Efisiensi Administrasi ⇨ 162
 - 4. Perluasan dan Pemerataan ⇨ 162
- E. Kebijakan Pendidikan Era Otonomi ⇨ 163
 - 1. Kebijakan Makro ⇨ 163
 - 2. Pengelolaan Mikro Pendidikan ⇨ 164
 - 3. Kebijakan Pendidikan di Kabupaten/Kota ⇨ 165

BAB 9 MONITORING EVALUASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ⇨ 173

- A. Konsep Monitoring dan Evaluasi ⇨ 174
 - 1. Definisi Monitoring ⇨ 174
 - 2. Evaluasi ⇨ 174
 - 3. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan ⇨ 175
 - 4. Dimensi Kajian pada Studi Evaluasi ⇨ 178
- B. Evaluasi Formatif ⇨ 180
 - 1. Tujuan Evaluasi Formatif ⇨ 180
 - 2. Jenis Evaluasi Formatif ⇨ 181
 - 3. Aspek-aspek Evaluasi Formatif ⇨ 181
- C. Evaluasi Sumatif/Evaluasi Dampak ⇨ 182
 - 1. Pengertian Dampak ⇨ 182
 - 2. Tujuan Evaluasi Sumatif/Dampak ⇨ 182
 - 3. Dimensi Dampak ⇨ 183
 - 4. Apraisal Dimensi Dampak ⇨ 183

- D. Studi Evaluasi Kebijakan ⇨ 186
 - 1. Karakteristik Penelitian Evaluasi ⇨ 186
 - 2. Teknis Penelitian Evaluasi ⇨ 186
 - 3. Metode dan Model Studi Evaluasi ⇨ 189
 - 4. Problem dalam Studi Evaluasi ⇨ 190
 - 5. Evaluasi Kebijakan di Indonesia ⇨ 190
 - 6. Pertanyaan-pertanyaan dalam Studi Evaluasi ⇨ 190
 - 7. Implikasi Hasil Evaluasi terhadap Program/Kebijakan ⇨ 191

BAB 10 DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ⇨ 193

- A. Konsep Kebijakan Pendidikan ⇨ 194
 - 1. Dimensi Kebijakan Pendidikan ⇨ 194
 - 2. Terminologi Kebijakan Pendidikan ⇨ 194
 - 3. Rujukan Kebijakan Pendidikan ⇨ 195
 - 4. Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis (Juklak/Juknis) ⇨ 196
- B. Dampak Kebijakan Pendidikan ⇨ 196
 - 1. Sikap terhadap Implementasi Kebijakan ⇨ 196
 - 2. Alasan Penolakan Temuan Negatif Dampak Kebijakan ⇨ 197
 - 3. Dampak Kebijakan dalam Evaluasi Kebijakan ⇨ 197
 - 4. Identitas Perubahan di Lingkungan yang Terkait dengan Upaya Mengukur Aktivitas Pemerintah ⇨ 199
- C. Dampak Globalisasi dalam Kebijakan Pendidikan di Indonesia ⇨ 200
 - 1. Kemajuan Teknologi Informasi ⇨ 200
 - 2. Peran Keluarga ⇨ 204
 - 3. Pendidikan dalam Dinamika Globalisasi ⇨ 205
- D. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan ⇨ 211
 - 1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagai Antisipasi terhadap Globalisasi ⇨ 211
 - 2. Pelaksanaan Pendidikan Dasar di Indonesia ⇨ 213

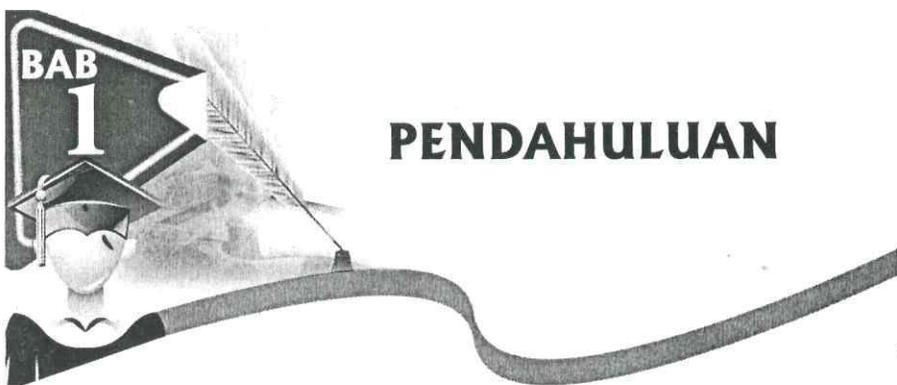
BAB 11 MODEL PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN: BIDANG PENDIDIKAN ⇨ 217

- A. Studi Analisis terhadap UU SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003 ⇨ 218
 - 1. Latar Belakang ⇨ 218
 - 2. Dasar Kebijakan ⇨ 219

3. Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan pada Era Otonomi Daerah ⇨ 220
- B. Analisis Kebijakan Pendidikan Nasional tentang Desentralisasi Pendidikan ⇨ 222
 1. Analisis Formulasi Kebijakan Pendidikan dengan Adanya Otonomi Daerah ⇨ 222
 2. Formulasi Kebijakan ⇨ 223
 3. *Output* ⇨ 223
 4. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Reformasi Pendidikan ⇨ 226
 5. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan ⇨ 227
- C. Analisis Implementasi Kebijakan MBS: Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia ⇨ 227
 1. Konsep Manajemen Berbasis Sekolah ⇨ 227
 2. Latar Belakang Diberlakukannya MBS ⇨ 228
 3. Alasan dan Tujuan Dilaksanakannya MBS ⇨ 229
 4. Prinsip Umum sebagai Pedoman dalam Pelaksanaan MBS ⇨ 230
 5. Asumsi Dasar dan Strategi Pelaksanaan MBS ⇨ 231
 6. Faktor-faktor yang Turut Mendukung Keberhasilan MBS¹ ⇨ 232
 7. Hubungan antara MBS dan Dewan Sekolah ⇨ 233
 8. Indikator Keberhasilan MBS ⇨ 233
 9. Analisis Kelebihan dan Kelemahan MBS ⇨ 236
- D. Analisis Kebijakan Pendidikan: Terkait Kinerja Guru ⇨ 238
 1. Latar Belakang ⇨ 238
 2. Kajian Teori ⇨ 239
 3. Pembahasan dan Analisis ⇨ 240

DAFTAR PUSTAKA ⇨ 245

PROFIL PENULIS ⇨ 263



Portret pembangunan pendidikan Indonesia sampai saat ini masih belum menggembirakan. Hal tersebut dikarenakan adanya problem kebijakan, yang terkait dengan tiga persoalan mendasar dalam kebijakan pendidikan. *Pertama*, pola perumusan kebijakan pendidikan masih berpusat pada elite kekuasaan dengan sistem *top-down* pada satu sisi, sedangkan partisipasi masyarakat relatif masih minimal. Pada sisi lain, meskipun saat ini kita sudah memasuki era otonomi daerah, praktik dengan kultur birokrasi politik lama masih tetap mengemuka.

Kedua, banyaknya rumusan kebijakan pendidikan yang dirancang secara rumit dan mahal, tetapi pada tataran implementasi mengalami distorsi dan banyak penyimpangan. Berbagai distorsi pemaknaan dan penyimpangan implementasi kebijakan masih sering terjadi di lapangan.

Ketiga, berbagai paket kebijakan tentang inovasi pendidikan hampir selalu dilakukan dengan serbacepat (*instan*) dan kurang mempertimbangkan berbagai implikasi secara matang.

Ketiga kondisi tersebut –elitisme, distorsi, serta proses yang serba-*instan* dalam setiap perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan–secara akumulatif telah mendorong munculnya pandangan skeptis di masyarakat. Salah satunya adalah munculnya keluhan di kalangan masyarakat bahwa seringkali terjadi perubahan kebijakan pendidikan belum mampu menghasilkan perbaikan secara signifikan. Keluhan awam yang sering muncul adalah “Ganti menteri ganti kurikulum”.

Kondisi itu menunjukkan bahwa banyak tindakan pembangunan pendidikan yang diambil dan dilakukan sebelum tindakan pembangunan

yang sebenarnya, dan masih berupa tindakan membangun semu serta tindakan membangun hanya bersifat nominal. Hal ini disebabkan belum adanya sikap dasar pembangunan yang benar di bidang pendidikan.

Selain itu, sikap dan tindakan “tanpa pikir” para pelaku pendidikan pada semua tingkat mengindikasikan belum kukuhnya dasar-dasar ideologis pendidikan di Indonesia.

Berbagai kebijakan yang mengarah pada perbaikan pendidikan pun masih mendasarkan pada fondasi ideologis yang rapuh atau tidak jelas dasar-dasar ideologisnya.

Dengan mencermati uraian di atas, muncul beberapa pertanyaan. *Pertama*, bagaimanakah sebuah kebijakan pendidikan dilihat dari kerangka akar ideologisnya? *Kedua*, mengapa pilihan terhadap sebuah dasar ideologis terhadap praktik pendidikan menjadi sangat penting? *Ketiga*, alternatif apa saja yang patut menjadi dasar ideologis pendidikan serta manakah di antara semua itu yang paling tepat dalam membangun pendidikan Indonesia masa depan?



A. Kerangka Akar Ideologis Kebijakan Pendidikan

1. Hakikat Ideologis Kebijakan Pendidikan

Pada umumnya, praktik penyelenggaraan pendidikan dalam suatu masyarakat dilatarbelakangi adanya berbagai pertimbangan subjektif masyarakatnya berupa preferensi nilai serta prinsip yang dipilih. Pertimbangan subjektif tersebut dapat dimengerti, mengingat praktik pendidikan merupakan bagian dari bentuk aktualisasi atas keinginan masyarakat dalam mewujudkan kehendaknya.

Menurut pertimbangan dan kehendak masyarakat atau cita-cita sosial (*social ideals*) tersebut, praktik penyelenggaraan pendidikan, baik di sekolah maupun luar sekolah, mempunyai dua peran penting yang berbeda, yaitu:

- a. tidak melegitimasi bahkan melanggengkan formasi sosial yang ada (*status quo*), tetapi sebaliknya, berperan untuk membangun atau mengubah tatanan sosial menuju yang lebih adil;
- b. peran yang berlawanan tersebut sebenarnya merupakan pantulan (*reflection*) dari kehendak serta cita-cita sosial yang berbeda dari suatu masyarakat.

2. Penyebab Perbedaan Arah Praktik Penyelenggaraan Pendidikan

Menurut William F. O'Neil (2001: 8), perbedaan arah praktik penyelenggaraan pendidikan pada dasarnya disebabkan oleh perbedaan ideologi yang digunakan oleh tiap-tiap masyarakat.

Bahkan, ditambahkan oleh Silberman (O'Neil, 2001: 8) bahwa gagalnya perbaikan dan praktik pendidikan selama ini lebih dikarenakan sikap dan tindakan "tanpa pikir" para pelaku pendidikan di semua tingkat. Hal ini jelas mengindikasikan masih belum kukuhnya dasar-dasar ideologis pendidik di Indonesia. Aneka kebijakan yang mengarah pada perbaikan pendidikan masih mendasarkan pada fondasi ideologi yang rapuh atau tidak jelas dasar-dasar ideologisnya.

3. Paham Ideologi Pendidikan

Beberapa paham ideologi pendidikan telah banyak dikemukakan para ahli, seperti Brameld (1956) yang membagi empat macam ideologi pendidikan yang disebut dengan istilah aliran filsafat pendidikan, yaitu perenialisme, esensialisme, progresivisme, dan rekonstruktivisme.

- a. Menurut perenialisme, sasaran yang perlu dicapai dalam pendidikan adalah kepemilikan atas prinsip-prinsip tentang kenyataan, kebenaran, serta nilai yang abadi dan tidak terikat ruang dan waktu. Ia mengajukan keberadaan pola-pola yang tidak bisa berubah dan bersifat universal sejak zaman Yunani kuno hingga abad pertengahan, dan abad dewasa ini atau yang melatari dan menentukan seluruh objek serta peristiwa yang ada dalam kenyataan. Ia berakar dari tradisi filsafat Plato, Aristoteles, dan Thomas Aquinas.
- b. Aliran esensialisme berpandangan bahwa alam semesta beserta segala unsurnya diatur oleh hukum yang mencakup semuanya serta tatanan yang sudah mapan sebelumnya. Oleh karena itu, tugas utama manusia adalah memahami hukum dan tatanan tersebut sehingga mereka dapat menghargai dan menyesuaikan diri dengannya. Menurut esensialisme, sasaran utama sekolah adalah mengenalkan siswa pada karakter dasar alam semesta yang sudah tertata. Oleh karena itu, anak harus dikenalkan pada warisan budaya, sekaligus sebagai pelestari budaya.
- c. Progresivisme berpendapat bahwa tujuan utama sekolah adalah meningkatkan kecerdasan praktis, yang membuat siswa lebih efektif dalam menghadapi dan memecahkan problem dalam kehidupan

sehari-hari. Progresivisme menekankan pendidikan harus bersifat duniawi, eksperimentatif, eksploratif, aktif, dan evolusioner sehingga sering disebut paham eksperimentalisme. Paham ini ditopang oleh filsafat pragmatisme Amerika.

- d. Paham rekonstruktivisme menekankan bahwa sekolah semestinya diabdikan pada pencapaian tatanan sosial yang demokratis. Orientasi utama sekolah harus pembangunan masyarakat. Selain Brameld, pakar lain yang menggolongkan ideologi pendidikan adalah O'Neil.

Pemetaan paham ideologi pendidikan yang disampaikan O'Neil ini sebenarnya merupakan koreksi atas pemetaan yang telah dibuat oleh Theodore Brameld.

William F. O'Neil (2001: 24–25) mengkritik teori penggolongan ideologi pendidikan Brameld yang memiliki empat kelemahan utama, yaitu:

- a. penggolongan Brameld hanya tepat untuk menggambarkan fenomena ideologi pendidikan pada tahun 50-an;
- b. terlalu menyederhanakan kekayaan dan keragaman di wilayah filsafat/ideologi pendidikan kontemporer;
- c. dasar penggolongannya tidak sejajar. Perbedaan perenialisme, esensialisme, dan progresivisme didasarkan atas "apa tujuan pendidikan?" dan "apa yang harus diajarkan?" sedangkan rekonstruksionisme menekankan dasar penggolongannya pada "apa hubungan yang tepat antara sekolah dengan masyarakat?"
- d. teori penggolongan Brameld tidak mengandung penjelasan kuat tentang keterkaitan antara aliran filsafat pendidikan dan aliran filsafat. Misalnya, tidak semua pragmatis selalu eksperimentalis dan tidak semua konservatis selalu esensialis.

Oleh karena itu, O'Neil (2001: 99–129) membuat penggolongan baru yang lebih longgar meliputi tiga macam ideologi pendidikan, yaitu konservatisme, liberalisme, dan kritis-radikal.

a. *Ideologi Konservatif*

Paham ideologi memandang bahwa ketidakseimbangan masyarakat merupakan hukum keharusan alami, hal yang mustahil dihindari serta merupakan ketentuan sejarah.

Perubahan sosial bukan sesuatu yang harus diperjuangkan karena perubahan hanya akan membuat manusia lebih sengsara.

Kaum konservatif berkeyakinan bahwa masyarakat tidak dapat merencanakan perubahan atau memengaruhi perubahan sosial karena hanya Tuhan yang merencanakan keadaan masyarakat dan hanya Dia yang mengetahui makna di balik semua itu. Dengan demikian, mereka tidak menganggap rakyat memiliki kekuatan atau kekuasaan untuk mengubah kondisinya.

Dalam pandangan kaum ini, mereka yang menderita, seperti kelompok miskin, buta huruf, tertindas, dipenjara menjadi seperti itu disebabkan kesalahannya sendiri. Hal ini karena pada kenyataannya:

- 1) banyak orang yang dapat bekerja keras hingga mampu meraih sesuatu;
- 2) banyak orang menempuh sekolah dan belajar untuk berperilaku baik sehingga tidak dipenjara;
- 3) kaum miskin harus sabar dan belajar untuk menunggu sampai gilirannya datang karena pada akhirnya semua orang akan mencapai kebebasan dan kebahagiaan.

Dengan pemikiran ini, kaum konservatif sangat menjunjung tinggi adanya harmoni serta menghindari konflik.

b. Ideologi Liberal

Penganut ideologi ini berangkat dari keyakinan bahwa dalam masyarakat terjadi banyak masalah, termasuk urusan pendidikan, tetapi masalah dalam pendidikan tidak ada kaitannya dengan persoalan politik dan ekonomi masyarakat.

Oleh karena itu, tugas pendidikan tidak ada sangkut pautnya dengan persoalan politik dan ekonomi. Sekalipun demikian, proses pendidikan tidak boleh lepas dengan kondisi-kondisi eksternal, dalam hal ini ekonomi dan politik. Pendidikan harus dapat menyesuaikan diri terhadap kondisi-kondisi eksternal dengan cara memecahkan berbagai masalah internal melalui mereformasi diri secara "kosmetik", seperti pengadaan sarana prasarana yang memadai (ketercukupan ruang kelas, perpustakaan, laboratorium yang canggih, dan peralatan komputer yang komplet), menyeimbangkan rasio murid-guru, penciptaan metode pembelajaran baru (CBSA, modul, *remedial learning*, *learning by doing*, *experiential learning*, dan lain-lain), penataan manajemen sekolah (MPMBS, *competency based leadership*, dan lain-lain).

Penganut ideologi konservatif dan liberal, memandang sama bahwa:

- 1) pendidikan adalah apolitik dan *excellent* harus merupakan target utama pendidikan;
- 2) kaum liberal tidak melihat kaitan pendidikan dalam struktur kelas dan dominasi politik, budaya, serta gender. Bahkan, pendidikan menurut fungsionalisme struktural (salah satu aliran dalam ideologi liberal) ditujukan sebagai sarana untuk menstabilkan nilai dan norma masyarakat;
- 3) pendidikan merupakan media untuk menyosialisasikan dan mereproduksi nilai tata susila dan keyakinan agar masyarakat luas sebagai sistem berfungsi secara baik. Ideologi liberalisme ini berakar pada cita-cita individualisme Barat;
- 4) menurut cita-cita ini, gambaran manusia ideal adalah manusia "rasionalis liberal"; yaitu semua manusia memiliki potensi sama dalam intelektual, baik tatanan alam maupun sosial yang dapat ditangkap oleh akal; serta individu-individu di dunia adalah atomistik dan otonom. Ideologi liberalisme ini juga dipengaruhi oleh positivisme, seperti pendewaan terhadap metode "saintifik" serta adanya pemisahan antara fakta dan nilai menuju pemahaman objektif.

c. *Ideologi Kritis-Radikal*

Pendidikan bagi kaum kritis ini merupakan arena perjuangan politik. Jika bagi kaum konservatif pendidikan diarahkan untuk menjaga status quo, sedangkan kaum liberal pendidikan diorientasikan untuk perubahan moderat, ideologi kritis ini menghendaki pendidikan sebagai sarana perubahan struktur secara fundamental dalam politik, ekonomi, serta gender. Kaum kritis berpendapat sebagai berikut.

- 1) Diskriminasi kelas serta gender dalam masyarakat tercermin pula dalam dunia pendidikan. Dengan demikian, kaum kritis-radikal sangat bertentangan dengan kaum liberal bahwa pendidikan dianggap terlepas dari persoalan kelas dan gender dalam masyarakat.
- 2) Perhatian utama pendidikan adalah melakukan refleksi kritis terhadap *the dominant ideology* ke arah transformasi sosial. Tugas utama pendidikan adalah menciptakan ruang berpikir serta bertindak untuk selalu kritis terhadap keadaan sistem serta struktur yang tidak adil dan menindas.

- 3) Pendidikan tidak mungkin dapat bersikap netral, objektif, dan mengambil jarak dengan masyarakat (sebagaimana dianjurkan positivisme). Visi pendidikan adalah melakukan kritik terhadap sistem dominan beserta kelas dominan yang ada sebagai perwujudan atas pemihakan terhadap rakyat kecil, kelompok miskin, atau kelas tertindas umumnya dalam rangka mewujudkan tatanan masyarakat yang lebih adil.

Berdasarkan ketiga ideologi pendidikan di atas, tampaknya para penentu kebijakan pendidikan di Indonesia masih terkesan samar-samar dalam memilih dan mendasarkan diri sebagai basis ideologis dalam setiap kebijakannya. Apologi yang muncul dari mereka mendasarkan diri atas ideologi Pancasila. Padahal, ideologi Pancasila belum terderifasi secara mantap menjadi ideologi pendidikan Pancasila, ataupun juga penggunaan ideologi pendidikan.

Pancasila hanya sebatas simbolis yang substansinya masih dipertanyakan. Akibatnya, basis ideologis yang digunakannya lagi-lagi menjadi kabur. Selain itu, konstruksi dan formulasi paradigma kebijakan yang dibangun juga menjadi tidak jelas serta kering argumentasi (Suryadi dan Tilaar, 1994: 63–66).

Oleh karena itu, sangat wajar apabila keseluruhan kebijakan pendidikan yang sering dibuat pemerintah cenderung bersifat involutif, bahkan terkesan mengulang-ulang atau *blunder*. Hal yang paling menyedihkan adalah banyak kebijakan pendidikan yang dibuat oleh mereka dengan tujuan memuaskan kelompok kepentingan tertentu, bukan pada pemberdayaan bangsa secara keseluruhan.



B. Kebijakan Pendidikan: suatu Pendekatan Dilematis

Secara teoretis, kebijakan pendidikan yang dirancang dan dirumuskan untuk diimplementasikan, sebenarnya tidak begitu saja dibuat. Kebijakan pendidikan yang dirumuskan secara hati-hati, lebih-lebih yang menyangkut persoalan krusial atau persoalan makro, dilandasi oleh paham teori tertentu, di antaranya sebagai berikut.

1. Perumusan Kebijakan Berkaitan dengan Aspek Metapolicy

Dalam proses perumusannya, para pemegang kewenangan dalam pengambilan kebijakan (*decision maker*) terlebih dahulu mempertimbangkan secara masak-masak (rasionalitas, proses, hasil, serta efek samping yang ada).

Menurut pandangan Hodgkinson (Solichin Abdul Wahab, 1997: 45), semua jenis perumusan kebijakan selalu berkaitan dengan aspek *metapolicy* karena menyangkut hakikat (*substance*), sudut pandang (*perspective*), sikap (*attitude*), dan perilaku (*behaviour*) yang tersembunyi ataupun yang nyata dari aktor-aktor yang bertanggung jawab.

Metapolicy mempersoalkan latar belakang dan cara suatu kebijakan (termasuk pendidikan) dipikirkan dan dirumuskan. Bahkan, kajian *metapolicy* ini dapat mengarah pada kajian yang bersifat filosofis.

2. Analisis Kebijakan Perspektif Esensi Nilai (*Value*)

Masalah nilai (*value*) dalam diskursus analisis kebijakan publik akan menyentuh aspek *metapolicy*. Hal ini dikarenakan masalah nilai ini menyangkut hakikat (*substance*), perspektif, sikap, dan perilaku yang tersembunyi atau yang dinyatakan secara terbuka dari aktor-aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan atau pembuatan kebijakan publik (Hodgkinson, 1978: 121).

Di negara-negara maju, isu menyangkut persoalan keamanan, hukum, dan ketertiban tidak lagi menjadi isu kontroversial dalam keputusan kebijakan pemerintah (*policy decision*). Oleh sebab itu, bagi para pembuat kebijakan di negara-negara tersebut, isu yang selalu menyedot perhatian mereka, yaitu menyangkut nilai-nilai keadilan, kebebasan, dan kesejahteraan.

Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah yang tugasnya hanya memikirkan dan memberi pelayanan demi kebaikan publik/kemaslahatan umum (*public good*). Dalam hal ini, Fisterbusch (1983) membagi kebijakan dalam lima unsur, antara lain:

- a. keamanan (*security*);
- b. hukum dan ketertiban umum (*law and order*);
- c. keadilan (*justice*);
- d. kebebasan (*liberty*);
- e. kesejahteraan (*welfare*).

Tidak dapat dimungkiri, implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan politik dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, tetapi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan yang memperoleh sesuatu dari sebuah kebijakan.

Daniel A. Mazmian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi. Menurut mereka, implementasi atau pelaksanaan kebijakan adalah memahami hal-hal yang sesungguhnya terjadi setelah suatu pro-

gram dinyatakan berlaku atau dirumuskan, termasuk memahami gejala yang timbul setelah disahkannya kebijakan tersebut, serta dampak nyata pada masyarakat jika hal tersebut diberlakukan.

3. *Filosofi Kebijakan*

Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk memperlakukan kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Dalam kapasitasnya, kebijakan dapat dipahami sebagai berikut:

- a. bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan;
- b. ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuat maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu);
- c. merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

4. *Pendekatan-pendekatan dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan*

Secara teoretis, menurut Arif Rohman (2002: 13), kebijakan pendidikan dirumuskan dengan mendasarkan diri pada landasan pemikiran yang lebih ilmiah empiris. Kajian ini menggunakan pola pendekatan yang beragam sesuai dengan paham teori yang dianut oleh tiap-tiap penentu kebijakan.

Dalam konteks ini, Arif Rohman (2002: 13) menyatakan bahwa terdapat dua pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan, yaitu sebagai berikut.

a. *Social Demand Approach*

Social demand approach adalah pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta beragam kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat.

Pada pendekatan jenis ini, para pengambil kebijakan terlebih dahulu menyelami dan mendeteksi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sebelum mereka merumuskan kebijakan pendidikan yang ditanganinya.

Bahkan, kalau perlu mereka melakukan *hearing* dan menangkap semua aspirasi dari bawah secara langsung.

Pada masyarakat yang sudah maju, proses penjarangan aspirasi dari masyarakat lapisan bawah (*grass-root*) dapat dilakukan melalui banyak cara, misalnya melalui jajak pendapat, arus wacana yang berkembang, penelitian, atau dengan cara pemilihan umum. Adapun yang berlaku pada masyarakat yang masih belum maju, proses penjarangan aspirasi dari bawah biasanya melalui *rembug deso, jagong, sarasehan*, dan sebagainya.

Pendekatan *social demand* tidak semata-mata merespons aspirasi masyarakat sebelum dirumuskannya kebijakan pendidikan, tetapi juga merespons tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi, baik pada masa perumusan maupun implementasi kebijakan pendidikan.

Dengan mencermati uraian tersebut, *social demand approach* dalam perumusan kebijakan dapat digolongkan dalam tipe perumusan kebijakan yang bersifat pasif. Artinya, kebijakan baru dapat dirumuskan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu.

Dengan demikian, para pejabat berwenang hanya bersifat menunggu. Berdasarkan sisi positif, model pendekatan ini lebih demokratis sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat, sehingga saat diimplementasikan kebijakan tersebut mendapat dukungan mayoritas dari masyarakat. Oleh sebab itu, dengan pendekatan jenis ini, tingkat ketercapaian dari implementasi kebijakan relatif tinggi dan risiko kegagalannya akan rendah.

b. *Man-Power Approach*

Man-power approach adalah sebuah pendekatan yang lebih menitik-beratkan pada pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumber daya manusia (*human resources*) yang memadai di masyarakat. Pendekatan *man-power* tidak melihat ada permintaan dari masyarakat atau tidak, masyarakat menuntut untuk dibuatkan suatu kebijakan pendidikan tertentu atau tidak. Akan tetapi, yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan.

Dalam pendekatan *man-power*, pemerintah sebagai pemimpin suatu bangsa pada umumnya melihat bahwa suatu bangsa akan dapat maju ketika memiliki banyak warga yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas

yang memadai. Dengan kata lain, memiliki kualitas sumber daya manusia (*human resources*) yang dapat diandalkan. Salah satu indikator empiris dari penguasaan kualitas dari setiap warga bangsa adalah tingkat pendidikan formal para anggotanya.

Oleh karena itu, pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan dengan alasan-alasan sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Beberapa catatan yang dapat dipetik dari *man-power approach* di atas adalah pendekatan ini secara umum lebih bersifat otoriter dan kurang menghargai proses demokratis dalam perumusan kebijakan pendidikan. Hal ini karena perumusan kebijakannya tidak diawali adanya aspirasi dan tuntutan masyarakat, tetapi langsung dirumuskan sesuai dengan tuntutan masa depan sebagaimana dilihat oleh sang pemimpin visioner sehingga terkesan adanya cara-cara otoriter dalam pendekatan jenis kedua ini. Berdasarkan sisi positifnya, pendekatan *man-power* lebih efisien dalam proses perumusannya serta lebih berdimensi jangka panjang.



Menuju Formulasi Kebijakan Pendidikan Kritis-Partisipatif

Hudson (Arif Rohman, 2002: 78–81) mengelompokkan teori perumusan kebijakan pendidikan menjadi lima teori, yaitu sebagai berikut.

1. *Teori Radikal (Radical Theory)*

Teori radikal (*radical theory*) menekankan kebebasan lembaga lokal dalam menyusun sebuah kebijakan pendidikan. Semua kebijakan pendidikan yang menyangkut penyelenggaraan dan perbaikan penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah diserahkan pada daerah. Dengan demikian, negara atau pemerintah pusat tidak perlu menyusun rencana kebijakan pendidikan apabila kurang sesuai dengan kondisi lokal. Lebih-lebih, kondisi masing-masing daerah memiliki tingkat keragaman dan kekhasan yang tidak dapat disamakan satu sama lain.

Teori ini berasumsi bahwa tidak ada lembaga atau organ pendidikan lokal yang persis sama satu sama lain sehingga untuk menyusun kebijakan pendidikan yang dianggap terbaik adalah diserahkan sepenuhnya pada lembaga-lembaga lokal yang secara hakiki memiliki karakteristik yang

relatif plural, serta yang mengetahui persoalan untuk dirinya sendiri. Hal ini sangat relevan dengan semangat otonomi daerah yang sekarang sedang bergulir.

Dari sini, tampak jelas bahwa teori radikal sangat menghargai desentralisasi dalam perumusan kebijakan pendidikan.

2. Teori Advokasi (*Advocacy Theory*)

Teori advokasi (*advocacy theory*) tidak menghiraukan perbedaan seperti karakteristik lembaga, lingkungan sosial dan kultural, lingkungan geografis, serta kondisi lokal lainnya. Semua corak karakteristik dan perbedaan lingkungan tersebut menurut teori ini hanya perbedaan yang didasarkan pada pengamatan empiris semata.

Sebaliknya, teori advokasi lebih mendasarkan pada argumentasi yang rasional, logis, dan bernilai. Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu menyusun kebijakan pendidikan yang bersifat nasional demi kepentingan umum, serta melindungi lembaga dan organ pendidikan yang relatif masih marginal dibandingkan dengan lembaga atau organ pendidikan lain yang sudah maju.

Teori advokasi bersumber dari akar teori konflik yang merekomendasikan pemberian kewenangan negara atau pemerintah pusat untuk membatasi kelas atau kelompok dominan yang dapat merugikan kelas marginal. Dalam hal ini, pemerintah pusat harus mampu menyeimbangkan kemajuan pendidikan antardaerah. Dengan demikian, ketimpangan pendidikan antardaerah dapat dikurangi.

3. Teori Transaktif (*Transactive Theory*)

Teori transaktif (*transactive theory*) menekankan bahwa perumusan kebijakan sangat perlu didiskusikan secara bersama dengan semua pihak.

Proses pendiskusian ini perlu melibatkan sebanyak mungkin pihak-pihak terkait, termasuk personalia lembaga pendidikan tingkat lokal. Hasil dari proses diskusi tersebut kemudian dievolusikan atau digulirkan terlebih dahulu secara perlahan-lahan.

Pada dasarnya, teori transaktif sangat menekankan harkat individu serta menjunjung tinggi kepentingan masing-masing pribadi. Keinginan, kebutuhan, dan nilai-nilai individu diteliti satu per satu dan diajak bersama dalam perumusan kebijakan pendidikan.

4. **Teori Sinoptik (*Synoptic Theory*)**

Teori sinoptik (*synoptic theory*) menekankan bahwa dalam menyusun sebuah kebijakan diperlukan metode berpikir sistem. Objek yang dirancang dan terkena kebijakan, dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dengan tujuan yang sering disebut dengan "misi". Oleh karena itu, teori ini sering disebut teori sistem, atau teori pendekatan sistem rasional, atau teori rasional komprehensif.

5. **Teori Inkremental (*Incremental Theory*)**

Teori inkremental (*incremental theory*) menekankan pada perumusan kebijakan pendidikan yang berjangka pendek serta berusaha menghindari perencanaan kebijakan yang berjangka panjang. Hal ini dikarenakan masalah-masalah yang dihadapi serta performa dari para personalia pelaksana kebijakan dan kelompok yang terkena kebijakan sulit diprediksi.

Setiap saat, setiap tahun, dan setiap periode waktu terjadi perubahan yang sangat kompleks. Oleh karena itu, menurut teori inkremental, sangat sulit dan kurang cermat ketika kebijakan pendidikan yang berdimensi jangka panjang diterapkan pada suatu keadaan yang selalu berubah. Kebijakan pendidikan yang paling tepat adalah kebijakan yang berjangka pendek, yang relevan dengan masalah pada saat itu juga.

Masing-masing teori tersebut memiliki kekhasan dan implikasi positif dan negatifnya apabila diterapkan. Suatu teori hanya akan tepat atau memiliki banyak nilai positif ketika diterapkan pada konteks masalah yang relevan. Sekalipun demikian, tidak tertutup kemungkinan jika satu masalah akan dapat dipecahkan dengan menggunakan beberapa teori secara eklektis-sinergis. Misalnya, dalam mengatasi persoalan ketimpangan antardaerah soal mutu pendidikan yang menjadi problem bangsa Indonesia sejak tahun 1970-an sampai sekarang, pemecahan kebijakan yang relevan adalah dengan menggunakan teori radikal, advokasi, dan sinoptik secara eklektis-sinergis.

Aspek-aspek yang dapat ditangani dan diselesaikan oleh lembaga lokal hendaknya diserahkan pada kreativitas lokal. Sedangkan hal-hal yang ditangani pemerintah pusat diserahkan pada pusat. Terhadap keseluruhan upaya tersebut dilakukan dalam kerangka sistem.

Dengan menggunakan teori secara eklektis-sinergis, partisipasi lokal dan masyarakat pada umumnya diharapkan dapat meningkat secara signifikan serta daya kritis mereka dalam mempertimbangkan tuntutan dan kemampuan.



A. Konsep Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Secara etimologis, kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy*, juga dapat dijumpai dalam bahasa lain, seperti Inggris, Latin, Yunani, dan Sanskrit. Dalam bahasa Inggris, istilah *policy* berarti kebijakan. Latin: *politeia*; pemerintahan *settled course adopted and followed by a government* (suatu cara yang ditetapkan, dibuat, dan dilaksanakan oleh pemerintah, perseorangan, kelompok, dan sebagainya). *Polis* dalam bahasa Yunani berarti negara kota. *Pur* dalam bahasa Sanskrit berarti kota. *Policie* dalam bahasa Inggris berarti mengurus masalah atau kepentingan umum, atau juga berarti administrasi pemerintah.

Menurut Poerwadarminta (1984), kebijakan berasal dari kata *bijak*, yang artinya pandai, mahir, selalu menggunakan akal budi. Dengan demikian, kebijakan adalah kepandaian atau kemahiran.

Dalam bahasa Arab, dikenal dengan kata *arif* yang artinya tahu/mengetahui; cerdik/pandai/berilmu. Dengan demikian, seseorang yang bijak adalah seseorang yang arif, pandai, dan berilmu dalam bidangnya.

Dalam bahasa Belanda terdapat kata *beleid*, yang diartikan sebagai *bestuur* (pemerintahan), *overleg* (pertimbangan/pemikiran); atau *omzichtigheid* (hati-hati). Dengan demikian, orang yang bijak adalah pemerintahan yang memiliki pemikiran yang hati-hati tentang suatu hal.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dasar dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak oleh pemerintah, organisasi, dan sebagainya sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam pencapaian sasaran.

Menurut *The Lexicon Webster Dictionary* (1978: 736), yang dimaksud dengan kebijakan adalah:

"... *Policy, n. pl. policies, (politia, Gr. Politeia, polity): The principles on which any measure or course of action is based, the line of conduct which the rulers of a nation adopt on particular questions especially with regard to foreign countries prudence or wisdom of governments or individuals in the management of the affairs, public or private; general prudence or dexterity of management; sagacity.*"

Dengan demikian, kebijakan merupakan prinsip-prinsip yang dijadikan landasan dari berbagai kegiatan.

Desmond Keeling (1972: 24), mengemukakan pandangan berikut tentang istilah *policy*. Menurut pandangannya bahwa: "... *There seems to be four distinct elements: objectives, plans, priorities, and decision rules, any more or more of which may be intended by the current use in practice of the word policy*"

Selanjutnya, Sir Geoffrey Vickers dalam sebuah analisisnya tentang istilah *policy* (Desmond Keeling, 1972), merumuskan *policy* sebagai: "... *A set of standards or norms.*"

Perbedaan Pengertian Kebijaksanaan dan Kebijakan

Perbedaan antara kebijaksanaan dan kebijakan, yaitu kebijaksanaan adalah aturan-aturan yang semestinya dan harus diikuti tanpa pandang bulu, sifatnya mengikat kepada siapa pun yang dimaksud untuk diikat oleh kebijaksanaan tersebut. Adapun kebijakan atau *wisdom* adalah ketentuan dari pimpinan yang berbeda dengan aturan yang ada, yang dikenakan kepada seseorang karena adanya alasan yang dapat diterima untuk tidak memberlakukan aturan yang berlaku.

Secara terminologis, pengertian kebijaksanaan atau *policy* dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut.

Laswell (1970) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik yang terarah (*a projected program of goals values and practices*).

Heclo (Jones, 1977) memberikan batasan kebijaksanaan sebagai cara bertindak yang sengaja dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah.

Eulau (Jones, 1967) mengartikan kebijaksanaan sebagai keputusan yang tetap, dicirikan oleh tindakan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat dan melaksanakan kebijaksanaan.

Amara Raksasa Taya dalam Tjokro Amidjoyo (1976), memberikan batasan kebijaksanaan sebagai taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Budiarjo dalam Supandi (1988) menyatakan bahwa kebijaksanaan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijaksanaan mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Indrafachrudi (1984) memberikan pengertian kebijaksanaan sebagai ketentuan pokok yang menjadi dasar dan arah dalam melaksanakan kegiatan administrasi atau pengelolaan.

Dengan berlangsungnya waktu berkembanglah pandangan atau mitos tentang istilah *policy*:

"Policy has not only various meanings but a variety of myths have in the past been associated with it: (1) that policy is exclusively an activity conducted at the highest levels perhaps only by politicians in central and local government with senior officials allowed to participate as policy adviser; (2) that it can be sharply differentiated from the work of implementing policy decisions; (3) that the making of policy always precedes in time the taking of decisions on individual cases (Desmond Keeling, 1972: 26).

Pernyataan yang diungkapkan pada butir (1), (2), dan (3) di atas, tidak selalu terjadi dalam praktik, baik kaitannya dengan kebijakan publik (*public policy*) maupun kebijakan bisnis (*business policy*). Kadang-kadang kebijakan disusun oleh tingkat-tingkat yang ada (kecuali tingkatan terendah). Hal ini bergantung pada pentingnya persoalan yang sedang dihadapi. Pada praktiknya, terlihat bahwa implementasi kebijakan dan penyusunan kebijakan tidak dapat dipisahkan.

Perlu diingat bahwa para penyusun kebijakan (*policy makers*) senantiasa memerlukan umpan balik (*feedback*) pengimplementasian kebijakan yang telah disusun. Dapat pula dikatakan bahwa dalam kenyataan, sering terlihat gejala bahwa kebijakan tidak mutlak harus mendahului keputusan-keputusan individual.

2. Ciri-ciri Policy Kebijakan

Ermaya E. Suradinata (1993: 1993) menempatkan ciri-ciri *policy* adalah:

- mengandung hubungan dengan tujuan organisasi atau tujuan lembaga yang bersangkutan;
- dikomunikasikan dan dijelaskan kepada semua pihak yang bersangkutan;
- dinyatakan dengan bahasa yang mudah dipahami, sebaiknya tertulis;
- mengandung ketentuan tentang batas-batasnya dan ukuran bagi tindakan pada kemudian hari;
- memungkinkan diadakan pembahasan jika diperlukan, meskipun secara relatif tetap dan stabil;
- masuk akal dan dapat dilaksanakan, memberi peluang untuk bertindak, dan penafsiran oleh mereka yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

3. Perspektif dalam Melakukan Proses Kebijakan

Beragam perspektif dalam proses kebijakan, di antaranya *rationalitas*, *technicians*, *instrumentalis*, dan *reformist*. Dalam hal ini tidak ada satu kelompok yang mendominasi atas kelompok yang lainnya. Keempat jenis tersebut memainkan peran yang berbeda dalam proses kebijakan, nilai yang dibangun, sumber tujuan, dan gaya menjalankannya (Fattah, 2013: 24).

Tabel Jenis-jenis Perspektif dan Karakternya

Perfective	Characteristic				Criticism
	Roles	Values	Goals	Style	
Rationalist	Policy analyst/ planner	Method	Discoverable	Comprehensive	Failure acknowledge limits
Technician	Expert/ specialist	Training/ expertise	Set by others	Explicit	Narrowness
Incremental	Politician	Status quo	Set by new Demand	Bargaining	Conservative
Reformist	Citizen lobbyist	Change	Set by substantive concern	Activist	Unrealistic, uncompromising

(Sumber: W. Dunn, 2004).



B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* dapat diterjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 1998) dan/atau “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990).

Meskipun belum ada kesepakatan, apakah *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” ataukah “kebijaksanaan”, tampaknya kata *policy* digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, dalam bab ini, *public policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan publik”.

Beberapa ahli memberikan pengertian kebijakan publik sebagai berikut.

Thomas R. Dye (1992) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut: “*Public policy is whatever the government choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentunya ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, hal ini pun merupakan kebijakan publik, yang tentu ada tujuannya.

James E. Anderson (1970) menyatakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).

Selanjutnya, David Easton memberikan definisi sebagai berikut: “*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*” (Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli tersebut, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Tujuan kebijakan publik adalah untuk kepentingan masyarakat.

Berdasarkan berbagai kepustakaan, dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik –dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public*

policy– yaitu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004: 1–7).

2. Kebijakan Pendidikan dalam Kebijakan Publik

Kebijakan pendidikan mempunyai makna yang begitu luas dan bermacam-macam, sehingga perlu ditinjau dari berbagai macam sudut pandang. Kebijakan publik dan kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik atau dalam kebijakan publik. Dalam konteks pembahasan di sini, menurut H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 264) bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik.

Pemahaman ini dimulai dari ciri-ciri kebijakan publik secara umum.

- a. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan mengatur orang per orang atau golongan. Di sini, kebijakan publik dipahami sebagai keputusan yang dibuat oleh institusi negara dalam rangka mencapai visi dan misi negara.

Selanjutnya, kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik dalam bidang pendidikan. Mark Olsen, John Codd, dan Anne-Mari O’Neil, (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2008: 267) mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara-bangsa dalam persaingan global.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik dalam bidang pendidikan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan merupakan kebijakan pendidikan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan negara-bangsa dalam bidang pendidikan, sebagai salah satu dari tujuan pembangunan negara-bangsa secara keseluruhan.

3. Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Negara

Banyak kebijakan di berbagai bidang, selain kebijaksanaan pendidikan, seperti ekonomi, politik, pertahanan keamanan, pertambangan dan energi, industri, agama, budaya, luar negeri, perhubungan, dan sebagainya.

Dengan demikian, kebijaksanaan pendidikan merupakan subsistem dari kebijaksanaan negara secara keseluruhan.

Sistem Politik dan Kebijakan Pendidikan

Sistem politik dapat diartikan sebagai kumpulan pendapat prinsip yang membentuk suatu kesatuan, yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur hubungan antara individu dengan individu, kelompok dengan individu, kelompok dengan kelompok, atau negara dengan negara.

Sistem politik senantiasa berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh negara, termasuk kebijakan pendidikan. Kaitan tersebut dapat dilihat pada saat kebijakan dirumuskan, dilegitimasi, dikhalayakkan, dikomunikasikan, dilaksanakan, dan dievaluasi (Imron, 1996: 20–25).



Konsep Kebijakan Pendidikan

1. Batasan Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan penggabungan dari kata *education* dan *policy*. Kebijakan adalah seperangkat aturannya, sedangkan pendidikan menunjukkan pada bidangnya. Dengan demikian, kebijakan pendidikan tidak terlalu berbeda dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan.

Carter V. Good (Ali Imron, 1996: 8) mendefinisikan kebijakan pendidikan sebagai berikut.

"... Educational policy judgement, derived from some system of values and some assesment of situational factors, operating within institutionalized education as a general plan for guiding decision regarding means of attaining desired educational objectives ..." (Suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional; pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga; pertimbangan tersebut merupakan perencanaan umum yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga dapat tercapai) (Imron, 1996: 18).

Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi dan misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk kurun waktu tertentu (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2008: 140).

2. Karakteristik Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan, menurut Ali Imron (1995: 20) memiliki karakteristik berikut.

- a. Memiliki tujuan pendidikan; kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.
- b. Memiliki aspek legal-formal; kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hierarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut.
- c. Memiliki konsep operasional; kebijakan pendidikan sebagai panduan yang bersifat umum harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan. Adapun konsep operasional dalam bidang pendidikan adalah sebagai berikut.

- 1) *Dibuat oleh yang berwenang*

Kebijakan pendidikan harus dibuat oleh para ahli bidang pendidikan sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan, dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

- 2) *Dapat dievaluasi*

Kebijakan pendidikan yang telah ditetapkan memerlukan evaluasi untuk ditindaklanjuti. Jika baik, kebijakan tersebut dipertahankan atau dikembangkan. Jika mengandung kesalahan, kebijakan tersebut harus dapat diperbaiki.

- 3) *Memiliki sistematika*

Kebijakan pendidikan harus memiliki sistematika yang jelas, menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika tersebut dituntut memiliki efektivitas dan efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan tidak bersifat pragmatis, diskriminatif,

dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Secara eksternal, kebijakan pendidikan harus selaras dengan kebijakan lainnya, seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya, di samping, dan di bawahnya (Ali Imron, 1995: 20).

3. Dasar dan Tujuan Kebijakan Pendidikan

a. Dasar Kebijakan Pendidikan

Dasar kebijakan pendidikan ditinjau dari segi sosiologis adalah selain sebagai makhluk sosial, manusia adalah makhluk yang dapat dididik dan proses pendidikan tersebut harus sesuai dengan hakikat manusia yang bebas (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2008: 140).

Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

b. Tujuan Kebijakan Pendidikan

Untuk menentukan pilihan dalam merumuskan kebijakan dalam pendidikan, perlu pemahaman tentang pandangan terhadap tujuan kebijakan, yaitu: (1) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat; (2) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan politisi; (3) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonomi.

1) Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan masyarakat

Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan masyarakat, dapat ditelusuri dari hakikat tujuan pendidikan yang universal. Pendidikan pada awalnya merupakan proses penyempurnaan harkat dan martabat manusia yang diupayakan secara terus-menerus.

Di mana pun proses pendidikan terjadi, pendidikan mempunyai nilai-nilai yang dalam karena jika berbicara pendidikan pada hakikatnya membicarakan harkat dan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan (Yoyon Bahtiar Irianto, 2009: 30).

2) Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan politisi

Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan politisi dapat ditelusuri dari sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik pada tingkatan sosial yang berbeda. Misalnya, pada tingkat individual, pendidikan mem-

bantu peserta didik untuk mengembangkan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warga negara yang benar dan bertanggung jawab. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis. Selain itu, orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara lebih baik dibandingkan dengan yang kurang berpendidikan.

Pada masyarakat pluralistik, tujuan pendidikan yang lebih praktis masih sangat bervariasi sehingga tidak ada kesamaan bahasa dan terminologi terhadap tujuan-tujuan kebijakan pendidikan tidak kunjung selesai. Orangtua, masyarakat, dan pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan. Akan tetapi, ketika kebijakan penyelenggaraan pendidikan menjadi otoritas pemerintah pusat, praktik manajemen pendidikan pada level pusat, regional, lokal, dan kelembagaan pun menjadi sarana pencapaian tujuan politik yang diarahkan pada reproduksi ideologi kelompok masyarakat yang dominan.

3) Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan ekonomi

Tujuan kebijakan berdasarkan tingkatan ekonomi dapat ditelusuri dari kesadaran pentingnya pendidikan sebagai investasi jangka panjang, yang menurut Yoyon Bahtiar (2009: 31) dengan alasan berikut.

- a) Pendidikan adalah alat untuk perkembangan ekonomi, bukan sekadar pertumbuhan ekonomi. Pada praksis-praksis manajemen pendidikan modern, salah satu dari lima fungsi pendidikan adalah fungsi teknis-ekonomis, baik pada tataran individual maupun tataran global. Fungsi teknis-ekonomis merujuk pada kontribusi pendidikan untuk perkembangan ekonomi. Misalnya, pendidikan dapat membantu siswa mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi yang kompetitif. Secara umum, terbukti bahwa semakin berpendidikan seseorang, tingkat pendapatannya semakin baik. Hal ini karena orang yang berpendidikan lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak berpendidikan.
- b) Investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi daripada investasi fisik di bidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang memasuki dunia kerja. Pilihan investasi pendidikan juga harus mempertimbangkan tingkatan pendidikan. Dengan



**BAB
3**

ISU-ISU KRITIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN: STANDAR NASIONAL PENDIDIKAN (SNP)

Persoalan mendasar dalam pendidikan pada zaman teknologi dan informasi sekarang ini dipandang sebagai problem yang sangat luar biasa sulit di berbagai negara. Sekalipun demikian, negara-negara yang peduli terhadap masalah ini mengakui bahwa pendidikan merupakan tugas negara yang mahapenting. Pendidikan merupakan kunci dalam membangun dan memperbaiki sikap individu dalam menghadapi keadaan dunia yang terancam oleh berbagai potensi bencana yang mungkin diawali oleh pemanasan global. Tanpa kunci itu, usaha tersebut akan gagal.

Dalam konteks tersebut, setiap negara terus melakukan peningkatan pendidikan masing-masing. Misalnya, melakukan perubahan sistem pendidikan guna mencapai kualitas atau mutu pendidikan yang terus-menerus menuju ke arah lebih baik. Hal ini perlu diupayakan secara serius dan fokus karena peradaban masyarakat bangsa Indonesia ditentukan oleh cara pendidikan dijalani oleh masyarakat.

Cara dan sistem pendidikan yang sudah berakar dalam dan bertahan lama di negeri ini membutuhkan reformasi pendidikan secara menyeluruh. Dalam konteks ini, pemerintah mencoba memotong kompas dengan gagasan untuk menyamaratakan mutu pendidikan di Indonesia. Akan tetapi, upaya ini sering menjadi sasaran kritik dan kecaman karena belum meratanya taraf kehidupan di tiap-tiap wilayah di Indonesia. Oleh karena itu, pemerataan standar pendidikan yang mengacu pada standar nasional harus dilaksanakan secara bertahap, sesuai dengan taraf kehidupan masyarakat di tiap-tiap wilayah.



Konsep Isu-isu Kebijakan

1. Pengertian Isu-isu Kebijakan

Isu kebijakan publik sangat penting dibahas untuk membedakan istilah yang dipahami awam dalam perbincangan sehari-hari, yang sering diartikan sebagai “kabar burung”. Isu dalam sebuah kebijakan memiliki lingkup luas, yang meliputi berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat. Oleh karena itu, memahami konsep isu sangat membantu para analis dalam menganalisis kebijakan publik.

Isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan. Isu (*issues*) dapat diartikan sebagai problema publik yang saling bertentangan (konflik) satu sama lain (*controversial public problem*).

Dengan demikian, isu kebijakan merupakan produk atau dari adanya perdebatan, baik tentang rumusan perincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu.

Dunn (1995) menyatakan bahwa isu kebijakan tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan yang aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan dan pandangan mengenai sifat masalahnya. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, klasifikasi, eksplanasi, dan evaluasi masalah.

Pada sisi lain, Hogwood dan Gunn (1972) menegaskan bahwa isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, melainkan juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan yang dipersepsikan memiliki nilai potensial yang signifikan.

Isu merupakan kebijakan alternatif (*alternative policies*) atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka (Alford dan Friedland, 1997).

2. Peringkat Isu-isu Kebijakan

Berdasarkan peringkatnya, menurut Dunn (1995), isu kebijakan publik, secara berurutan dapat dibagi menjadi empat kategori besar.

a. *Isu Utama*

Isu utama (*major issues*) secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi di dalam atau di antara yurisdiksi/wewenang federal, negara bagian, dan lokal. Isu-isu utama secara khusus meliputi pertanyaan tentang misi suatu instansi, yaitu pertanyaan tentang sifat dan tujuan organisasi pemerintah. Isu seperti apakah kementerian pendidikan dan pelayanan masyarakat harus berusaha menghilangkan kondisi yang menimbulkan kemiskinan adalah pertanyaan mengenai misi lembaga.

b. *Isu Sekunder*

Isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program di pemerintahan federal, negara bagian, dan lokal. Isu ini dapat berisi isu prioritas program dan definisi kelompok sasaran dan penerima dampak. Isu mengenai cara mendefinisikan kemiskinan keluarga adalah isu yang kedua.

c. *Isu Fungsional*

Isu fungsional (*functional issues*) terletak di antara tingkat program dan proyek, serta memasukkan pertanyaan yang mengacu pada masalah anggaran, keuangan, dan usaha untuk memperolehnya.

d. *Isu Minor*

Isu minor (*minor issues*) adalah isu yang ditemukan paling sering pada tingkat proyek yang spesifik. Isu minor meliputi personal, staf, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan.

3. Pentingnya Isu Kebijakan untuk Dicermati

a. *Alasan Isu Kebijakan Penting untuk Dicermati*

Menurut Wahab (2001), isi kebijakan mencakup hal-hal berikut.

- 1) Proses pembuatan kebijakan publik di sistem politik mana pun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu.
- 2) Derajat keterbukaan, yaitu tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah, dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik.

Selanjutnya, cara kriteria isu dapat menjadi agenda kebijakan, antara lain:

- 1) isu-isu akan menjadi awal dari munculnya masalah-masalah publik dan apabila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, akan masuk dalam agenda kebijakan;
- 2) suatu isu tidak serta-merta masuk menjadi agenda kebijakan karena masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian para elite politik sehingga isu yang diperjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan.

Jack L. Walker (1982) menyatakan bahwa suatu masalah dapat tampil menjadi masalah publik, apabila:

- 1) isu tersebut mempunyai dampak yang besar pada banyak orang;
- 2) ada bukti yang meyakinkan agar lembaga legislatif memerhatikan masalah tersebut sebagai masalah yang serius;
- 3) ada pemecahan yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang diperhatikan.

Sejalan dengan itu, Charles O. Jones (1971) menjelaskan bahwa suatu isu dapat tampil ke agenda, antara lain:

- 1) skop dan kemungkinan dukungan terhadap masalah publik (*issues*) tersebut dapat dikumpulkan;
- 2) problem atau isu tersebut dinilai penting;
- 3) ada kemungkinan masalah tersebut dapat terpecahkan.

Lester dan Steward (Winarno, 2002: 60) menyatakan bahwa isu akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

- 1) melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama di-diamkan;
- 2) mempunyai sifat partikularis, yaitu isu tersebut menunjukkan dan mendramatisasi isu yang lebih besar;
- 3) mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interes*;
- 4) mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan, legitimasi, dan masyarakat;
- 5) menjadi tren atau sedang diminati banyak orang.

b. *Kriteria Pembagian Isu Strategis*

Pada sisi lain, Abidin (2004: 107) menambahkan bahwa masalah publik dapat dibagi ke dalam masalah strategis dan masalah yang tidak strategis (taktis). Masalah strategis memenuhi syarat-syarat berikut.

- 1) Luas cakupannya. Artinya, wawasan cakupannya tidak hanya meliputi satu sektor atau satu wilayah, tetapi juga meliputi beberapa sektor/wilayah.
- 2) Jangka waktunya panjang. Pengertian ini erat hubungannya dengan tujuan dari perencanaan jangka panjang. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa penyelesaian masalah memerlukan waktu yang panjang dan dampak yang ditimbulkan mempunyai akibat yang jauh ke depan.
- 3) Mempunyai keterkaitan yang luas. Substansi permasalahan dan cara-cara penyelesaiannya menyangkut banyak pihak dalam masyarakat.
- 4) Mengandung risiko dan keuntungan yang besar. Rugi yang ditimbulkan atau hasil yang mungkin diperoleh akibat dari penanganan masalah tersebut cukup besar, baik dalam nilai uang maupun dalam nilai sosial lainnya yang tidak dapat dinilai dengan uang.



Isu-isu Krisis Kebijakan Pendidikan: Kategori Standar Nasional Pendidikan (SNP)

1. *Pengertian Standar Nasional Pendidikan (SNP)*

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 Bab 1 Pasal 1 ayat 1, yang dimaksud dengan standar nasional pendidikan adalah "Kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan kata lain, setiap lembaga pendidikan dituntut untuk memenuhi kriteria minimum yang telah ditentukan. Hal tersebut dilaksanakan agar tercapainya tujuan pemerataan pendidikan di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. *Substansi Kebijakan Standar Nasional Pendidikan (SNP)*

Dalam pelaksanaan peningkatan mutu pendidikan, harus ada yang menjamin dan mengendalikan mutu pendidikan sehingga sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan. Pemerintah melakukan evaluasi, akreditasi,

dan sertifikasi. Ketiga proses ini dilaksanakan untuk menentukan layak tidaknya lembaga pendidikan yang berstandar nasional.

3. Tujuan Standar Nasional Pendidikan (SNP)

Standar Nasional Pendidikan bukan hanya bertujuan pemerataan standar mutu pendidikan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, melainkan juga untuk memenuhi tuntutan perubahan lokal, nasional, dan global. Karena mutu pendidikan di Indonesia telah jauh tertinggal dari negara ASEAN yang lain, peningkatan pada segi pendidikan akan terus terjadi sehingga mutu pendidikan di Indonesia dapat bersaing dengan negara lain.



Lingkup Standar Nasional Pendidikan (SNP)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005, ada delapan standar yang menjadi sorotan dalam melaksanakan Standar Nasional Pendidikan.

1. Standar Isi

Standar isi adalah ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus pembelajaran yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.

Standar isi mencakup lingkup materi dan tingkat kompetensi untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Setiap jenjang memiliki kompetensi yang berbeda, mulai dari sekolah dasar hingga sekolah menengah. Dalam standar isi termuat kerangka dasar dan struktur kurikulum, beban belajar, kurikulum tingkat satuan pendidikan, dan kalender pendidikan/akademik, yang berguna untuk pedoman pelaksanaan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

2. Standar Proses

Standar proses adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan.

Proses pembelajaran seharusnya dilakukan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, memotivasi peserta didik untuk berpartisipasi aktif, serta memberikan ruang yang cukup bagi prakarsa, kreativitas, dan kemandirian sesuai dengan bakat, minat, dan perkembangan fisik serta psikologis peserta didik. Hal tersebut sangat membantu dalam perkembangan akal dan mental peserta didik.

3. Standar Kompetensi Lulusan

Standar kompetensi lulusan adalah kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Standar kompetensi lulusan digunakan sebagai pedoman penilaian dalam penentuan kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan.

Setiap jenjang pendidikan memiliki kompetensi dasar yang berbeda. Mulai dari pendidikan dasar yang hanya bertujuan meletakkan dasar kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, ahklak mulia, serta keterampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut, sampai ke jenjang perguruan tinggi yang bertujuan mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang berakhlak mulia, memiliki pengetahuan, keterampilan, kemandirian, dan sikap untuk menemukan, mengembangkan, serta menerapkan ilmu, teknologi, dan seni yang bermanfaat bagi kemanusiaan.

4. Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Standar pendidik dan kependidikan adalah kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik ataupun mental, serta pendidikan dalam jabatan. Pendidik harus memiliki kualifikasi akademis dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi bagi para pendidik, di antaranya:

- a. kualifikasi akademik pendidikan minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1);
- b. latar belakang pendidikan tinggi dengan program pendidikan yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan; dan
- c. sertifikat profesi guru untuk jenjang yang dia geluti.



BAB 4

KONSEP ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Pendidikan memiliki fungsi yang hakiki dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang akan menjadi aktor-aktor dalam menjalankan fungsi dalam berbagai bidang kehidupan, seperti bidang kependudukan, politik, ekonomi, ketenagakerjaan, dan sosial budaya. Oleh karena itu, hubungan antara pendidikan dan bidang-bidang kehidupan di luar pendidikan perlu dibahas agar terjadi sinergi antara sistem pendidikan internal dan eksternal. Tantangan eksternal dari sistem pendidikan merupakan sumber inspirasi yang paling utama dalam melakukan perubahan dan pembaruan sistem pendidikan itu secara internal. Tantangan masa depan bagi sistem pendidikan di Indonesia tidak semata-mata menyangkut cara meningkatkan pendidikan secara internal, tetapi juga cara meningkatkan kesesuaian pendidikan dengan bidang-bidang kehidupan lain.

Tuntutan yang paling mendesak dalam memacu pembangunan pendidikan yang bermutu dan relevan adalah peningkatan kemampuan dalam melakukan analisis kebijakan. Oleh karena itu, para analis kebijakan dalam bidang pendidikan tidak hanya dituntut untuk menguasai teknik-teknik penelitian dan pengembangan, tetapi juga dituntut untuk menguasai isu-isu pendidikan yang relevan, baik isu pendidikan secara internal maupun isu-isu pendidikan dalam kaitannya secara lintas sektoral. Isu-isu pendidikan secara internal meliputi sistem pendidikan berikut komponen-komponennya yang integral, seperti isu *"pemerataan dan perluasan akses pendidikan, isu peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan, serta*

isu penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik". Tiga isu tersebut menjadi isu utama sistem pendidikan saat ini dalam strategi pengembangan sistem pendidikan 2005–2009 (Diknas, 2006: 9).

Adapun isu pendidikan secara eksternal yang perlu terus dikaji oleh para analis kebijakan, menyangkut keterkaitan integral antara pendidikan dan kebutuhan masyarakat sebagai *stakeholder* pendidikan dalam berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, sosial budaya, ketenagakerjaan, dan lingkungan hidup. Oleh karena itu, penguasaan terhadap isu-isu pendidikan, baik secara internal maupun eksternal, perlu dibentuk oleh suatu kelompok analis kebijakan pendidikan yang memiliki latar belakang pendidikan secara interdisipliner. Penguasaan teknologi dalam penelitian dan pengembangan serta isu-isu kebijakan pendidikan tersebut harus merupakan kekuatan yang perlu terus dikembangkan. Hal itu dilakukan untuk melahirkan berbagai gagasan yang berguna dalam membangun sistem pendidikan yang efisien, bermutu, dan relevan dengan tuntutan masyarakat dalam berbagai bidang.



A. Konsep Dasar Analisis Kebijakan Pendidikan

1. Definisi Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan prosedur berpikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia. Menurut Duncan MacRae (Suryadi dan Tilaar, 1994: 40), analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam upaya memecahkan masalah publik.

Lebih lanjut, Suryadi dan Tilaar menegaskan bahwa analisis kebijakan adalah cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk pemecahan masalah kebijakan.

Adapun menurut Dunn (Suryadi dan Tilaar, 1994: 42) analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode inkuiri dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kebijakan.

Menurut Patton dan Sawicki (1986), analisis kebijakan adalah rangkaian proses dalam menghasilkan kebijakan.

Menurut MacRae (1976), analisis kebijakan sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran untuk memecahkan masalah publik.

Menurut Stokey dan Zekhauser (1986), analisis kebijakan adalah suatu proses nasional dengan menggunakan metode dan teknik yang rasional pula. Selanjutnya, mempersempit analisis kebijakan hanya untuk para pembuat keputusan yang rasional sebagai penentu tujuan kebijakan dan yang menggunakan proses logika dalam menelusuri cara terbaik untuk mencapai suatu tujuan.

Berdasarkan keempat definisi di atas, dalam analisis kebijakan terdapat empat hal berikut.

- a. Ilmu sosial terapan, artinya suatu hasil nyata dari misi ilmu pengetahuan yang terlahir dari gerakan profesionalisme ilmu-ilmu sosial.
- b. Menghasilkan dan mendayagunakan informasi merupakan suatu bagian dari kegiatan analisis kebijakan, yaitu pengumpulan, pengolahan, dan pendayagunaan data agar menjadi masukan yang berguna bagi para pembuat keputusan.
- c. Meriggunakan "metode inkuiri" dan argumentasi berganda, yaitu penggunaan jenis-jenis metode dan teknik dalam analisis kebijakan, seperti metode yang sifatnya deskriptif, preskriptif, kuantitatif, dan kualitatif. Penggunaan metode tersebut bergantung pada sifat isu kebijakan yang sedang disoroti.
- d. Pengambilan keputusan yang bersifat politis, yaitu suatu proses pendayagunaan informasi dalam proses pembuatan kebijakan publik.

2. Batasan Pendekatan Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan menggunakan dua pendekatan berikut.

- a. Pendekatan deskriptif untuk menyajikan informasi apa adanya pada pengambil keputusan, agar pengambil keputusan memahami permasalahan yang sedang disoroti dari suatu isu kebijakan.
- b. Pendekatan normatif dimaksudkan untuk membantu para pengambil keputusan dalam memberikan gagasan hasil pemikiran sehingga mampu memecahkan suatu kebijakan.

Dalam analisis kebijakan, ada dua paradigma metodologi yang sering digunakan, yaitu paradigma kuantitatif dan paradigma kualitatif. Dalam praktiknya, paradigma kualitatif yang sering digunakan karena analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga melahirkan gagasan dan pemikiran mengenai pemecahannya.

Prosedur analisis kebijakan pendidikan mempertimbangkan tiga hal berikut.

- a. *Fungsi alokasi*, yaitu mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan, dan analisis kebijakan.
- b. *Fungsi inquiri*, yaitu penemuan yang bersifat integral dari semua agenda yang telah dilakukan.
- c. Fungsi komunikasi dilaksanakan jika analisis kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang realistis.

Adapun isu-isu strategis dalam dunia pendidikan saat ini meliputi tiga hal, yaitu:

- a. pemerataan dan perluasan akses;
- b. peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing;
- c. penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik.

3. Analisis Kebijakan Pendidikan

Menurut Penelaahan Sektor Pendidikan (PSP, 1986), analisis kebijakan adalah proses yang dapat menghasilkan informasi teknis sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan yang didukung oleh informasi teknis. Informasi teknis merupakan suatu satuan pernyataan kebenaran induktif yang didukung oleh kebenaran secara empiris sebagai hasil dari rangkaian analisis data.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan pendidikan adalah prosedur untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan.

Analisis kebijakan tidak hanya melakukan analisis terhadap data dan informasi, tetapi juga memerhatikan seluruh aspek yang menyangkut proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari analisis terhadap masalahnya, pengumpulan informasi, analisis, penentuan alternatif kebijakan,

sampai penyampaian alternatif terhadap para pembuat keputusan. Rumusan alternatif kebijakan yang dihasilkan dari proses analisis kebijakan tidak secara langsung dapat dijadikan suatu kebijakan. Jika rumusan kebijakan ini didukung oleh kekuatan otoritas, alternatif kebijakan itu akan berubah menjadi suatu kebijakan. Dengan demikian, prosedur yang dapat menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses rasional. Adapun terjadinya kebijakan itu merupakan proses politik.

Sebagian analisis kebijakan bersifat deskriptif. Oleh karena itu, analisis kebijakan bersandar pada ilmu-ilmu pengetahuan sosial dan tingkah laku (*behavior*) yang berfungsi untuk membuat dan membenarkan klaim tentang penyebab dan akibat dari suatu kebijakan. Akan tetapi, analisis kebijakan juga berpijak pada norma. Hal itu didukung oleh etika dan cabang sosial lainnya, serta filosofi politik. Norma tersebut berfungsi untuk mengevaluasi dan membenarkan klaim tentang moral dan kegunaan yang diharapkan. Perlu adanya aspek pengaruh analisis kebijakan yang berdasarkan norma karena relevansi kebijakan dengan pengetahuan dan mempertimbangkan akibat dan prosesnya berlandaskan etika. Dalam analisis kebijakan, pilihan akhir dan pemaknaan memerlukan usaha berkelanjutan yang mempersaingkan nilai-nilai, efisiensi, keamanan, dan kebebasan, serta demokrasi (Fattah, 2013:6).



B. Teori, Metode, dan Pendekatan Analisis Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan pada dasarnya menyangkut penanganan masalah-masalah publik tentang pendidikan atau masalah yang menjadi kepentingan umum, sekolah, masyarakat, dan pemerintah. First (1992) mengemukakan bahwa kebijakan adalah satu visi yang memandu untuk pergi dan panduan untuk mencapainya.

Dalam pengembangan dan perumusan kebijakan pendidikan diperlukan suatu analisis kebijakan. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.

1. Teori Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan dapat mengkaji sebab-akibat, dan kinerja kebijakan serta program publik. First (1992) menyebutkan bahwa

analisis kebijakan pendidikan merupakan suatu prosedur menemukan, mengantisipasi, mengeksplorasi, membandingkan, dan mengartikulasikan alternatif yang tersedia untuk mencapai sasaran pendidikan. Dengan demikian, satu kebijakan pendidikan merupakan alternatif pilihan terbaik, paling tepat di antara sekian banyak alternatif yang ditemukan.

Patton dan Sawick (1986) mengemukakan enam langkah analisis kebijakan pendidikan, yaitu:

- a. memverifikasi, membatasi, dan memerinci masalah pendidikan;
- b. memantapkan kriteria evaluasi pendidikan;
- c. mengidentifikasi alternatif kebijakan pendidikan;
- d. mengevaluasi alternatif kebijakan pendidikan;
- e. memilih alternatif pilihan di antara alternatif-alternatif kebijakan pendidikan;
- f. memantau hasil (*outcome*) kebijakan pendidikan.

2. Metode dan Teknik Analisis Kebijakan Pendidikan

Metode dan teknik analisis kebijakan didasarkan pada tahap-tahap proses pembuatan kebijakan yang oleh Dunn (2000) diuraikan secara terperinci sebagai berikut.

a. Merumuskan Masalah Kebijakan

Masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai atau kesempatan yang tidak terealisasi, tetapi dapat dicapai melalui tindakan publik. Perumusan masalah terdiri atas beberapa fase yang saling bergantung, yaitu pencarian masalah, pendefinisian, spesifikasi, dan pengenalan masalah.

b. Meramalkan Kebijakan Masa Depan

Ada tiga bentuk peramalan, yaitu sebagai berikut: (a) proyeksi adalah peramalan didasarkan pada eksplorasi atas kecenderungan masa lalu ataupun masa kini ke masa depan; (b) prediksi adalah ramalan yang didasarkan atas asumsi teoretis; (c) perkiraan adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan.

c. Merekomendasikan Aksi-aksi Kebijakan

Tahap rekomendasi adalah proses analisis kebijakan, memungkinkan analisis kebijakan menghasilkan informasi tentang serangkaian kemungkinan

an tindakan untuk memecahkan masalah yang berdampak bagi masyarakat seluruhnya. Rekomendasi merupakan kebijakan pada masa depan yang akan menghasilkan keluaran yang bernilai dari setiap alternatif kebijakan.

d. Memantau Hasil Kebijakan

Tahap ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang sebab-akibat dari kebijakan. Pemantauan menghasilkan kesimpulan yang jelas tentang cara pelaksanaan kebijakan dan hasil serta dampaknya.

e. Mengevaluasi Kinerja Kebijakan

Evaluasi dimaksudkan untuk memberikan informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan serta memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kontak terhadap nilai-nilai yang mendasar tentang pemilihan tujuan dan target.

3. Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Dalam literatur analisis kebijakan, pendekatan dalam analisis kebijakan pada dasarnya meliputi dua bagian besar, yaitu pendekatan deskriptif dan pendekatan normatif (Suryadi dan Tilaar, 1994:46).

Pendekatan deskriptif adalah suatu prosedur atau cara yang digunakan oleh penelitian dalam ilmu pengetahuan (baik ilmu pengetahuan murni maupun terapan). Selanjutnya, Suryadi dan Tilaar mengutip pendapat Cohn bahwa pendekatan deskriptif adalah pendekatan positif yang diwujudkan dalam bentuk upaya ilmu pengetahuan yang menyajikan suatu *state of the art* atau keadaan apa adanya yang sedang diteliti dan perlu diketahui oleh pengguna. Tujuan pendekatan deskriptif adalah mengemukakan penafsiran yang benar secara ilmiah mengenai gejala kemasyarakatan agar diperoleh kesepakatan umum mengenai suatu permasalahan yang sedang disoroti.

Pendekatan normatif yang sering juga disebut pendekatan perspektif merupakan upaya dalam ilmu pengetahuan untuk menawarkan suatu norma, kaidah, atau resep yang dapat digunakan oleh pengguna dalam rangka memecahkan masalah. Tujuan pendekatan ini adalah membantu mempermudah para pengguna hasil penelitian dalam menentukan atau memilih salah satu dari beberapa pilihan cara atau prosedur yang paling efisien dalam menangani atau memecahkan masalah.

Analisis kebijakan pendidikan sebagai salah satu cabang ilmu sosial terapan juga menggunakan pendekatan deskriptif dan pendekatan normatif.

Pendekatan deskriptif dimaksudkan untuk menyajikan informasi apa adanya pada pengambil keputusan. Tujuan pendekatan deskriptif dalam analisis kebijakan pendidikan agar para pengambil keputusan memahami permasalahan yang sedang disoroti dari suatu isu kebijakan. Pendekatan normatif dimaksudkan untuk membantu para pengambil keputusan dalam bentuk pemikiran-pemikiran mengenai cara atau prosedur yang paling efisien dalam memecahkan suatu masalah kebijakan pendidikan.

Pendekatan deskriptif dan normatif hanya merupakan sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional. Para ahli seperti Patton dan Sawacki, 1986; Stokey dan Zekhouser, 1985 menyatakan bahwa analisis kebijakan hanya meliputi dimensi rasional. Dunn (1981) berpendapat bahwa analisis kebijakan meliputi seluruh dimensi rasional ataupun politik (Suryadi dan Tilaar, 1994: 48). Sepanjang analisis kebijakan menggunakan pendekatan normatif, keseluruhan aspek yang berkaitan dengan pengambilan keputusan merupakan subjek yang perlu dipelajari dalam analisis kebijakan. Suatu masalah kebijakan publik, seperti pendidikan dapat dipandang secara multidisipliner, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Oleh karena itu, proses politik dari analisis kebijakan merupakan proses yang diteliti dalam analisis kebijakan pendidikan.



Paradigma Metodologis Analisis Kebijakan Pendidikan

Secara metodologis, analisis kebijakan dapat dibedakan dalam dua tipologi, yaitu metodologi kualitatif dan kuantitatif. Menurut Suryadi dan Tilaar (1994: 48), pendekatan dalam analisis kebijakan seluruhnya bersifat kualitatif karena analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga melahirkan suatu gagasan dan pemikiran mengenai cara-cara pemecahannya. Masalah kebijakan bersifat kualitatif karena proses pemahaman analisis kebijakan penuh dengan pemikiran yang bersifat kualitatif.

Oleh karena itu, walaupun terdapat perbedaan antara metodologi kuantitatif dan kualitatif dalam analisis kebijakan pendidikan, dalam kenyataannya kedua metodologi analisis kebijakan tersebut sering digunakan.

Perbedaan dalam metodologi kualitatif dan kuantitatif terjadi hanya dalam teknik penelitian atau analisis dalam kebijakan. Artinya, beberapa masalah kebijakan pendidikan dapat dipahami metodologi kuantitatif,

khususnya masalah-masalah yang bersifat makro dan umum. Akan tetapi, beberapa masalah kebijakan lainnya tidak dapat dipahami hanya dengan menggunakan metodologi kuantitatif karena sifatnya terlalu khusus dan unik. Dalam keadaan demikian, metodologi kualitatif dapat dilakukan dengan cara mempelajari permasalahan kebijakan pendidikan secara kasus per kasus karena permasalahan itu memerlukan pemecahan yang dilakukan secara kasus per kasus pula.



D. Prosedur Analisis Kebijakan Pendidikan

Pembahasan tentang metodologi dalam analisis kebijakan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai substansi pendidikannya.

Prosedur kerja atau metodologis analisis kebijakan pendidikan, menurut Suryadi dan Tilaar (1994: 55) dikelompokkan dalam tiga kategori besar, yaitu fungsi alokasi, fungsi inkuiri, dan fungsi komunikasi. Ketiga fungsi tersebut merupakan perangkat yang lengkap sehingga analisis kebijakan tidak akan dapat mencapai sasaran jika salah satu fungsi atau lebih tidak dilakukan. Substansi ketiga fungsi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi menekankan fungsi analisis kebijakan dalam penentuan agenda analisis kebijakan (*agenda setting mechanism*). Fungsi alokasi sebagai salah satu fungsi penting yang perlu diterapkan dalam kegiatan analisis kebijakan adalah mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan, dan analisis kebijakan yang didasarkan pada kajian terhadap isu-isu kebijakan pendidikan dalam tingkatan yang lebih makro dan strategis. Untuk melaksanakan fungsi penting ini, analisis kebijakan harus mampu melibatkan dari dalam, atau mempelajari tentang sistem dan proses pembuatan kebijakan negara, baik dalam tingkatan suprastruktur (politis) maupun dalam tingkat sektoral (teknis).

Kajian makro tidak akan terlepas dari sistem-sistem lain yang menyangkut sistem ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankamnas. Kajian makro merupakan analisis hubungan timbal balik antara sistem pendidikan dengan sistem yang lebih besar. Agar pendidikan memiliki kesesuaian dengan bidang-bidang kehidupan masyarakat, perlu diciptakan suatu keadaan agar sistem pendidikan dapat berkembang secara seimbang

dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di luar sistem lingkungannya.

Berdasarkan perkembangan tersebut, kajian interdisipliner perlu dilakukan dengan jalan memetakan isu-isu kebijakan pendidikan berdasarkan tuntutan dari berbagai bidang kehidupan di luar sistem pendidikan. Langkah selanjutnya, dialog kebijakan (*policy dialog*) mengenai isu-isu yang telah teruji secara rasional empiris antara analisis kebijakan dengan pihak pembuat kebijakan.

Dialog tersebut dimaksudkan agar diperoleh maksud mengenai urutan prioritas berdasarkan pandangan para pembuat keputusan. Artinya, mempertemukan hasil penelitian dan pandangan dengan para pembuat keputusan mengenai isu kebijakan yang sedang atau diperkirakan akan dihadapi. Dalam menentukan agenda penelitian yang tepat guna dan waktu, analisis kebijakan pendidikan harus mampu memilih berbagai isu kebijakan pendidikan dalam beberapa tingkatan.

Menurut Dunn (1995), ada dua kategori dalam melakukan isu kebijakan, yaitu:

- a. kebijakan strategis (*strategis decision*);
- b. kebijakan taktis operasional (*operasional tactical*).

Dalam proses pembuatan keputusan, isu-isu pendidikan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu "isu strategis-politis, isu teknis, dan isu operasional" (Suryadi dan Tilaar, 1994: 59).

- a. Isu strategis-politis bersifat sangat mendasar sehingga memiliki pengaruh makro dan jangka panjang (seperti RUU tentang sistem pendidikan). Ruang lingkup isu-isu strategis-politis bersifat nasional dan lebih dirasakan oleh para pimpinan dan para politikus.
- b. Isu teknis masih bersifat makro, tetapi lebih berkaitan dengan bentuk-bentuk penerapannya dalam perencanaan dan pengelolaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan secara sektoral.
- c. Isu operasional berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh para perencana, pengelola, dan para pengelola program pendidikan sehari-hari dalam implementasi suatu kebijakan.

2. Fungsi Inkuiri

Fungsi inkuiri menekankan pada fungsi analisis kebijakan dalam dimensi rasional, digunakan dalam rangka menghasilkan informasi teknis yang berguna sebagai bahan masukan bagi proses pembuatan keputusan

pendidikan. Fungsi inkuiri juga dapat dilakukan jika seluruh atau sebagian agenda penelitian dan pengembangan sudah dilaksanakan dan sudah mencapai hasil-hasilnya.

Dalam fungsi inkuiri, setiap topik penelitian yang ada merupakan komponen-komponen integral dari suatu isu kebijakan yang strategis-politis sehingga hasil-hasil penelitian dan pengembangan juga akan tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu-isu kebijakan strategis yang sedang disoroti.

a. Kajian Metodologi dan Substansi

Dalam melaksanakan fungsi inkuiri, menurut Suryadi dan Tilaar (1994: 60), kegiatan analisis kebijakan pendidikan melaksanakan kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan. Kajian tersebut dapat berbentuk kajian metodologi dan kajian substansi, yang antara lain:

- 1) kajian metodologi untuk memberi umpan balik bagi para peneliti agar mencapai penyempurnaan metodologi pada kemudian hari;
- 2) kajian substansi untuk memperoleh sintesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan yang lebih realistis berkaitan dengan isu-isu kebijakan pendidikan yang sudah diidentifikasi sebelumnya.

b. Argumentasi Kebijakan

Kajian substansi dimaksudkan untuk menguji suatu gagasan realistis atau tidak. Usulan kebijakan diuji kemungkinan penerapannya berdasarkan analisis ekonomi, politik, sosiologis, dan administratif sehingga setiap gagasan pembaharuan dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi objektif yang ada.

- 1) Analisis ekonomi untuk melihat suatu gagasan kebijakan dapat diterapkan atau tidak, terutama jika dihubungkan dengan dukungan anggaran yang tersedia dan kemungkinan kenaikan anggaran pendapatan negara masa depan.
- 2) Analisis politis untuk menguji suatu gagasan kebijakan memiliki dukungan secara politis atau tidak (seperti RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional).
- 3) Analisis sosiokultural untuk melakukan kajian mengenai kemungkinan suatu kebijakan pendidikan dapat diterapkan dan pengaruhnya terhadap kehidupan budaya dan bermasyarakat.

- 4) Analisis administratif merupakan suatu cara untuk menguji usulan gagasan kebijakan berdasarkan pertimbangan bahwa gagasan tersebut dapat dijabarkan menjadi kegiatan yang lebih operasional.

3. Fungsi Komunikasi

Fungsi komunikasi menekankan cara-cara atau prosedur yang efisien dalam rangka memasarkan hasil-hasil kebijakan pendidikan sehingga memiliki dampak yang berarti bagi proses pembuatan keputusan.

Fungsi komunikasi dapat dilaksanakan jika analisis kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang realistis. Tugas analisis kebijakan adalah menyampaikan alternatif atau gagasan kebijakan kepada semua pihak yang berhubungan agar diperoleh umpan balik mengenai keabsahan gagasan-gagasan yang diusulkan. Pihak-pihak tersebut terdiri atas pembuat keputusan, para perencana, para pengelola, para peneliti, dan pemikir, para pelaksana, serta masyarakat luas.



E. Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan

1. Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional

Istilah kebijakan (*policy*) sering dicampuradukkan dengan istilah kebijaksanaan (*wisdom*). Padahal, kedua istilah ini mempunyai makna yang sangat jauh berbeda. Landasan utama yang mendasari suatu kebijakan adalah pertimbangan akal. Tentunya suatu kebijakan bukan merupakan hasil pertimbangan akal manusia. Sekalipun demikian, akal manusia merupakan unsur yang dominan di dalam mengambil keputusan dari berbagai opsi dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Adapun suatu kebijaksanaan lebih menekankan pada faktor-faktor emosional dan irasional. Akan tetapi, hal ini tidak berarti bahwa suatu kebijaksanaan tidak mengandung unsur-unsur rasional. Mungkin faktor-faktor rasional tersebut belum tercapai pada saat itu atau merupakan intuisi.

2. Fungsi Pendidikan Nasional

Fungsi pendidikan nasional menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang ber-

martabat 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-prinsip yang digunakan untuk mewujudkan fungsi pendidikan nasional adalah sebagai berikut.

- a. Demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai budaya, dan kemajemukan bangsa.
- b. Satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka dan multimakna, diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- c. Memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- d. Mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- e. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan (Depdiknas, 2007: 8).

3. Dasar Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional

Dasar kebijakan pembangunan pendidikan nasional adalah sebagai berikut.

- a. Amanat Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009.
- b. Visi pendidikan nasional. Visi pendidikan nasional: terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.
- c. Misi pendidikan nasional. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, misi pendidikan nasional adalah:
 - 1) 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) memperdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip ekonomi dalam konteks Negara Kesatuan RI (Depdiknas, 2007: 12).
- d. Tata nilai departemen pendidikan nasional. Tata nilai merupakan hal yang sangat penting untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Oleh sebab itu, Depdiknas telah merumuskan tata nilai yang harus dimiliki dan dilaksanakan dalam setiap melakukan aktivitasnya sesuai dengan bidang keahliannya. Tata nilai ini dibagi menjadi tiga, yaitu, *input values*, *process values*, dan *output values*.
- 1) Nilai-nilai masukan (*input values*), yaitu nilai-nilai yang dibutuhkan dalam diri setiap pegawai Depdiknas dalam rangka mencapai keunggulan, yang meliputi:
 - a) amanah;
 - b) profesional;
 - c) antusias dan bermotivasi tinggi;
 - d) bertanggung jawab dan mandiri;
 - e) kreatif;
 - f) disiplin;
 - g) peduli dan menghargai orang lain;
 - h) belajar sepanjang hayat.
 - 2) Nilai-nilai proses (*process values*), yaitu nilai-nilai yang harus diperhatikan dalam bekerja di Depdiknas, dalam rangka mencapai dan mempertahankan kondisi yang diinginkan, yang meliputi:
 - a) visioner dan berwawasan;
 - b) menjadi teladan;
 - c) memotivasi;

- d) mengilhami;
 - e) memberdayakan;
 - f) membudayakan;
 - g) taat asas;
 - h) koordinatif dan bersinergi dalam kerangka kerja tim;
 - i) akuntabel.
- 3) Nilai-nilai keluaran (*output values*), yaitu nilai-nilai yang diperhatikan oleh para *stakeholders* (Pemerintah, DPR, donatur, dunia pendidikan, dan masyarakat lainnya), yang meliputi:
- a) produktif;
 - b) gandrung mutu tinggi;
 - c) dapat dipercaya;
 - d) responsif dan aspiratif;
 - e) antisipatif dan inovatif;
 - f) demokratis, berkeadilan, dan inklusif.

4. Pilar Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan Nasional

Ada tiga pilar kebijakan pokok pembangunan pendidikan nasional, yaitu sebagai berikut.

a. Pemerataan dan Perluasan Akses

Salah satu tugas pokok rencana strategis Depdiknas adalah pemerataan dan perluasan akses pendidikan. Tugas pokok tersebut diarahkan untuk memperluas daya tampung satuan pendidikan dan memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta didik dari berbagai golongan masyarakat yang berbeda, baik secara sosial, ekonomi, gender, lokasi tempat tinggal, tingkat kemampuan intelektual maupun kondisi fisik.

Kebijakan untuk pemerataan dan perluasan akses pendidikan dilakukan melalui penguatan program-program berikut.

- 1) Pendanaan biaya operasi Wajar Diknas 9 tahun.
- 2) Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan wajar. Penyediaan sarana/prasarana SD/MI sederajat mencakup penambahan sarana dengan membangun sekolah baru dan ruang kelas baru, untuk pendidikan layanan khusus dan rehabilitasi serta revitalisasi sarana/prasarana yang rusak.
- 3) Rekrutmen pendidik dan tenaga kependidikan. Rekrutmen tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kecukupan jumlah dan kualifi-

fikasi guru profesional di berbagai jenjang pendidikan, pemerataan penyebaran secara geografis, keahlian, dan kesetaraan gender.

- 4) Perluasan pendidikan wajar pada jalur nonformal; termasuk kebijakan strategis untuk mendukung program wajar. Kegiatan ini diharapkan dapat meningkatkan angka partisipasi Dikdas melalui program Paket A dan Paket B.
- 5) Perluasan akses pendidikan keaksaraan bagi penduduk usia >15 tahun; merupakan kebijakan dalam rangka memenuhi hak memperoleh pendidikan bagi penduduk buta aksara.
- 6) Perluasan akses SLB dan sekolah inklusif.
- 7) Pengembangan pendidikan layanan khusus bagi anak usia Wajar Dikdas yang memerlukan layanan khusus.
- 8) Perluasan akses PAUD.
- 9) Pendidikan kecakapan hidup.
- 10) Perluasan akses SMA/SMK dan SM terpadu.
- 11) Perluasan akses perguruan tinggi.
- 12) Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi sebagai sarana pembelajaran jarak jauh.
- 13) Peningkatan peran serta masyarakat dalam perluasan akses SMA, SMK/SM terpadu, SLB, dan PT.

b. Peningkatan Mutu, Relevansi, dan Daya Saing

Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pada masa depan diharapkan dapat memberikan dampak bagi perwujudan eksistensi manusia dan interaksinya sehingga dapat hidup bersama dalam keragaman sosial dan budaya.

Kebijakan untuk peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan dilakukan melalui penguatan program-program berikut.

- 1) Implementasi dan penyempurnaan SNP dan penguatan peran badan SNP.
- 2) Pengawasan dan penjaminan mutu secara terprogram dengan mengacu pada SNP.
- 3) *Survei benchmarking* mutu pendidikan terhadap standar internasional.
- 4) Perluasan dan peningkatan mutu akreditasi oleh BAN-SM, BAN-PNF, dan BAN-PT.
- 5) Pengembangan guru sebagai profesi.

- 6) Pembinaan dan pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan nonformal.
- 7) Pengembangan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan.
- 8) Perbaikan dan pengembangan sarana dan prasarana.
- 9) Perluasan pendidikan kecakapan hidup.
- 10) Pengembangan sekolah berbasis keunggulan lokal di setiap kabupaten/kota.
- 11) Pengembangan sekolah bertaraf internasional di setiap provinsi/kabupaten/kota.
- 12) Mendorong jumlah jurusan di PT yang masuk dalam 100 besar Asia atau 500 besar dunia.
- 13) Akselerasi jumlah program studi kejuruan, fokasi, dan profesi.
- 14) Peningkatan jumlah dan mutu publikasi ilmiah dan HAKI.
- 15) Peningkatan kreativitas, kewirausahaan, dan kepemimpinan mahasiswa.
- 16) Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pendidikan.

c. *Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas, dan Citra Publik*

Tujuan jangka panjang Depdiknas adalah mendorong kebijakan sektor agar mampu memberikan arah reformasi pendidikan secara efektif, efisien, dan akuntabel. Kebijakan dalam tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik pendidikan secara keseluruhan dapat digambarkan sebagai berikut.

- 1) Peningkatan sistem pengendali internal berkoordinasi dengan BPKP dan BPK.
- 2) Peningkatan kapasitas dan kompetensi aparat inspektorat jenderal.
- 3) Peningkatan kapasitas dan kompetensi aparat perencanaan dan penganggaran.
- 4) Peningkatan kapasitas dan kompetensi manajerial aparat.
- 5) Peningkatan ketaatan pada peraturan perundang-undangan.
- 6) Penataan regulasi pengelolaan pendidikan dan penegakan hukum di bidang pendidikan.
- 7) Peningkatan citra dan layanan publik.
- 8) Peningkatan kapasitas dan kompetensi pengelola pendidikan.
- 9) Pelaksanaan Inpres Nomor 5 tahun 2004.
- 10) Intensifikasi tindakan-tindakan preventif oleh inspektorat jenderal.

- 11) Intensifikasi dan ekstensifikasi pemeriksa oleh Ijen, BPKP, dan BPK.
- 12) Penyelesaian tindak lanjut temuan-temuan pemeriksaan Itjen, BPKP, dan BPK.
- 13) Pengembangan aplikasi SIM secara terintegrasi.

5. Analisis Kebijakan dalam Bidang Pendidikan Nasional

Beberapa contoh analisis kebijakan dalam bidang pendidikan nasional yang telah dirumuskan dalam rencana strategis pembangunan bidang pendidikan nasional tahun 2005–2009 dan tahun 2010–2025. Kebijakan strategis pengembangan bidang pendidikan nasional 2005–2009 dengan tema “Peningkatan Kapasitas dan Modernisasi”. Tema ini melahirkan tiga kebijakan utama dalam pengembangan pendidikan nasional, yaitu (a) pemerataan dan perluasan akses pendidikan; (b) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; (c) penguatan pengelolaan, akuntabilitas, dan pencitraan publik (Depdiknas, 2006: 9). Ketiga analisis kebijakan utama tersebut, antara lain sebagai berikut.

a. Program Pendidikan Anak Usia Dini

Program ini bertujuan agar semua anak usia dini (usia 0–6 tahun), baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan tumbuh dan berkembang optimal sesuai dengan potensi yang dimilikinya, dan sesuai tahap-tahap perkembangan atau tingkat usia mereka. Pendidikan anak usia dini (PAUD) juga merupakan pendidikan persiapan untuk mengikuti jenjang pendidikan sekolah dasar.

Secara lebih spesifik, program ini bertujuan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan pendidikan melalui jalur formal, antara lain sebagai berikut.

- 1) Taman kanak-kanak (TK), raudhatul athfal (RA), dan bentuk lain yang sederajat, serta jalur pendidikan nonformal berbentuk kelompok bermain (KB), taman penitipan anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat, dan jalur informal berbentuk pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- 2) PAUD bertujuan menjaga dan memerhatikan kelangsungan hidup serta memfasilitasi tumbuh berkembang anak usia dini melalui pengasuhan, stimulasi pendidikan, stimulasi kecerdasan, serta layanan gizi dan kesehatan dalam rangka meningkatkan perkembangan kecerdasan jamak.

- 3) Pemerataan dan perluasan akses akan diupayakan bersama-sama oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pemerintah lebih berkonsentrasi pada pendidikan formal TK/RA serta mendorong peran serta swasta dan masyarakat untuk melakukan perluasan PAUD nonformal (KB, TPA). Perluasan oleh pemerintah dilakukan dengan mendirikan model-model atau rintisan penyelenggaraan PAUD yang disesuaikan dengan kondisi daerah/wilayah. Pada tahun 2009, pemerintah menargetkan APK TK/RA mencapai 40%, sedangkan APK PAUD nonformal usia 2–4 tahun 35% atau sekitar 4,3 juta orang. Perluasan akses PAUD akan dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan berikut.

Penyediaan sarana/prasarana PAUD oleh pemerintah dilaksanakan dengan pembangunan USB TK, dan mengembangkan model atau rintisan penyelenggaraan PAUD yang sesuai dengan kondisi lokal.

Target yang akan dicapai lembaga PAUD formal pada tahun 2009 sekurang-kurangnya satu TK, termasuk TK Pembina di setiap kecamatan. Adapun target lembaga PAUD nonformal, sekurang-kurangnya satu PAUD (taman penitipan anak atau kelompok bermain atau satuan PAUD sejenis) di setiap desa.

Penyediaan biaya operasional pendidikan diberikan dalam bentuk subsidi kepada penyelenggara PAUD, baik negeri maupun swasta, terutama di lembaga yang sebagian besar peserta didiknya berasal dari keluarga miskin. Target yang ingin dicapai pada tahun 2009 adalah lebih dari 50% lembaga PAUD yang siswanya berasal dari keluarga miskin dapat dibiayai oleh pemerintah.

Selain itu, mendorong peran serta masyarakat untuk menumbuhkan minat masyarakat (*demand side*) dalam menyelenggarakan lembaga PAUD, termasuk bekerja sama dengan berbagai organisasi masyarakat, organisasi keagamaan, organisasi lain, serta PT melalui subsidi imbal swadaya, kemudahan perizinan, dan bantuan fasilitas.

Pengembangan TK-SD Satu Atap; bagi SD yang memiliki fasilitas mencukupi didorong untuk membuka lembaga TK yang terintegrasi dengan SD (TK-SD Satu Atap) melalui subsidi pembiayaan secara kompetitif.

- 4) Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing PAUD akan dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan berikut.

Pengembangan menu generik pembelajaran dan penilaian merupakan kegiatan yang menyangkut pengembangan kurikulum,



BAB 5

FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN



A. Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Mengaitkan studi kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan dengan ilmu administrasi pendidikan selalu berbicara tentang administrasi pendidikan secara makro.

Secara prinsip, administrasi pendidikan merupakan aplikasi ilmu administrasi dalam lingkup pendidikan dan merupakan bagian dari *applied sciences*, terutama di bidang pendidikan, baik di sekolah maupun di luar sekolah. Hal itu dikarenakan beberapa alasan berikut.

1. Prinsip-prinsip yang dimiliki oleh ilmu administrasi pendidikan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang ada pada konsep administrasi pada umumnya. Demikian pula, fungsi-fungsi administrasi pendidikan juga merupakan rangkaian konsep dari rumusan administrasi dan manajemen.
2. Penerapan administrasi dalam bidang pendidikan diarahkan pada usaha untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen.
3. Administrasi pendidikan dapat dikatakan sebagai kegiatan penataan aspek pendidikan, termasuk dalam sistem penyelenggaraan pendidikan yang tercakup dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan,

seperti yang dilakukan dalam kegiatan administrasi pendidikan pada level nasional (makro) ataupun level regional (meso).

Dengan demikian, aspek pendidikan yang merupakan kajian administrasi pendidikan juga merupakan *public goods*, bukan *private goods*. Dalam konteks ini, pendidikan merupakan barang dan jasa milik umum (publik), dan masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran (Pasal 31 UUD 1945). Pendidikan juga merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, terutama peranan mendasar menyediakan kesempatan belajar.

Karena pendidikan merupakan *public goods*, sudah semestinya kajian kebijakan pendidikan masuk dalam dimensi kajian administrasi pendidikan yang multidisipliner.



B. Formulasi Kebijakan Pendidikan

1. Aktivitas Formulasi Kebijakan Pendidikan

Aktivitas-aktivitas sekitar formulasi adalah interaksi peranan antar-peserta perumusan kebijakan pendidikan, baik formal maupun tidak formal. Perumusan kebijakan tersebut sangat bergantung pada seberapa besar para peserta dapat memainkan peranan masing-masing dalam memformulasikan kebijakan.

Rumusan kebijakan pendidikan yang baik harus memenuhi kriteria berikut. *Pertama*, rumusan kebijakan pendidikan tidak mendiktekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu. *Kedua*, rumusan kebijakan pendidikan dapat dipergunakan ketika menghadapi masalah atau situasi yang timbul secara berulang. Hal ini berarti bahwa waktu, biaya, dan tenaga yang telah banyak dihabiskan, tidak hanya dipergunakan memecahkan satu masalah atau satu situasi.

2. Unsur-unsur yang Memengaruhi Formulasi Kebijakan Pendidikan

a. Lingkungan Kebijakan Pendidikan

Lingkungan kebijakan pendidikan adalah segala hal yang berada di luar kebijakan pendidikan, tetapi mempunyai pengaruh terhadap kebijakan pendidikan. Pengaruh tersebut dapat besar, kecil, langsung, tidak

langsung, laten, dan jelas. Dengan demikian, lingkungan kebijakan pendidikan dapat diartikan sebagai hal yang berada di luar kebijakan pendidikan, tetapi mempunyai pengaruh besar dalam dunia pendidikan.

Lingkungan kebijakan pendidikan dirumuskan secara berbeda-beda oleh para ahli ilmu kebijakan pendidikan. Supandi (1988) menyatakan, lingkungan kebijakan pendidikan meliputi kondisi sumber alam, iklim, topografi, demografi, budaya politik, struktur sosial, dan kondisi ekonomi. Lingkungan yang dianggap paling berpengaruh terhadap kebijakan tersebut adalah budaya politik.

b. Kondisi Sumber Alam

Kondisi sumber alam dapat berpengaruh terhadap kebijakan lingkungan pendidikan karena kebijakan pendidikan tidak terlepas dari ada-tidaknya, cukup-tidaknya, melimpah atau kurangnya sumber alam yang menjadi penopangnya. Di negara yang kondisi alamnya subur, yang masyarakatnya dapat dengan mudah mendapatkan sesuatu yang dibutuhkan, perumusan kebijakannya lebih baik dibandingkan dengan negara yang langka mengenai sumber-sumber alam.

Kedaaan sumber alam yang dapat habis dan dapat diperbarui, tentu berbeda dengan sumber alam yang tidak akan habis dan tidak akan diperbarui. Sebagai penopang dapat tidaknya kebijakan tersebut tentunya yang nanti dilaksanakan, kondisi sumber alam menduduki tempat strategis. Ia akan menentukan sebuah kebijakan pendidikan bergantung pada negara lain atau tidak.

Seberapa kondisi alam berpengaruh terhadap kebijakan pendidikan membutuhkan pembuktian secara empiris. Akan tetapi, karena antara negara satu dan yang lain kondisi sumber alamnya berbeda, temuan empiris mengenai pengaruh kondisi sumber alam bagi kebijakan pendidikan tentu yang sifatnya kasus dan tidak begitu mudah digeneralisasikan.

c. Iklim

Sebuah negara yang dalam semua iklimnya dapat dipergunakan untuk bekerja, tentu akan merumuskan kebijakan tanpa banyak pertimbangan soal iklim. Jika ada perubahan kebijakan sebagai akibat dari adanya iklim yang tidak diestimasi sebelumnya, umumnya bersifat elementer dan tidak begitu mendasar. Sebaliknya, di negara-negara yang mengenal musim dingin, yang rakyatnya tidak dapat bekerja sepanjang tahun, perumusan kebijakan pendidikannya harus memerhatikan faktor iklim ini. Jika tidak,

kebijakan-kebijakan yang dirumuskan tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik.

d. Demografi

Demografi atau kependudukan adalah faktor yang sangat penting untuk diperhatikan dalam perumusan kebijakan pendidikan. Negara yang penduduknya banyak akan merumuskan kebijakan pendidikan yang berbeda dengan negara yang penduduknya sedikit. Negara-negara yang penduduknya banyak, secara umum berhadapan dengan perumusan kebijakan pendidikan yang menyentuh persoalan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya sumber potensial yang dimiliki oleh pemerintahnya dalam usaha memenuhi kehendak rakyatnya di bidang pendidikan.

Sementara itu, di negara-negara penduduknya sedikit, yang sumber-sumber potensialnya melimpah, pendidikan yang menjadi tuntutan rakyatnya tidak lagi bersentuhan dengan kesempatan memperoleh pendidikan, melainkan sudah mengarah pada kualitas pendidikan.

Oleh karena itu, agar tuntutan masyarakat seputar persoalan mutu pendidikan dapat dipenuhi oleh pemerintah, dirumuskan kebijakan lain, seperti pembatasan kelahiran. Sebab, penduduk banyak berkonsekuensi logis bagi disediakannya sarana yang banyak.

e. Struktur Sosial

Struktur sosial masyarakat berpengaruh terhadap perumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan. Struktur sosial adalah pelapisan masyarakat dari strata tinggi sampai dengan strata rendah.

Struktur sosial masyarakat dapat terbentuk oleh kesamaan, adat, daerah, agama, kepercayaan, habit/kebiasaan, keahlian, dan kesamaan lainnya.

3. Aktor-aktor dan Jaringan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

a. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan pendidikan disebut sebagai aktor perumus kebijakan pendidikan. Sebutan lain bagi aktor adalah peserta perumusan kebijakan pendidikan. Karena kebijakan pendidikan mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan

teknis), para aktor perumusan kebijakan pendidikan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Aktor-aktor perumusan kebijakan pendidikan dapat digolongkan menjadi aktor utama perumusan kebijakan pendidikan dan aktor non-utama. Aktor utama disebut aktor resmi dan aktor struktural. Sebaliknya, aktor nonutama disebut aktor tidak resmi dan nonstruktural.

Aktor utama dalam perumusan kebijakan pendidikan adalah sebagai berikut.

1) *Legislatif*

Legislatif sering dimaksudkan sebagai pembentuk perundang-undang dan perumus kebijakan. Para perumus kebijakan tersebut mempunyai sebutan yang berbeda-beda di tiap-tiap negara. Ada yang disebut parlemen, ada yang disebut DPR, MPR.

2) *Eksekutif*

Eksekutif adalah pelaksana undang-undang. Meskipun sebagai pelaksana, eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan.

3) *Administrator*

Administrator tertinggi di setiap departemen memegang peranan penting dalam merumuskan kebijakan departemennya karena mereka lebih tahu tentang hal-hal yang harus dikelola. Administrator departemen tersebut (dalam hal ini adalah menteri) dikenal sebagai pembantu eksekutif, membidangi masing-masing bidang yang didepartemenrasikan.

Menteri pendidikan misalnya, mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan pendidikan yang berkaitan dengan departemennya. Secara materiel, menteri pendidikan mempunyai kewenangan untuk merumuskan, meskipun secara legalitas yang menetapkan adalah jajaran yang berada di atasnya: legislatif dan eksekutif.

4) *Interest group*

Interest group atau kelompok kepentingan adalah kelompok yang beranggotakan orang-orang yang mempunyai kepentingan sama. Kelompok ini berusaha memengaruhi pengurus kebijakan formal. Mereka berusaha agar kepentingan kelompoknya dapat terakomodasi dalam kebijakan yang dirumuskan oleh para perumus formal.

5) *Perguruan tinggi*

Perguruan tinggi adalah suatu lembaga tempat para elite akademikus berada. Dalam penyusunan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, kedudukan perguruan tinggi tidak pernah dikesampingkan. Kedudukan perguruan tinggi memegang peranan penting, meskipun tidak berada dalam jajaran peserta perumusan kebijakan formal. Harapan, aspirasi, dan masukan yang berasal dari masyarakat melalui berbagai saluran, umumnya dimintakan pendapatnya pada perguruan tinggi.

6) *Tokoh perseorangan*

Tokoh perseorangan dapat berasal dari berbagai bidang, yaitu agama, politik, ekonomi, pendidikan, budaya, seni, dan teknologi. Karena kapasitas pribadinya, tokoh perseorangan dapat memberikan gagasan, pikiran yang brilian bagi penyusunan kebijakan pendidikan. Oleh karena tokoh perseorangan ini umumnya langsung berhubungan dengan para perumus kebijakan formal, mereka dapat langsung menyampaikan gagasan dan sumbangan pikirannya.



Permasalahan Agenda dan Pendekatan Kebijakan Pendidikan

1. *Masalah dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan*

Menurut Supandi (1988), terdapat beberapa jenis masalah kebijakan pendidikan, antara lain:

- a. masalah prosedural, jika berhubungan dengan cara pemerintah mengatur dan menjalankan kegiatan pendidikan dan pekerjaannya;
- b. masalah substansial, jika berkenaan dan konsekuensi dari kegiatan pendidikan;
- c. masalah distributif, jika melibatkan sedikit masyarakat dan dapat ditangani orang per orang;
- d. masalah regulatori, jika masalah tersebut menimbulkan hambatan dan pembatasan terhadap tindakan pendidikan;
- e. masalah redistributif apabila berkaitan dengan transfer sumber-sumber di antara kelompok-kelompok atau kelas masyarakat.

Tidak semua masalah umum dan "isu-isu" tersebut diperhatikan oleh perumus kebijakan pendidikan. Tidak jarang masalah-masalah umum dan isu-isu tersebut hilang tanpa kesan. Meskipun diakui bahwa sebagian dari masalah dan "isu" tersebut mendapat perhatian. Masalah umum serta "isu-isu" yang mendapatkan perhatian para perumus kebijakan inilah yang lazim disebut sebagai agenda kebijakan.

Masalah dan "isu" tersebut dapat menjadi agenda, jika memenuhi persyaratan berikut.

- a. Mempunyai sifat yang luar biasa. Suatu kejadian yang tidak lazim atau istimewa dan mempunyai implikasi luas dapat menjadi agenda.
- b. Berkenaan dengan kepentingan pengurus.
- c. Diungkapkan oleh media massa secara serentak.
- d. Dikemukakan oleh elite akademikus yang mempunyai wawasan luas dan terkenal objektif.

Ada kalanya suatu masalah atau "isu" yang dari segi kelayakan memenuhi persyaratan, tetapi ternyata tidak dapat diagendakan. Padahal, masalah atau "isu" tersebut sering dikemukakan dan dibahas para peserta perumus kebijakan, baik peserta perumus kebijakan formal maupun peserta perumus kebijakan tidak formal.

2. Faktor Penyebab dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Faktor-faktor yang menjadi penyebab gagal suatu masalah atau "isu" menjadi agenda kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, antara lain:

- a. ada kelompok penekan dan penghambat baik yang bersumber dari kelompok etnis, sekte maupun kelompok primordial;
- b. "isu-isu" yang diagendakan dapat bertentangan dengan tata nilai dan tata norma yang sedang berlaku atau dijunjung tinggi masyarakat;
- c. "isu-isu" yang diagendakan dapat mengancam kedudukan dan kepentingan pemerintah yang sedang berkuasa.

Secara teoretis, pada tahap implementasi ini, proses perumusan kebijakan pendidikan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan dan program-program yang kemudian diaktifkan.

Dalam praktiknya, perbedaan antartahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sulit dipertahankan karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi memerlukan perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Aturan dan

pedoman yang sudah dirumuskan perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

3. Pendekatan Baru dalam Penyusunan Kebijakan Pendidikan

Pada hakikatnya, tahap formulasi kebijakan pendidikan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jejang aktor dalam formulasi kebijakan pendidikan, antara lain:

- a. aktor *publik*, *privat*, dan *civil society*. Aktor dalam formulasi kebijakan ini dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan pendidikan. Dengan demikian, kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi dapat menyelesaikan persoalan-persoalan pendidikan;
- b. paradigma *good governance*, administrasi pendidikan menuntut pembangunan jaring dalam proses kebijakan pendidikan. Jejaring dalam kebijakan ini bukan hanya partisipasi dan kerja sama, melainkan juga menampung keberadaan konflik, opini elite, pembentukan kelompok atau subsistem kebijakan yang baru.





BAB 6

KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN: PARTISIPASI MASYARAKAT

Tuntutan pengembangan sumber daya manusia di dunia pendidikan dari waktu ke waktu semakin meningkat. Oleh karena itu, layanan pendidikan harus mampu mengikuti perkembangan tersebut. Selain keluarga dan sekolah, masyarakat memiliki peran tersendiri terhadap pendidikan. Partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan merupakan keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, dan evaluasi program pembangunan bidang pendidikan.

Perwujudan partisipasi masyarakat dapat dilakukan secara individu atau kelompok, spontan atau terorganisasi, secara berkelanjutan atau sesaat.



Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan Pendidikan

1. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dalam *Kamus Bahasa Indonesia* adalah ikut serta dalam suatu kegiatan, sedangkan masyarakat menurut Aly dan Supatra (Yulianto, 2010) adalah eksistensi yang hidup, dinamis, dan selalu berkembang.

Menurut Mubyarto (Amransyah, 2012), partisipasi merupakan kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang, tanpa mengorbankan kepentingan diri sendiri.

Menurut Canter (Amransyah, 2012), partisipasi merupakan *feed-forward information and feedback information*. Dengan definisi ini, partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus-menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat pada pihak lain, sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut.

Berdasarkan pendapat Canter, tersirat bahwa masyarakat dapat memberikan respons positif dalam arti mendukung atau memberikan masukan terhadap program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, tetapi dapat juga menolak kebijakan.

Kebijakan pendidikan dibuat dan diimplementasikan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat. Karena masalah-masalah rakyat harus dipecahkan, dalam pelaksanaannya diperlukan dukungan dan partisipasi rakyat.

Peran serta rakyat/partisipasi masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan. Selain itu, masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil.

2. Kebijakan Partisipasi Masyarakat

Dalam Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1992, BAB III Pasal 4 peran serta/partisipasi masyarakat dapat berbentuk berikut ini.

- a. Pendirian dan penyelenggaraan satuan pendidikan pada jalur pendidikan sekolah atau jalur pendidikan luar sekolah, pada semua jenis pendidikan, kecuali pendidikan kedinasan, dan pada semua jenjang pendidikan di jalur pendidikan sekolah.
- b. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga kependidikan untuk melaksanakan atau membantu melaksanakan pengajaran, pembimbingan, dan/atau pelatihan peserta didik.
- c. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga ahli untuk membantu pelaksanaan kegiatan belajar-mengajar dan/atau penelitian dan pengembangan.
- d. Pengadaan dan/atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum diadakan dan/atau diselenggarakan oleh pemerintah untuk menunjang pendidikan nasional.

- e. Pengadaan dana dan pemberian bantuan yang dapat berupa wakaf, hibah, sumbangan, pinjaman, beasiswa, dan bentuk lain yang sejenis.
- f. Pengadaan dan pemberian bantuan ruangan, gedung, dan tanah untuk melaksanakan kegiatan belajar-mengajar.
- g. Pengadaan dan pemberian bantuan buku pelajaran dan peralatan pendidikan untuk melaksanakan kegiatan belajar-mengajar.
- h. Pemberian kesempatan untuk magang dan/atau latihan kerja.
- i. Pemberian bantuan manajemen bagi penyelenggaraan satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan nasional.
- j. Pemberian pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijaksanaan dan/atau penyelenggaraan pengembangan pendidikan.
- k. Pemberian bantuan dan kerja sama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan.
- l. Keikutsertaan dalam program pendidikan dan/atau penelitian yang diselenggarakan oleh pemerintah di dalam dan/atau di luar negeri.

3. *Substansi Kebijakan Partisipasi Masyarakat*

Peran serta masyarakat secara lebih tegas disebutkan dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002, tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah (Hadiyanto, 2004: 86), Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah berperan sebagai:

- a. pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan;
- b. pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan;
- c. pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan;
- d. mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) dengan masyarakat.



Alasan Perlunya Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan

1. Kebijakan Pendidikan sebagai Bagian dari Perangkat untuk Menjalankan Pemerintahan

Di negara yang menjunjung tinggi demokrasi, diyakini bahwa pemerintahan dibuat dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karena itu,

kebijakan-kebijakan negaranya termasuk kebijakan pendidikannya merupakan bagian dari perangkat untuk menjalankan pemerintahan di negara tersebut, juga berasal dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan bukanlah jargon baru lagi.

2. Kebijakan Pendidikan Berfungsi untuk Memecahkan Masalah

Selain alasan demokrasi, kebijakan pendidikan secara konkret dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat dalam bidang pendidikan. Rakyat lebih banyak tahu mengenai masalahnya, bahkan banyak mengetahui cara memecahkannya. Oleh karena itu, keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, memperkuat pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana formal.

3. Partisipasi Masyarakat Merupakan Bagian dari Objek Pembangunan

Pembangunan yang dilakukan oleh negara merupakan salah satu wujud dari implementasi kebijakan yang diformulasikan. Hal-hal yang dibangun tidak hanya masalah fisik dan mental, tetapi juga pembangunan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat termasuk bagian atau objek dari pembangunan itu sendiri.

4. Masyarakat sebagai Modal Dasar Pembangunan

Masyarakat yang dipandang sebagai modal dasar pembangunan, jika digalakkan akan besar sumbangannya terhadap pembangunan. Keterlibatan mereka dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan negara, termasuk kebijakan pendidikan adalah manifestasi dari pemanfaatan dan pendayagunaan modal dasar pembangunan.

5. Kebijakan Dianggap Masyarakat sebagai Miliknya

Keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan, tidak hanya dipandang sebagai loyalitas rakyat atas pemerintahannya, tetapi juga dianggap oleh masyarakat sebagai miliknya. Dengan adanya perasaan memiliki terhadap kebijakan, masyarakat akan semakin banyak sumbangannya dalam pelaksanaan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikannya.



Batasan Partisipasi Masyarakat

1. Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan

Partisipasi adalah suatu terma yang menunjuk pada adanya keikutsertaan secara nyata dalam suatu kegiatan. Partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan adalah keikutsertaan masyarakat dalam memberikan gagasan, kritik membangun, dukungan, dan pelaksanaan kebijaksanaan pendidikan.

Dalam sistem pendidikan yang *top down*, partisipasi masyarakat dalam kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan tidak begitu dipermasalahkan. Akan tetapi, pada sistem pemerintahan yang *bottom up*, tingginya partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan, dapat dijadikan sebagai indikasi sukses tidaknya kebijakan.

2. Tipologi Partisipasi Masyarakat

Muhajirin (Imron, 2008) menggolongkan partisipasi masyarakat dalam dua tipologinya, yaitu partisipasi kuantitatif dan partisipasi kualitatif.

- a. Partisipasi kuantitatif menunjuk pada frekuensi keikutsertaan terhadap implementasi kebijakan.
- b. Partisipasi kualitatif menunjuk pada tingkat dan derajatnya.

Koentjoroningrat (Imron, 2008) menggolongkan partisipasi masyarakat berdasarkan posisi individu dalam kelompoknya, yaitu sebagai berikut.

- a. Partisipasi masyarakat dalam aktivitas bersama dalam proyek khusus.
- b. Partisipasi anggota masyarakat sebagai individu dalam aktivitas bersama pembangunan.

Miftah Thoha (Imron, 2008) menggolongkan partisipasi masyarakat sebagai berikut ini.

- a. Partisipasi mandiri yang merupakan usaha berperan serta yang dilakukan secara mandiri oleh pelakunya.
- b. Partisipasi mobilisasi dan partisipasi seremoni.

3. Landasan Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan

Dasar hukum bagi pelaksanaan peran serta masyarakat dalam melaksanakan pendidikan nasional sangat penting mengingat pemerintah

tidak akan sanggup menyelenggarakan pendidikan dengan baik tanpa dukungan dari masyarakat. Oleh sebab itu, keterlibatan masyarakat dalam pembangunan sektor pendidikan khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya memegang peranan penting (Yusufhadi Miarso, 2004: 713).

Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan beberapa peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan, di antaranya sebagai berikut.

- a. Pasal 6 Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa, "Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan".
- b. Pasal 8 Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa, "Masyarakat berhak untuk berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan".
- c. Pasal 9 UU Sisdiknas menyebutkan bahwa, "Masyarakat wajib memberi dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan" (USPN, 2003: 7).
- d. Kewajiban masyarakat antara lain memberikan dukungan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah/madrasah berupa ikut berpartisipasi memberikan sumber daya yang belum dimiliki oleh sekolah/madrasah, yaitu dapat berupa tenaga, ide (pemikiran), pemberian bantuan buku, alat pendidikan, dan dana. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 46 ayat (1) yang berbunyi, "Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat" (USPN, 2003: 20).

Berdasarkan pasal tersebut, dapat diidentifikasi bahwa sumber pendanaan pendidikan tidak hanya ditanggung oleh pemerintah (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah), tetapi ditanggung oleh masyarakat. Dengan demikian, sumber pendanaan dibiayai secara bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Hal ini sesuai dengan undang-undang.

Sistem Pendidikan Nasional Pasal 54 ayat (1) dan (2) menyebutkan, "Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendali-

an mutu pelayanan pendidikan. Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan” (USPN, 2003: 23).

Berdasarkan undang-undang tersebut dapat dianalisis bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah/madrasah dapat meliputi perseorangan ataupun kelompok masyarakat guna meningkatkan mutu pendidikan di sekolah/madrasah. Selain itu, masyarakat mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pendidikan, yaitu sebagai sumber daya manusia yang merupakan *input* pendidikan, dan sebagai pelaksana pendidikan, serta merupakan pengguna dari *output* pendidikan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 56 ayat (1) yang berbunyi, “Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah” (USPN, 2003: 111).

Pada pasal tersebut, jelas bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam meningkatkan mutu pendidikan dari membuat perencanaan sampai melakukan evaluasi program kegiatan pendidikan di sekolah/madrasah melalui organisasi atau wadah, seperti komite sekolah/madrasah dan dewan pendidikan.

Di samping mempunyai kewajiban membiayai pendidikan, masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk memikirkan, memberikan masukan, dan membantu penyelenggaraan pendidikan di sekolah/madrasah. Kewajiban ini perlu dikomunikasikan secara luas kepada masyarakat agar dipahami bersama, sehingga partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan semakin besar.

4. Tujuan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan (Yusufhadi Miarso, 2004: 709), ditujukan untuk:

- a. terbentuknya kesadaran masyarakat tentang adanya tanggung jawab bersama dalam pendidikan;
- b. terselenggaranya kerja sama yang saling menguntungkan antara pihak yang berkepentingan dengan pendidikan;
- c. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya manusia, sumber daya alam (lingkungan), dan sumber daya buatan, seperti dana, fasilitas, dan peraturan;

- d. meningkatkan kinerja sekolah/madrasah, yang berarti pula meningkatnya produktivitas, kesempatan memperoleh pendidikan, keserasian proses dan hasil pendidikan sesuai dengan kondisi anak didik dan lingkungan, serta komitmen dari para pelaksana pendidikan.

5. Wujud Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan

Tumbuhnya partisipasi aktif untuk membangun pendidikan yang bermutu dan mandiri merupakan pengimplementasian otonomi pendidikan, sedangkan pemerintah hanya berfungsi sebagai fasilitator dan mitra kerja masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan pada era otonomi merupakan wujud dari kesadaran pemilikan masyarakat akan keberadaan lembaga pendidikan, yang kemudian mendorong menjadi rasa tanggung jawab untuk menciptakan sumber daya berkualitas.

Salah satu wujud dari partisipasi tersebut adalah dengan dibentuknya komite sekolah/madrasah. Dasar pembentukan organisasi orangtua adalah Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional yang mengharuskan setiap sekolah/madrasah memiliki wadah atau organisasi yang beranggotakan orangtua siswa, guru, kepala sekolah/madrasah sebagai pelaksana teknis. Pada awalnya, organisasi tersebut dikenal dengan nama Badan Pembina Pembangunan Pelajar (BP3).

Semula sekolah/madrasah lainnya menyebut BMOG (Badan Musyawarah Orangtua dan Guru). Sejak era reformasi, organisasi tersebut mengalami perubahan tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam SK Mendiknas Nomor 044/U/2002, yang menegaskan bahwa pengertian komite sekolah/madrasah adalah "suatu badan atau lembaga mandiri yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan, baik pada pendidikan pra sekolah/madrasah, jalur pendidikan Sekolah/madrasah maupun jalur pendidikan luar sekolah/madrasah" (Zainuddin, 2008: 46).

Berdasarkan pengertian di atas, jelas bahwa komite sekolah/madrasah merupakan suatu tempat organisasi yang dapat menampung aspirasi masyarakat terhadap keikutsertaannya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Tujuan dibentuknya komite sekolah/madrasah sebagai suatu organisasi masyarakat sekolah/madrasah adalah:

- a. mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakara masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan;
- b. meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan;
- c. menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokrasi dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di suatu pendidikan (USPN, 2003: 109).

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut, komite sekolah/madrasah mempunyai peran dan fungsi sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002, yaitu sebagai berikut.

- a. Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan.
- b. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan dalam penyelenggaraan pendidikan.
- c. Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan.
- d. Mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) dengan masyarakat.

Fungsi komite sekolah/madrasah (pada level sekolah/madrasah) menurut Kepmendiknas No. 044/U/2002 (Hardiyanto, 2004: 88) adalah sebagai berikut.

- a. Melakukan kerja sama dengan masyarakat (perseorangan/organisasi/dunia usaha/dunia industri) dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- b. Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- c. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.
- d. Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada pemerintah daerah/ DPRD mengenai:
 - 1) kebijakan dan program pendidikan;
 - 2) kriteria tenaga daerah dalam bidang pendidikan;



Peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan titik berat pembangunan dalam memasuki era global. Oleh karena itu, diperlukan pendidikan yang mampu membawa manusia lepas dari berbagai keterbelengguan.

Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Pasal 11 Ayat 1 dan 2, yang menekankan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Selain itu, dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 12 Ayat 1b bahwa setiap peserta didik pada tiap satuan pendidikan berhak mendapatkan layanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya.



A. Konsep Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan jika tidak segera diimplementasikan, tidak dapat diketahui tingkat keberhasilannya untuk orang banyak. Dengan demikian, kebijakan hanya akan menjadi rencana bagus yang tersimpan rapi dalam tumpukan arsip-arsip lainnya.

1. *Pengertian Implementasi Kebijakan*

Grindle (Sudiyono, 2007: 77) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi berkaitan dengan masalah konflik, yaitu siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang sangat penting, kemungkinan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Arif Rohman, 2009: 134), implementasi kebijakan dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan, yaitu tindakan-tindakan yang merupakan usaha sesaat untuk menransformasikan keputusan ke dalam istilah operasional ataupun usaha berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn (Arif Rohman, 2009: 137) mengawali gagasan teorinya tentang implementasi dengan menyampaikan enam variabel, yang meliputi:

- a. standar dan tujuan kebijakan;
- b. sumber daya;
- c. komunikasi;
- d. interorganisasi dan aktivitas pengukuhan;
- e. karakteristik agen pelaksana;
- f. kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana.

M. Grindle (Arif Rohman, 2009: 134) menambahkan bahwa proses implementasi mencakup tugas-tugas membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah.

Charles O. Jones (Arif Rohman, 2009: 135), yang mendasarkan diri pada konsepsi aktivitas fungsional berpendapat bahwa implementasi adalah suatu aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut, yaitu:

- a. pengorganisasian, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit, serta metode untuk menjalankan program agar dapat berjalan;

- b. interpretasi, yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan;
- c. aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Menurut James E. Anderson (Sudiyono, 2007: 81), implementasi kebijakan mencakup empat aspek, yaitu:

- a. personel yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- b. esensi proses administratif;
- c. kepatuhan terhadap kebijakan;
- d. pengaruh implementasi pada isi dan dampak kebijakan.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan cara untuk melaksanakan suatu kebijakan agar mencapai tujuan yang telah ditentukan.

2. Proses Implementasi Kebijakan

Gupta (2001) menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan adalah tahapan yang dilakukan setelah suatu kebijakan diadopsi (*adopted*) atau disahkan oleh pihak-pihak yang memiliki otoritas dalam kebijakan bersangkutan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan sering dikaitkan dengan proses administratif, yang di dalamnya ditemukan banyak proses dan aktivitas organisasional dalam proses dan pendekatan yang dilakukannya.

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), tetapi menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended/negative effects*).

Hal ini diperkuat oleh pendapat yang diungkap oleh Bardach (Patton and Sawicki, 1986) dan Steiss and Daneke (Patton and Sawicki, 1986) bahwa proses kebijakan (*implementation process*) merupakan seperangkat per-

mainan dalam banyak aktor yang melakukan manuver tertentu untuk memperoleh sesuatu yang mereka inginkan.

Masih berkaitan dengan konsep dan pengertian implementasi, Lineberry (1978) juga menyatakan bahwa proses implementasi memiliki elemen berikut:

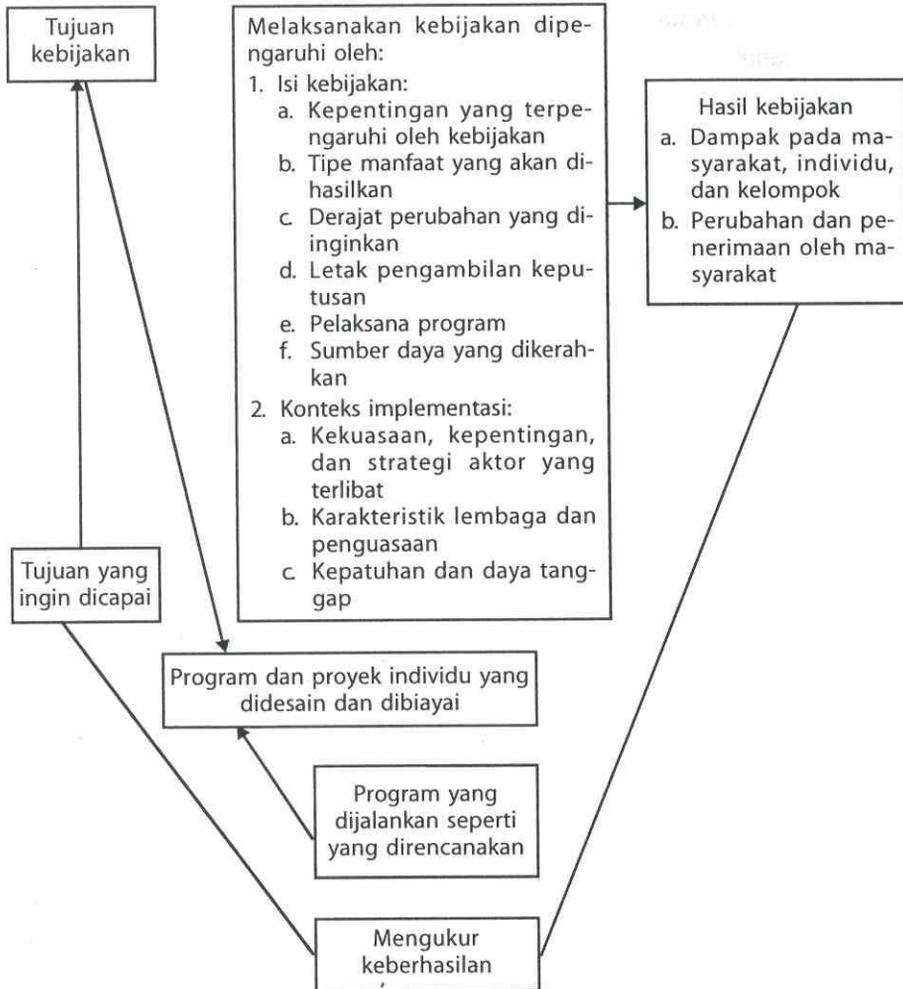
- a. pembentukan unit organisasi baru dan pelaksana;
- b. penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP*);
- c. pengoordinasian berbagai sumber dan pengeluaran pada kelompok sasaran, pembagian tugas di dalam serta di antara dinas-dinas dan badan pelaksana;
- d. pengalokasian sumber untuk mencapai tujuan. Komponen proses implementasi seperti itu secara langsung berkaitan dengan hal-hal yang dianalisis oleh Mazmanian dan Sabatier (1987). Mereka menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan publik harus diperhatikan dari sisi kontrol dan koordinasinya secara ketat untuk mencapai hasil.

Sebaliknya, keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program tersebut dengan tujuan kebijakan.

3. Model Proses Implementasi Kebijakan

a. Model Implementasi Kebijakan Grindle (1980)

Merilee S. Grindle: *Content of Policy & Context of Implementation* (1980), dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980), menyatakan bahwa dalam implementasi sebuah kebijakan bergantung pada *content* (isi) dan *context*-nya, dan tingkat keberhasilannya bergantung pada kondisi tiga komponen variabel sumber daya implementasi yang diperlukan. Sebagaimana dijelaskan pada bagan 7.1 berikut.



Bagan implementation as a political and administrative process

Sumber: Diadaptasi dari (Merilee S. Grindle, 1980)

Ketiga komponen ini menyebabkan program nasional menghasilkan variasi *outputs* dan *outcomes* yang berbeda di daerah. Ketiga komponen itu, yaitu sebagai berikut.

1) *Contents of policy messages*

- ketersediaan dana dan sumber lain untuk melaksanakan kebijakan;
- adanya sanksi;
- tingkat kesukaran masalah kebijakan.

- 2) *Kredibilitas pesan kebijakan*
 - (a) kejelasan pesan kebijakan;
 - (b) konsistensi kebijakan;
 - (c) frekuensi pengulangan kebijakan;
 - (d) penerimaan pesan.
- 3) *Bentuk kebijakan*
 - (a) partisipasi masyarakat;
 - (b) tipe kebijakan.

Selain itu, Grindle juga menyatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh konten (isi) program/*policy* dan konteks implementasinya, yaitu sebagai berikut.

1) *Content of policy (isi kebijakan)*

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan yang menghendaki perubahan besar akan mendapatkan perlawanan, baik dari kelompok sasaran maupun dari implementornya yang merasa sulit melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat memengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

(a) Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak, implementasinya akan lebih mudah karena tidak akan menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

(b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

(c) Jangkauan perubahan yang diinginkan

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, semakin sulit pula dilaksanakan.

(d) Kedudukan pengambil keputusan

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis maupun organisatoris), semakin sulit pula implemen-

tasinya. Kasus ini banyak terjadi pada kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

(e) *Pelaksana program*

Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

(f) *Sumber daya yang disediakan*

Tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan, akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dan lain-lain.

2) **Context of implementation (konteks implementasi)**

Konteks ini juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya. Seberapa pun baik dan mudahnya kebijakan dan seberapa pun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya.

Karakter dari pelaksana akan memengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle (1980) adalah sebagai berikut.

(a) *Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat*

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya.

Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati *output*-nya.

(b) *Karakteristik lembaga dan penguasa*

Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingannya dipengaruhi.

Strategi penyelesaian konflik mengenai “siapa mendapatkan apa” (misalnya, penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tidak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor.

b. Model Implementasi Kebijakan Edward III (1980)

Salah satu penjelasan proses implementasi yang dipandang lebih sederhana dalam melihat keberkaitan berbagai variabel dan faktor yang memengaruhi proses implementasi diungkapkan oleh Edward III (1980), yang mengemukakan faktor kritis yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan:

- 1) “Pra-kondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?”
- 2) “Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?”

Setelah mengkaji dua pendekatan tersebut, Edwar (1980) menemukan empat variabel penting yang harus diperhatikan untuk melihat keberkaitan berbagai faktor terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Keempat variabel tersebut, antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

Dalam prosesnya, keempat variabel tersebut saling berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.



B. Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan

Suatu implementasi kebijakan akan menghasilkan keberhasilan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Arif Rohman (2009: 147) menyatakan bahwa ada tiga faktor yang dapat menentukan kegagalan dan keberhasilan dalam implementasi kebijakan.

1. Faktor Rumusan Kebijakan

Faktor yang terletak pada rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan, menyangkut kalimatnya jelas atau tidak,

sasarannya tepat atau tidak, mudah dipahami atau tidak, mudah diinterpretasikan atau tidak, dan terlalu sulit dilaksanakan atau tidak.

2. Faktor Personel Pelaksana

Faktor yang terletak pada personel pelaksana, yaitu yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan, serta kemampuan kerja sama dari para pelaku pelaksana kebijakan. Termasuk dalam personel pelaksana adalah latar belakang budaya, bahasa, serta ideologi kepartaian masing-masing. Semua itu akan sangat memengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan.

3. Faktor Sistem Organisasi Pelaksana

Faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana, yaitu menyangkut jaringan sistem, hierarki kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model monitoring yang biasa digunakan, serta evaluasi yang dipilih.

Adapun menurut Sabatier dan Mazmanian (Sudiyono, 2007: 90–100), berbagai kondisi yang mendukung agar implementasi dapat dilaksanakan secara optimal, yaitu sebagai berikut.

- a. Program harus mendasarkan diri pada sebuah kajian teori yang berkaitan dengan perubahan pelaku kelompok sasaran untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan. Kebanyakan pengambilan atau perumusan kebijakan didasarkan pada teori sebab akibat. Teori ini terdiri atas dua bagian, yaitu (1) adanya keberkaitan antara pencapaian dengan tolok ukur atau hasil yang diharapkan; (2) khusus mengenai cara pelaksanaan kebijakan yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran.
- b. Undang-undang atau peraturan tidak boleh ambigu atau bermakna ganda. Dalam hal ini, pemerintah harus dapat mengkaji ulang produk-produk hukum. Sasaran kebijakan harus memiliki derajat ketepatan dan kejelasan, dan keduanya berlaku secara internal ataupun dalam keseluruhan program yang dilaksanakan oleh pihak pelaksana.
- c. Para pelaku kebijakan harus memiliki kemampuan manajerial, serta politis dan komitmen terhadap tujuan yang akan dicapai. Para pemimpin dan perumus kebijakan dapat mengambil langkah, baik



BAB 8

DINAMIKA KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

Pemberlakuan otonomi daerah sebagai pertanda terjadinya perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pendidikan bertolak dari kesadaran penentu kebijakan, bahwa sektor pendidikan merupakan investasi jangka panjang dalam menyiapkan sumber daya manusia. Seiring dengan fenomena krisis yang melanda bangsa ini, tampak bahwa pendidikan dianggap belum berhasil dalam menyiapkan sumber daya manusia yang unggul, kompetitif, dan beriman. Oleh karena itu, sangat tepat jika dilakukan perubahan paradigma penyelenggaraan pendidikan, yang semula bersifat sentralistis menjadi desentralistis.

Desentralisasi pendidikan merupakan alternatif model pemberdayaan masyarakat. Salah satu implementasi dari desentralisasi pendidikan adalah peningkatan peran serta masyarakat untuk ikut menyelenggarakan dan mengawasi pendidikan. Program yang digulirkan pemerintah untuk keperluan ini adalah *School Based Management* atau Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

Program MBS menyiratkan konsep mendasar atas penyelenggaraan pendidikan dengan prinsip desentralisasi pendidikan. Landasan filosofis dalam memahami konsepsi ini bertolak dari terminologi desentralisasi dan otonomi. Desentralisasi bidang pendidikan berarti penyerahan kewenangan (otoritas) pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan masyarakat.

Berdasarkan terminologi tersebut, desentralisasi pendidikan menganut prinsip *good governance is less governing* (penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah lebih kurang mengatur). Desentralisasi pendidikan

adalah penyerahan wewenang penyelenggaraan pendidikan kepada masyarakat. Jika wewenang pusat hanya dipindahtangankan ke daerah, yang akan terjadi adalah oversentralisasi di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, program MBS merupakan pola implementasi pembagian porsi wewenang penyelenggaraan pendidikan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan masyarakat (sekolah) yang bobotnya lebih besar kepada masyarakat dan *stakeholder* pendidikan.

Dengan berbekal pada pengalaman masa lalu, besarnya peranan pemerintah dalam mengatur hal teknis dalam dunia pendidikan dianggap sebagai biang keladi dari keterpurukan kualitas pendidikan bangsa Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain.



Tinjauan Kebijakan Sistem Pendidikan Nasional dari Masa ke Masa (UUD 1945 sampai dengan UU Sisdiknas 20/2003)

1. Perkembangan Pendidikan Indonesia Tahun 1945–1950 (dari Proklamasi sampai RIS)

Pendidikan di Indonesia setelah proklamasi diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat 1, 2, dan Pasal 32. Pasal 31 ayat (1) “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan” dan ayat dua (2) “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”.

Pasal 32 ayat satu (1), “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya” dan Pasal 32 ayat dua (2), “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”. Adapun konstitusi sementara RIS menyatakan bahwa Pancasila sebagai dasar negara federal RIS dengan rumusan yang berbeda. Pasal-pasalnya berisi tentang hak-hak dan kebebasan manusia.

Tujuan dan dasar pendidikan pada saat itu adalah: (1) mencetak warga negara sejati yang menyumbangkan tenaga dan pikiran untuk negara (sebagaimana tercantum dalam Kepmendikjarbud); (2) dasar pendidikan adalah Pancasila (Negara Kesatuan RI 1945–1949); (3) membentuk manusia susila yang cakap, WNI demokratis, dan bertanggung jawab. Dasar Pancasila dan kebudayaan kebangsaan Indonesia diatur dalam UUD No. 4 tahun 1950

(undang-undang pendidikan dan pengajaran, yang merupakan benih timbulnya sistem pendidikan nasional).

Sistem persekolahan yang diterapkan pada mulanya adalah Sekolah Rakyat (SR) yang merupakan pendidikan rendah. Pendidikan menengah (umum, kejuruan, keguruan) meliputi SMP, SMT, STP, ST, TM, SKP, SGKP, SGC, SGB, dan SGA, sedangkan pendidikan masyarakat berupa PBH, kursus, dan perpustakaan. Pendidikan tinggi meliputi akademi, universitas, dan sekolah tinggi. Kurikulum pada setiap jenjang berisi tentang: (1) kesadaran bernegara dan bermasyarakat; (2) pendidikan jasmani; (3) pendidikan watak.

Pada tahun 1947, Panitia Mangunsarkoro di bawah pimpinan Ki Mangun Sarkoro menghasilkan lima asas, yang disebut dasar-dasar 1947 atau Panca Dharma. Isi dasar-dasar 1947 adalah: (1) kemerdekaan, (2) kodrat alam, (3) kebudayaan, (4) kebangsaan; (5) kemanusiaan (Kusdaryanti dan Trimo, 2009).

2. Perkembangan Pendidikan Indonesia Tahun 1950–1959 (Demokrasi Liberal)

Pada saat demokrasi liberal awal tahun 1950, pendidikan diatur dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Tujuan dan dasar pendidikan termuat dalam UU No. 4 tahun 1950 yang diberlakukan untuk seluruh Indonesia. Akan tetapi, karena terjadi ketegangan yang berkisar pada masalah pendidikan agama, khususnya agama Islam, UUD tersebut baru diundangkan setelah empat tahun menjadi UU No. 12 tahun 1954 tentang Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Undang-Undang No. 12 tahun 1954 berlaku hingga tahun 1959.

Sistem persekolahan secara formal pada saat itu terdiri atas jenjang pendidikan TK, rendah, menengah, dan tinggi. Usaha penyesuaian yang dilakukan, antara lain bahasa Indonesia menjadi bahasa pengantar untuk semua SR negeri, termasuk SR partikelir dan subsidi. Penyelenggaraan pendidikan dimulai dengan persiapan kewajiban belajar dengan menyusun rencana 10 tahun kewajiban belajar, dengan daerah uji coba Pasuruan dan Jepara. PP No. 65 tahun 1951 menyebutkan penyerahan urusan sekolah rendah ke pemerintah provinsi, kecuali SR patian. Peraturan bersama antara Menteri Pendidikan dan Menteri Agama mengatur pendidikan agama, pendidikan masyarakat, dan partisipasi pendidikan swasta.

3. Perkembangan Pendidikan Indonesia Merdeka Tahun 1959–1965 (Demokrasi Terpimpin)

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dianggap perlu pengukuhan Sistem Pendidikan Nasional. Dengan demikian, muncul Panca Wardhana yang menekankan pada *nation and character building* (pembangunan bangsa dan wataknya). Pada saat itu, UUD 1945 berlaku lagi. Pada tahun 1960, Panca Wardhana disempurnakan menjadi Sapta Usaha Utama dengan cakupan yang lebih luas. Sapta Usaha Utama merangkum ketentuan-ketentuan Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh, dan Pancasila. Pada tahun 1965, lahir Kepres No. 145 tahun 1965 yang berisi tentang tujuan pendidikan, yaitu melahirkan warga negara sosialis yang bertanggung jawab terselenggaranya masyarakat sosialis Indonesia berjiwa Pancasila seperti dijelaskan dalam Manipol/Usdek.

Sistem Persekolahan selama kurun waktu 1959–1965 meliputi: (1) pendidikan Prasekolah (5–7 tahun) TK; (2) SD (7–12 tahun) SD, MI; (3) SLTP (13–15 tahun) SMP, SMEP, SKKP, ST, MTs; (4) SLTA (16–18 tahun) SMA, SMEA, STM, SPG, SMOA, MA; (5) PT (19–23 tahun) Universitas, Institut, Sekolah Tinggi. Adapun penyelenggaraan pendidikan meliputi: (1) Sapta Usaha Tama; (2) Panca Wardhana; (3) Panitia Pembantu; Pemeliharaan Sekolah dan Perkumpulan Orangtua Murid dan Guru-guru (POMG); (4) Pendidikan Masyarakat; (5) Perguruan Tinggi.

Kurikulum Pendidikan: (1) SR diubah menjadi SD; (2) kurikulum SD 1964 terdiri atas lima kelompok bidang studi (Wardhana): (a) perkembangan moral; (b) perkembangan kecerdasan (c) perkembangan emosional/artistik; (d) perkembangan keprigelan; (e) perkembangan jasmani; (3) kurikulum SMP 1962 (kurikulum SMP gaya baru): penghapusan jurusan, penambahan jam krida, pelaksanaan BP; (4) kurikulum SMA selama demokrasi terpimpin dua kali perubahan kurikulum, yaitu tahun 1961 dan 1964. SMA terdiri atas bagian A, bagian B, dan bagian C.

4. Perkembangan Pendidikan Nasional Indonesia Tahun 1966–1969

Undang-Undang Dasar 1945 diterapkan secara murni dan konsekuen dengan tujuan dan dasar pendidikan, yaitu: (1) membentuk manusia pancasilais sejati menurut Pembukaan UUD 1945; (2) dasar pendidikan Pancasila; (3) isi pendidikan: mempertinggi moral, mental, budi pekerti, memperkuat keyakinan beragama, mempertinggi kecerdasan dan keterampilan, membina fisik yang kuat dan sehat.

Sistem Persekolahan masih tetap mengikuti UU No. 12/1954. Penyelenggaraan pendidikan bersifat sentralistis di bawah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sebagai pembantu Presiden. Sistem Persekolahan masih tetap mengikuti UU No. 12/1954.

Sapta Usaha Utama berlaku selama pemerintahan Orde Lama (Orla) hingga lahirnya Orde Baru (Orba, 1966). Sapta Usaha Utama dioperasionalkan melalui ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Ketika dicanangkan Pembangunan Lima Tahun (PELITA), ketetapan MPRS tersebut terwujud dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini berlangsung hingga 1989.

5. *Perkembangan Pendidikan Nasional Indonesia Tahun 1969/1970 – 1993/1994 (Pembangunan Jangka Panjang I)*

UUD 1945 secara murni dan konsekuen masih diperlakukan. Tujuan dan dasar pendidikan pada saat itu adalah mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam dan di luar sekolah dan berlangsung seumur hidup berdasarkan Pancasila. Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional lahir ketika Fuad Hasan menjabat sebagai menteri.

Dalam pembahasan UU No. 2 tahun 1989 juga timbul pro dan kontra. Hal yang menjadi masalah adalah tentang iman dan takwa, tetapi tidak ada pengerahan massa karena kondisi politik relatif stabil.

Sistem pendidikan dan persekolahan meliputi sistem pendidikan yang terdiri atas jalur pendidikan sekolah dan pendidikan luar sekolah; sistem persekolahan yang terdiri atas tiga jenjang, yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

Program pembangunan pendidikan, antara lain perluasan dan pemerataan pendidikan; peningkatan mutu pendidikan dengan pengadaan alat pendidikan, pengadaan buku pelajaran, pengadaan dan peningkatan mutu tenaga pengajar, perubahan kurikulum.

6. *Perkembangan Pendidikan Nasional 1995/1996–1998/1999 (Awal Pembangunan Jangka Panjang II)*

Pada masa ini UUD dan dasar pendidikan sistem persekolahan tidak ada perubahan dan masih mengacu pada UUD 1945 dan UU No. 2 tahun 1989. Ketetapan MPR No II/1993 tentang GBHN memberikan arah tujuan pendidikan nasional menurut UU No. 2 tahun 1989.

Program pembangunan pendidikan, antara lain perluasan kesempatan belajar, prioritas mutu pendidikan, program *link and match*, peningkatan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), dan pengembangan sumber daya manusia (SDM) menyongsong globalisasi.

7. Perkembangan Pendidikan Nasional Pasca-Reformasi 1998–Sekarang

Undang-Undang Dasar yang digunakan adalah UUD 1945 yang diamandemen. Ketika Malik Fajar menjabat sebagai Menteri Pendidikan Nasional, timbul inisiatif dari DPR melalui komisi VI tentang Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (RUU Sisdiknas). Konsep dari DPR tersebut disandingkan dengan konsep pemerintah yang merujuk pada naskah akademis yang dirancang oleh Yahya Muhaimin. Naskah yang dirancang Yahya Muhaimin disahkan menjadi UU No. 25 tahun 2000 berisi tentang Program Pembangunan Nasional (khusus bidang pendidikan).

Inisiatif DPR muncul sejak 27 Mei 2002, tetapi baru pada bulan Februari 2003 presiden menunjuk Mendiknas mewakili pemerintah untuk membahas RUU Sisdiknas bersama DPR.

Pembahasan RUU Sisdiknas ini kembali menimbulkan pro dan kontra karena ditemukan banyak kelemahan, tetapi juga terbelokkan pada masalah agama, hingga terjadi pengerahan massa.

Bagaimanapun, akhirnya RUU Sisdiknas disahkan menjadi UU Sisdiknas dan diratifikasi oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 8 Juli 2003 sebagai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Secara umum, program pembangunan pendidikan atau agenda pendidikan nasional mencakup:

- a. pengelolaan pendidikan (manajemen);
- b. isi pendidikan (substansi);
- c. paradigma baru pendidikan.

Penuntasan impleprogram pemerataan pendidikan melalui:

- a. wajib belajar dikdas 9 tahun,
- b. persiapan wajar 12 tahun.

Peningkatan mutu pendidikan melalui:

- a. sarana prasarana;
- b. guru;

- c. kurikulum;
- d. akreditasi, evaluasi, supervisi.

Pengadaan *link and match* antara SMA dan SMK serta efektivitas dan efisiensi (*good governance*) pendidikan.



B. Agenda Pendidikan Nasional

1. Tinjauan Kebijakan Pendidikan Masa Lalu

Pada masa Orde Lama (Orla), kondisi pendidikan di Indonesia sebagai berikut.

- a. Masa konsolidasi dari sistem pendidikan masa penjajahan menuju sistem pendidikan nasional.
- b. Sampai dengan tahun 1959, *output* pendidikan belum sesuai dengan kebutuhan dan tantangan bangsa.
- c. Pendidikan dilaksanakan dalam rangka semboyan “politik sebagai panglima” dengan untuk mencapai tujuan politik nasional: nasionalisme, penggalangan persatuan dan kesatuan, konsep dan implementasi demokrasi Pancasila, politik luar negeri bebas aktif, penggalangan kekuatan negara-negara sedang berkembang (*new emerging forces*), pembentukan identitas bangsa, dan model-model indoktrinasi dalam pendidikan.

Pada masa Orde Baru (Orba), potret pendidikan mengalami perubahan yang dapat dilihat dari banyak hal yang dicapai, seperti pembangunan sekolah dan pengangkatan guru (terutama jenjang pendidikan dasar), pengadaan buku pelajaran, pembangunan perpustakaan desa, pendekatan-pendekatan baru dalam proses pembelajaran, dan lain-lain.

Pendidikan pun menjadi alat penyeragaman, yaitu pakaian seragam, wadah-wadah tunggal organisasi siswa dan organisasi kemasyarakatan. Akibatnya, pendidikan sangat birokratif, kreativitas menurun, kehidupan demokrasi memudar, inisiatif individu nyaris hilang, hak-hak asasi manusia terabaikan demi pembangunan ekonomi, pendidikan mengingkari kebhinekaan. Pada masa Orba, ekonomi merupakan panglima utama.

Masa krisis pun datang yang diawali dengan krisis moneter menyusul negara-negara ASEAN berkembang menjadi krisis multidimensi (politik, ekonomi, sosial, budaya, ideologi, kepercayaan, dan kepemimpinan).

Sejak saat itu, pemerintah merenungkan kegagalan sistem pendidikan nasional. Pemerintah menganggap perlunya reformasi berkesinambungan, yaitu reformasi yang didukung oleh proses pendidikan sebagai proses pembudayaan.

2. Tantangan Pendidikan Nasional pada Era Reformasi

Masyarakat Indonesia baru muncul pada era reformasi, yang disebut dengan Masyarakat Madani Indonesia. Ciri masyarakat madani, antara lain:

- a. demokratis;
- b. terbuka;
- c. menghormati hak asasi manusia;
- d. kemerdekaan bukan kemerdekaan tanpa batas;
- e. perlu kesepakatan bersama, yaitu dalam bentuk norma hukum;
- f. ada keseimbangan antara kebebasan individual dan tatanan sosial;
- g. adanya lembaga-lembaga sosial (*social institute*) yang memungkinkan terjadinya kesinambungan hidup antargenerasi, yaitu kelestarian lingkungan hidup, pengembangan kebudayaan, masalah kependudukan, dan kerukunan hidup antarbangsa.

Tantangan yang dihadapi pendidikan nasional mencakup tantangan internal dan tantangan global. Tantangan internal meliputi:

- a. masalah kesatuan bangsa;
- b. demokratisasi pendidikan;
- c. desentralisasi manajemen pendidikan;
- d. kualitas pendidikan.

Adapun tantangan global, sebagai berikut.

- a. Pendidikan yang kompetitif dan inovatif (kompetisi dalam kerja sama), bukan mengutamakan soliter, melainkan *team work*, identitas bangsa (kebhinekaan budaya Indonesia sebagai dasar identitas bangsa), pendidikan untuk perdamaian dunia.
- b. Perlunya komitmen politik untuk reformasi pendidikan.

3. Reposisi dan Reaktualisasi Pendidikan Nasional

Paradigma baru pendidikan nasional muncul sebagai reposisi dan reaktualisasi nasional. Reposisi pendidikan nasional meliputi:

- a. redefinisi pendidikan nasional;

- b. pendidikan adalah proses pemberdayaan;
- c. pendidikan adalah proses pembudayaan.

Reaktualisasi pendidikan nasional mencakup prinsip-prinsip dasar, yaitu:

- a. partisipasi masyarakat dalam pendidikan;
- b. demokratisasi proses pendidikan;
- c. sumber daya manusia yang profesional;
- d. sumber daya penunjang yang memadai.

4. Beberapa Ketentuan Pokok Sistem Pendidikan Nasional

a. Ketentuan Umum

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.

Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling berkaitan secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

b. Dasar, Fungsi, dan Tujuan

Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pendidikan nasional bertujuan untuk mengembangkan 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.

c. Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif, menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan,

nilai kultural, dan kemajemukan bangsa; sistem terbuka dan multimakna; berlangsung sepanjang hayat dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat, memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

d. Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orangtua, Masyarakat, dan Pemerintah

Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus. Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan. Orangtua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya. Orangtua anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya.

Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam pengembangan pendidikan.

Pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai peraturan perundangan yang berlaku; wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi; wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan setiap warga negara berusia tujuh sampai lima belas tahun.

e. *Peserta Didik*

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan:

- 1) pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama (difasilitasi dan/atau disediakan oleh pemerintah daerah sesuai kebutuhan satuan pendidikan);
- 2) pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
- 3) beasiswa bagi yang berprestasi yang orangtuanya tidak mampu;
- 4) biaya pendidikan bagi yang orangtuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- 5) pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;
- 6) menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

Setiap peserta didik berkewajiban:

- 1) menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;
- 2) ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) warga negara asing dapat menjadi peserta didik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan mengenai hak dan kewajiban peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) USP No. 20 tahun 2003, diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

f. *Kandungan Lain Pasal-pasal dalam UU Sisdiknas No.20 Tahun 2003*

Selain sebagaimana telah tersebut di atas, UU No. 20 tahun 2003 juga membahas lebih detail mengenai jalur jenjang dan jenis pendidikan; bahasa pengantar; wajib belajar; standar nasional pendidikan; kurikulum; pendidik dan tenaga kependidikan; sarana dan prasarana pendidikan; pendanaan pendidikan; pengelolaan pendidikan; peran serta masyarakat dalam pendidikan; evaluasi, akreditasi dan sertifikasi; pendirian satuan pendidikan; penyelenggaraan pendidikan oleh negara lain; pengawasan;

ketentuan pidana; ketentuan peralihan; dan diakhiri dengan ketentuan penutup.



C. Kebijakan Pendidikan Sentralistis

Kebijakan pendidikan yang sentralistis dialami dalam tiga periode, yaitu pada masa Pra-Orde Baru, Masa Orde Baru, dan Masa Transisi.

1. Kebijakan Pendidikan pada Masa Pra-Orde Baru

Pra-Orde Baru masih berorientasi politik. Sebagaimana dijelaskan oleh Tilaar (2000: 2), kebijakan pendidikan pada masa ini diarahkan pada proses indoktrinasi dan menolak segala unsur budaya yang datang dari luar. Dengan demikian, pendidikan bukan untuk meningkatkan taraf kehidupan rakyat, bukan untuk kebutuhan pasar, melainkan untuk orientasi politik. Indoktrinasi pendidikan mulai dari jenjang sekolah dasar sampai pendidikan tinggi diarahkan untuk pengembangan sikap militerisme yang militan sesuai dengan tuntutan kehidupan suasana perang dingin pada saat itu.

2. Kebijakan Pendidikan pada Masa Orde Baru

Kebijakan pendidikan pada masa Orde Baru mengarah pada penyerasagaman. Tilaar (2002: 3) menjelaskan pendidikan pada masa ini diarahkan pada uniformalitas atau keseragaman di dalam berpikir dan bertindak. Pakaian seragam, wadah-wadah tunggal dari organisasi sosial masyarakat, semuanya diarahkan pada terbentuknya masyarakat yang homogen. Pada masa ini, tidak ada tempat bagi perbedaan pendapat, sehingga melahirkan disiplin semu dan melahirkan masyarakat peniru. Pertumbuhan ekonomi yang dijadikan panglima dengan tidak berakar pada ekonomi rakyat dan sumber daya domestik serta kebergantungan pada utang luar negeri sehingga melahirkan sistem pendidikan yang tidak peka terhadap daya saing dan tidak produktif. Pendidikan tidak mempunyai akuntabilitas sosial karena masyarakat tidak diikutsertakan dalam manajemennya. Pendidikan yang mengingkari kebhinekaan dengan toleransi yang semakin berkurang semakin dipertajam dengan bentuk primordialisme. Penerapan pendidikan tidak diarahkan lagi pada peningkatan kualitas, tetapi pada target kuantitas. Akuntabilitas pendidikan sangat rendah walaupun diterapkan prinsip *link and match*.



MONITORING EVALUASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses/siklus kebijakan menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi ini akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan tersebut dapat dilanjutkan atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan.

Evaluasi juga menilai keberkaitan antara teori (kebijakan) dan praktiknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan, apakah dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Berdasarkan hasil evaluasi pula, kita dapat menilai sebuah kebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif, fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, terlebih pada masa masyarakat yang semakin kritis menilai kinerja pemerintah.

Banyak metode evaluasi yang bisa digunakan dalam monitoring. Secara umum, para evaluator program dapat dibagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, evaluator yang berorientasi pada penguasaan dan penggunaan metode. *Kedua*, evaluator yang berorientasi pada pemecahan masalah dan tujuan evaluasi. Evaluator yang termasuk kelompok pertama biasanya telah menguasai metode evaluasi program, teknik analisis, dan instrumen untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Adapun evaluator yang termasuk

kelompok kedua tidak terlalu menguasai metode evaluasi, tetapi melakukan evaluasi dengan premis bahwa pemilihan metode evaluasi program didasarkan atas tujuan yang telah ditentukan.

Ada banyak model yang dapat digunakan dalam mengevaluasi program pendidikan (pengembangan kurikulum). Meskipun antara satu dan lainnya berbeda, tujuan yang ingin diperolehnya sama, yaitu melakukan kegiatan pengumpulan data atau informasi yang berkenaan dengan objek yang dievaluasi, yang tujuannya menyediakan bahan bagi pengambil keputusan dalam menentukan tindak lanjut (*follow up*) suatu program atau pengembangan.



A. Konsep Monitoring dan Evaluasi

1. Definisi Monitoring

Monitoring merupakan fungsi manajemen yang dilakukan pada saat suatu kegiatan sedang berlangsung. Monitoring yang dilakukan oleh seorang pimpinan mengandung fungsi pengendalian. Kegiatan monitoring mencakup penelusuran pelaksanaan kegiatan dan keluarannya (*output*), pelaporan tentang kemajuan, dan identifikasi masalah-masalah pengelolaan dan pelaksanaan (Wrihatnolo, 2009).

2. Evaluasi

Evaluasi berasal dari kata *evaluation* yang dapat diartikan sebagai penilaian atau *to find out, deside the amount of value* (A.S. Hornby, 1986).

Suchman (Arikunto dan Cepi Safruddin, 2009) memandang evaluasi sebagai proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan.

Definisi lain dikemukakan oleh Worthen dan Sanders (Arikunto dan Cepi Safruddin, 2009), evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga, termasuk mencari informasi yang bermanfaat dalam menilai suatu program, produksi, prosedur, serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang ditentukan.

Definisi dan konsep dasar evaluasi merupakan fungsi manajemen yang dilakukan setelah kurun waktu tertentu atau setelah kegiatan telah berlalu. Evaluasi ini mencakup kegiatan penilaian atas dampak kolektif,

baik positif maupun negatif dari semua (sebagian besar) kegiatan yang telah dilakukan di lokasi dan/atau kelompok sasaran yang berbeda-beda. Deskripsi keluaran dan hasil/manfaat sebagaimana dilihat dari sudut pandang penerima manfaat (Wrihatnolo, 2009).

Evaluasi kebijakan juga bervariasi, bergantung pada dimensi yang menjadi fokus evaluasi. Salah satu dimensi yang sering mendapat sorotan adalah dimensi kuantitas dan kualitas. Instrumen yang digunakan untuk mengevaluasi dimensi kuantitatif berbeda dengan dimensi kualitatif. Instrumen yang digunakan untuk mengevaluasi dimensi kuantitatif, seperti tes standar, tes prestasi belajar, tes diagnostik, dan lain-lain. Adapun instrumen untuk mengevaluasi dimensi kualitatif dapat digunakan kuesionar, inventori, wawancara, catatan anekdot, dan sebagainya.

3. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

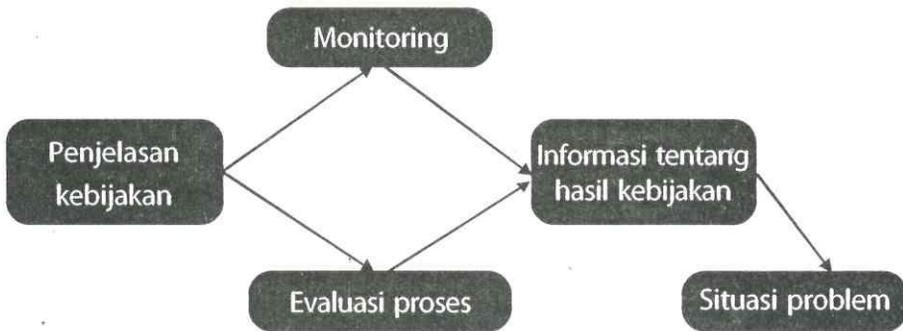
a. Monitoring Kebijakan

Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi dalam usaha menjawab alasan kebijakan/program itu pada suatu tahap dapat menghasilkan konsekuensi yang demikian. Monitoring berhubungan dengan mendapatkan premis faktual suatu kebijakan, dengan bergerak mundur dari hal-hal yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan yang telah terjadi sebelumnya (*expost facto*).

Dunn (1981) mengemukakan bahwa monitoring berfungsi untuk:

- 1) ketaatan (*compliance*), menentukan tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang ditetapkan;
- 2) pemeriksaan (*auditing*), menetapkan sumber dan layanan yang diperuntukkan bagi *target group* telah mencapai sasaran;
- 3) laporan (*accounting*), menghasilkan informasi yang membantu menghitung hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijakan sebuah periode waktu tertentu;
- 4) penjelasan (*explanation*), menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan akibat kebijakan dan alasan antara perencanaan dan pelaksanaan tidak cocok.

Keberkaitan monitoring dan evaluasi kebijakan tampak dalam bagan berikut.



Bagan pengolahan informasi kebijakan melalui monitoring dan evaluasi

Sumber: Dunn (1981)

Dalam memonitor keluaran dan dampak, Dunn (1981: 284) menjelaskan dalam beragam pendekatan monitoring berikut.

Tabel Pendekatan Pengembangan dalam Monitoring

Pendekatan	Jenis kontrol	Jenis informasi yang diperlukan
Pelaporan sistem sosial	Kuantitatif	Informasi yang ada/baru
Eksperimentasi sosial	Manipulasi langsung dan kuantitatif	Informasi baru
Pemeriksaan sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi baru
Pengumpulan bahan untuk penelitian sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi yang ada

Sumber: Dunn (1981)

b. Evaluasi Implementasi

Tahap akhir proses kebijakan adalah penilaian mengenai hal-hal yang telah terjadi sebagai akibat pilihan dan implementasi kebijakan. Apabila dipandang perlu, dapat dilakukan perubahan terhadap kebijakan yang telah dilakukan.

Menghasilkan evaluasi yang akurat bukanlah pekerjaan mudah, apalagi untuk mengubah kebijakan yang di dalamnya ditemukan kesalahan yang memerlukan perbaikan segera.

Pada tahap evaluasi, hasil evaluasi sangat berguna bagi pemerintah, terutama untuk menentukan kebijakan atau program tersebut dapat dilanjutkan, diperbaiki, direvisi, atau dimodifikasi.

Berbagai kendala yang menghambat evaluasi adalah (Peters, 1985: 146–157) sebagai berikut.

- 1) Kebijakan yang ditetapkan kadang-kadang tidak memiliki tujuan yang jelas, yang diakibatkan pertimbangan politis. Ketidakjelasan tujuan meliputi: (a) tujuan yang tidak mungkin dicapai; (b) tujuan yang kontradiktif; (c) tujuan yang terlalu sempit atau terlalu spesifik; (d) tujuan antara atau tujuan sementara.
- 2) Pengukuran (*measurement*), menyangkut penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu program.
- 3) Kelompok sasaran (*target groups*), yang perlu diperhatikan adalah program meskipun berdampak pada keseluruhan populasi sasaran, belum tentu memiliki dampak terhadap kelompok sasaran. Sering terjadi bukan kelompok sasaran yang memperoleh manfaat program, melainkan kelompok lain dalam populasi tersebut yang disebabkan bias birokrasi.
- 4) Sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Seorang analis kebijakan terkadang sulit untuk menerjemahkan sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat. Padahal, pertimbangan sistem nilai tidak dapat diabaikan dalam melakukan evaluasi kebijakan.

Secara khusus, evaluasi implementasi menurut Ripley (1985: 144) ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses, menambah pertanyaan yang harus dijawab pada perspektif yang terjadi dan perspektif kepatuhan, ditujukan untuk melakukan evaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang terjadi dalam jangka pendek.

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi implementasi mempunyai beberapa kegunaan, yaitu:

- 1) menggambarkan realitas yang muncul dengan pola-pola yang dapat dilakukan;
- 2) menjelaskan pola-pola yang ada, termasuk berbagai pengaruh yang ada, arah, dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh tersebut;
- 3) untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai aspek proses implementasi pada fase awal program dilaksanakan, pencapaian terhadap

tujuan yang telah ditetapkan, cara menghadapi perbedaan dari berbagai harapan dan tujuan.

Evaluasi implementasi akan mencapai hasil yang memuaskan apabila memenuhi berbagai atribut yang diperlukan, sebagaimana penjelasan Ripley (1985) sebagai berikut.

- 1) Berbagai studi terhadap berbagai program atau kebijakan yang ada sehingga dapat digunakan sebagai bahan perbandingan.
- 2) Petugas lapangan yang cukup di berbagai lokasi penelitian.
- 3) Sumber-sumber informasi yang diwawancarai harus berasal dari berbagai sumber.
- 4) Wawancara dengan sistem terbuka dan tertutup sekaligus.
- 5) Dalam pelaksanaan evaluasi yang berskala besar, kelompok peng-evaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengun-jungi sumber-sumber informasi.
- 6) Kondisi organisasi pengevaluasi (evaluator) yang dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi.

c. *Evaluasi Dampak Kebijakan*

Evaluasi dampak (*evaluation of impact*) berbeda dengan evaluasi implementasi dalam hal waktu. Evaluasi dampak hanya dapat dilakukan secara memuaskan apabila program telah dilaksanakan secara lengkap dan berjalan dalam waktu yang relatif lama.

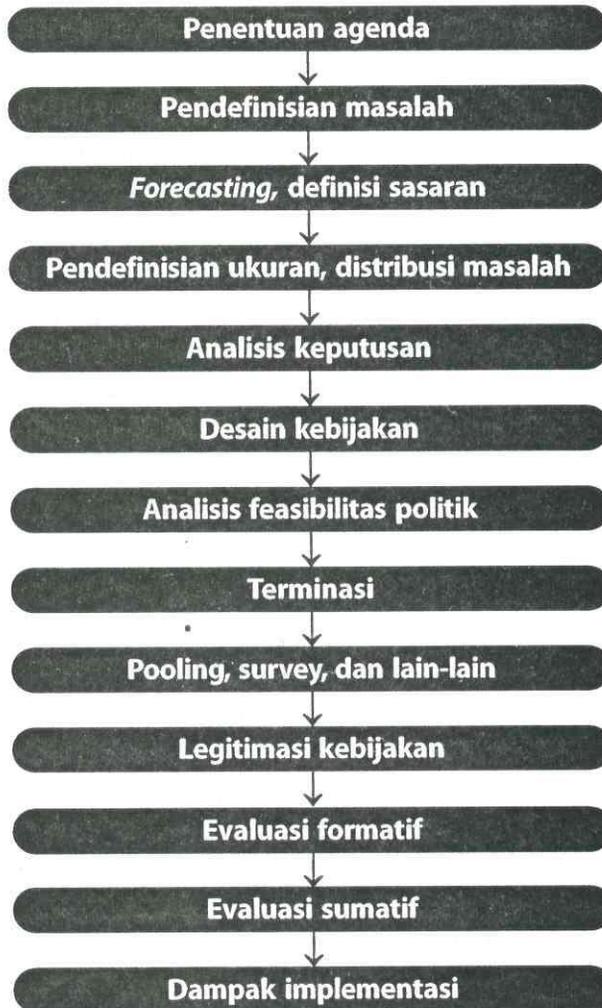
Evaluasi dampak sering bersifat terlalu ilmiah dan cenderung meng-abaikan realitas. Akibatnya, muncul beberapa tipe evaluasi yang terlalu baik, tetapi mengandung kelemahan, seperti anekdot murni, menampilkan data statistik yang terlalu terperinci, berbagai analisis tanpa kesimpulan, argumentasi ahli, dan dominasi intuisi.

Menurut Ripley (1985), ada empat dimensi yang berkaitan dengan dampak, yaitu waktu, hubungan antara dampak yang sebenarnya dengan dampak yang ingin dicapai, akumulasi dampak, dan tipe dampak (kesejahteraan ekonomi, pembuatan keputusan, sistem politik, dan kualitas kehidupan).

4. *Dimensi Kajian pada Studi Evaluasi*

Menurut Palumbo (1997), dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, implementasi, hingga selesai diimplementasikan. Jika

dikaitkan dengan kebutuhan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi, dimensi evaluasi kebijakan meliputi hal-hal berikut.



Gambar: Dimensi evaluasi dalam siklus kebijakan

Sumber: Wayne Parsons (2001: 549) yang diadaptasi dari Palumbo

Berdasarkan gambar tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi berikut.

- a. *Evaluasi proses* pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Pada tahap ini menurut Palumbo diperlukan dua kali evaluasi, yaitu:

- 1) *evaluasi desain kebijakan*, untuk menilai alternatif-alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*), serta yang bersifat rasional dan terukur;
 - 2) *evaluasi legitimasi kebijakan*, untuk menilai tingkat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/*stakeholder*/kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat (*pooling*), survei, dan lain-lain.
- b. *Evaluasi formatif* yang dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah mengetahui seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan kondisi-kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.
- e. *Evaluasi sumatif* yang dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah mengukur efektivitas kebijakan/program tersebut memberi dampak yang nyata pada problem yang ditangani.



B. Evaluasi Formatif

1. Tujuan Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif ditujukan untuk mengevaluasi pelaksanaan program yang memiliki ciri-ciri:

- a. merupakan evaluasi terhadap proses;
- b. menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standar aturan;
- c. menggunakan model-model dalam implementasi;
- d. bersifat kuantitatif;
- e. melihat dampak jangka pendek dari pelaksanaan kebijakan/program.

Tujuan evaluasi formatif adalah melihat:

- a. sebuah program mencapai target populasi yang tepat;

- b. penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak;
- c. sumber daya yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut (Rossi dan Freeman dalam Parsons, hlm. 550).

2. Jenis Evaluasi Formatif

- a. Evaluasi administratif: dilakukan dalam lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek-aspek ketaatan finansial dan prosedur.
- b. Evaluasi yudisial: evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum.
- a. Evaluasi politik: evaluasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik.

3. Aspek-aspek Evaluasi Formatif

Aspek-aspek kinerja implementasi yang dievaluasi dalam evaluasi formatif adalah:

- a. *effort evaluation*: mengevaluasi kecukupan *input* program;
- b. *performance evaluation*: mengkaji *output* dibandingkan dengan *input* program;
- c. *effectiveness evaluation*: mengkaji pelaksanaannya sesuai dengan sasaran dan tujuan;
- d. *effeciency evaluation*: membandingkan biaya dengan *output* yang dicapai;
- e. *process evaluation*: mengkaji metode pelaksanaan, aturan, dan prosedur dalam pelaksanaan.

Menurut William N. Dunn (1999: 609), aspek-aspek kinerja kebijakan yang harus dievaluasi adalah sebagaimana yang tampak dalam tabel berikut ini.

Tabel Kategori Evaluasi

Kategori	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit Pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	<i>Cost-benefit ratio</i> ; manfaat bersih; unit biaya

Kategori	Pertanyaan	Ilustrasi
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?	Biaya tetap, efektivitas tetap
Pemerataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto; Kriteria Kaldor-Hicks; Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: William N. Dunn (1999: 609)



C. Evaluasi Sumatif/Evaluasi Dampak

1. Pengertian Dampak

Dampak adalah perubahan kondisi fisik ataupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan maupun tidak diharapkan), dan sejauh mana akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*).

Akibat yang dihasilkan oleh intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yang diharapkan maupun tidak, dan apakah akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (*effects*).

2. Tujuan Evaluasi Sumatif/Dampak

Evaluasi sumatif umumnya dilakukan untuk memperoleh informasi berkaitan dengan efektivitas sebuah kebijakan/program terhadap permasalahan yang diintervensi. Evaluasi ini bertujuan untuk:

- a. menilai program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga, dan lembaga;
- b. menilai dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program;
- c. mengetahui akibat yang tidak diperkirakan, baik yang positif maupun yang negatif;
- d. mengkaji cara program memengaruhi kelompok sasaran, dan perbaikan kondisi kelompok sasaran disebabkan oleh adanya program tersebut atautkah karena faktor lain.

3. Dimensi Dampak

Dimensi dampak yang dikaji dalam evaluasi kebijakan ini meliputi:

- a. dampak pada masalah publik (pada kelompok sasaran) yang diharapkan atau tidak;
- b. dampak pada kelompok di luar sasaran sering disebut eksternalitas/ dampak melimpah (*spillover effects*);
- c. dampak sekarang dan dampak yang akan datang;
- d. dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program dan dampak biaya tidak langsung, yang dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan (misalnya, dampak terhadap pengeluaran rumah-tangga akibat relokasi pemukiman yang menyebabkan jarak ke sekolah/tempat kerja semakin jauh, dan sebagainya).

4. Apraisal Dimensi Dampak

Langbein (1980) memperkirakan dampak perlu memperhitungkan dimensi-dimensi berikut ini.

a. Waktu

Dimensi waktu ini penting diperhitungkan karena kebijakan dapat memberikan dampak yang panjang, baik sekarang maupun pada masa yang akan datang. Semakin lama periode evaluasi waktu, semakin sulit mengukur dampak, sebab:

- 1) hubungan kausalitas antara program dan kebijakan semakin kabur;
- 2) pengaruh faktor-faktor lain yang harus dijelaskan juga semakin banyak. Jika efek terhadap individu dipelajari terlalu lama, akan sulit menjaga *track record* individu dalam waktu yang sama;



Analisis dampak kebijakan pendidikan merupakan fokus pembicaraan yang menarik untuk dicermati. Daya tarik ini minimal didasarkan pada tiga hal penting. *Pertama*, konteks desentralisasi pemerintahan yang mewarnai wacana penyelenggaraan pendidikan di berbagai negara, termasuk di Indonesia. *Kedua*, studi tentang dampak kebijakan yang senantiasa dikritisi oleh berbagai pihak (kalangan akademisi dan praktisi). *Ketiga*, esensi dan urgensi evaluasi kebijakan pendidikan karena kemanfaatan kebijakan yang dievaluasi terlihat melalui dampaknya terhadap sasaran (target) yang dituju.

Pelaksanaan konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah berlangsung lama, bahkan sebelum kemerdekaan, dan mencapai puncaknya pada era reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan, yang kemudian direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004.

Sekalipun demikian, sampai saat ini penerapan konsep desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dianggap belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Masih ditemukan banyak kelemahan dalam pelaksanaannya, baik dari kelengkapan regulasi, kesiapan pemerintah daerah maupun penerimaan masyarakat.

Terlepas dari itu semua, desentralisasi dan otonomi daerah telah menjadi suatu keniscayaan dengan mempertimbangkan amanat UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia yang telah menegaskan hal tersebut. Dengan demikian, menjadi lebih berharga meninjau kembali pencapaian selama ini serta merumuskan agenda desentralisasi dan otonomi ke depan. Dengan keterbatasan yang ada, pada intinya bab ini mencoba merumuskan agenda tersebut.



A. Konsep Kebijakan Pendidikan

1. Dimensi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas pendidikan. Sebagai keputusan yang mengikat pendidikan, kebijakan pendidikan harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu yang menerima mandat dari pendidikan atau orang banyak, umumnya melalui proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan pendidikan akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

2. Terminologi Kebijakan Pendidikan

Terminologi kebijakan pendidikan menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan pendidikan dapat dikaitkan dengan pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.

Keterlibatan pendidikan dalam setiap tahapan kebijakan dapat menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara pada amanat rakyat yang berdaulat atasnya. Pendidikan dapat mengetahui hal-hal yang menjadi agenda kebijakan, yaitu serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya. Pendidikan dapat memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan pendidikan yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, pendidikan dapat mengawasi penyimpangan pelaksanaan, ada-tidaknya mekanisme kontrol pendidikan, yaitu proses yang memungkinkan keberatan pendidikan atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.

Terminologi kebijakan dapat diartikan sebagai pilihan tindakan di antara sejumlah alternatif yang tersedia. Artinya, kebijakan merupakan hasil menimbang untuk selanjutnya memilih yang terbaik dari pilihan-pilihan yang ada. Dalam konteks makro, hal ini kemudian diangkat dalam porsi pengambilan keputusan.

Adapun terminologi pendidikan memperlihatkan keluasan yang luar biasa untuk didefinisikan. Akan tetapi, pendidikan berkaitan erat dengan *state*, *market*, dan *civil society*, yang kemudian menjadi aktor dalam arena pendidikan, sehingga pendidikan dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampakkan interaksi antar-ketiga aktor tersebut.

3. Rujukan Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini pendidikan).

Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan efektif, diperlukan sejumlah hal berikut ini.

- a. Perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui pendidikan yang telah diputuskan.
- b. Jelasnya struktur pelaksana dan pembiayaan.
- c. Kontrol pendidikan, yaitu mekanisme yang memungkinkan pendidikan mengetahui kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter, kebijakan pendidikan adalah keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas tidak berjalan.

Adapun dalam masyarakat demokratis, persoalan yang muncul adalah cara menyerap opini pendidikan dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan pendidikan. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat untuk menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan kepada masyarakat bahwa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi.

4. Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis (Juklak/Juknis)

Dalam pelaksanaannya, kebijakan pendidikan harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku

internal dalam birokrasi. Adapun dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan pendidikan, yang menjabarkan pada masyarakat tentang pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, dan bagaimana bentuk layanan itu.



B. Dampak Kebijakan Pendidikan

1. Sikap terhadap Implementasi Kebijakan

Sikap skeptis berbagai kalangan terhadap implikasi kebijakan pendidikan didasarkan pada pemahaman Dye (1981) dan beberapa pakar yang mempertanyakan alasan pemerintah tidak mengetahui kebijakan yang dibuat. Menurut Dye (1981), ada sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan, yang dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- a. Penentuan tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah sering menghendaki tujuan yang bertentangan untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program dan kebijakan, studi evaluasi kebijakan akan dihadapkan pada konflik kepentingan yang besar.
- b. Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual mengubah kondisi kelompok target, tetapi menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah "memerhatikan".
- c. Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap yang kuat dalam "mencoba" program membawa dampak positif. Administrator sering melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat dengan mencoba membatasi atau merusak programnya atau mempertanyakan kompetensi administrator.
- d. Agen pemerintah memiliki investasi besar – organisasi, finansial, fisik, dan psikologis pada program serta kebijakan yang sedang dikerjakan.
- e. Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mencakup sejumlah gangguan terhadap kegiatan program yang sedang berjalan.

- f. Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai dan agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang sudah berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai. Studi tersebut tidak dapat dilakukan dengan baik, hanya bagaikan kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Penyiapan sumber daya untuk studi tersebut berarti pengorbanan sumber daya program yang tidak ingin dilakukan oleh administrator.

2. Alasan Penolakan Temuan Negatif Dampak Kebijakan

Selain sikap skeptis di atas, administrator pemerintah dan pendukung program memikirkan berbagai cara memberikan alasan untuk menolak temuan negatif dampak kebijakan. Begitu pula, ketika menghadapi fakta empiris bahwa program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif. Alasan tersebut mencakup hal berikut.

- a. Efek program tersebut bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang.
- b. Efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks untuk mengukur yang dicapai.
- c. Efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistik.
- d. Fakta yang ditemukan mengenai tidak adanya perbedaan orang yang penerima pelayanan dan orang yang tidak menerima berarti bahwa program itu tidak intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya program tersebut.
- e. Kegagalan mengidentifikasi sejumlah efek positif suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program.

3. Dampak Kebijakan dalam Evaluasi Kebijakan

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa sikap skeptis teoretis dan praktis seperti itu tidak sepenuhnya dapat diterima karena realitas yang ditemukan di lapangan justru "berbeda".

Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur

dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. *Output* kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah. Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai *outcome* atau dampak kebijakan publik karena untuk menentukan *outcome* kebijakan pendidikan, perlu diperhatikan perubahan yang terjadi di lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik.

Pengetahuan mengenai jumlah dana per kapita yang digunakan untuk siswa dalam sistem persekolahan atau untuk kasus lainnya, tidak dapat memberikan informasi mengenai efek persekolahan terhadap kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotor siswa. Menurut sebagian pakar (Dye, 1981; Anderson, 1984), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yaitu sebagai berikut.

a. *Dampak Kebijakan terhadap Situasi atau Kelompok Target*

Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya, masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), kelompok anak-anak sekolah yang termarjinalkan, atau sasaran lainnya.

Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus, analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan pada berbagai efek yang dimaksud. Di samping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan.

Implikasi kebijakannya terlihat, misalnya melalui upaya program tersebut dalam mengembangkan kegiatan pendidikan, kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan pendidikan, prasarana dan sarana, pendidikan, dan lainnya.

b. *Dampak Kebijakan terhadap Situasi atau Kelompok Lain Selain Situasi Kelompok Target*

Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover* karena jumlah *outcome* kebijakan pendidikan sangat berarti apabila dipahami dengan istilah eksternalitas.

Pengembangan prasarana pendidikan yang melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluh kesehatan, konsultan, kontraktor, dan sebagainya.

c. *Dampak Kebijakan terhadap Kondisi Sekarang dan Kondisi Masa yang Akan Datang*

Dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespons gagasan otonomi daerah yang baru dimulai pelaksanaannya sejak tahun 1999 (Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004).

Biaya langsung kebijakan pendidikan dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program pendidikan. Biaya tidak langsung kebijakan pendidikan yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan pendidikan karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi. Faktanya, tidak dapat dimungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulu turut membantu kegiatan orangtua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orangtuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang.

Tentu, sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Dalam bidang pendidikan, terjadi perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar arti penting pendidikan melalui sikap dan perilaku yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

4. *Identitas Perubahan di Lingkungan yang Terkait dengan Upaya Mengukur Aktivitas Pemerintah*

Dalam menjelaskan determinan kebijakan pendidikan, ukuran *output* kebijakan pendidikan sangat penting untuk diperhatikan. Dalam menilai dampak kebijakan pendidikan, perlu ditemukan identitas perubahan di lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Memahami uraian di atas bahwa pada hakikatnya kebijakan pendidikan menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan pendidikan dapat dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.



Dampak Globalisasi dalam Kebijakan Pendidikan di Indonesia

1. *Kemajuan Teknologi Informasi*

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi saat ini telah banyak mengubah budaya dan peradaban bangsa Indonesia dengan segala dampak positif dan negatifnya.

Teknologi yang berkembang sangat pesat, mendorong pemerintah untuk mengubah kurikulum pendidikan di Indonesia disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

a. *Model Sekolah Masa Depan*

Sekolah masa depan harus didukung oleh prasarana yang memadahi dan penyelenggaraan pendidikan bertumpu pada pencapaian kualitas, pemerataan, dan efektivitas-efisiensi. Oleh karena itu, sekolah harus memiliki ciri-ciri: (1) visi dan misi yang jelas, (2) tujuan yang jelas dan pasti, (3) murid-murid mempunyai harapan yang tinggi, (4) memberikan pengakuan dan penghargaan bagi anggota jajaran sekolah yang telah berprestasi, dan (5) seluruh anggota jajaran sekolah menunjukkan dedikasi, komitmen, dan disiplin yang tinggi (Sergiovanni dalam Arifin, 2007).

Selain itu, sekolah masa depan harus memiliki parameter keberhasilan pencapaian akademis yang terukur, menciptakan stabilitas sekolah sebagai lingkungan belajar yang prestisius, menggunakan secara penuh dan efektif sumber-sumber yang ada di sekolah dan masyarakat, peningkatan kualitas pendidik dan staf administrasi secara terus-menerus, dan melibatkan masyarakat, terutama orangtua murid untuk ikut bertanggung jawab dalam peningkatan wawasan masa depan peserta didik. UNESCO (2006) mengagagas sekolah masa depan memiliki manajemen yang mandiri dan swakelola secara profesional, keterlibatan masyarakat yang positif-partisipatif, kurikulum, dan pembelajaran disertai lingkungan belajar mengajar yang kondusif, sehingga memungkinkan terberdayanya warga sekolah bertumbuh secara positif.

Sekolah masa depan harus bertitik tolak dari semangat dan komitmen komunitas sekolah yang kuat untuk membuat sekolah berkualitas. Menurut Alwasilah (dalam *Jambi Ekspres*, 2009) sekolah masa depan merupakan sekolah yang memiliki tujuh kriteria.

Pertama, visi dan misi sekolah yang jelas. Mayoritas sekolah kita belum mampu dan tidak diberdayakan untuk mampu mengartikulasikan visi dan misinya. Visi adalah pernyataan singkat, mudah diingat, pemberi semangat, dan obor penerang jalan untuk maju melejit.

Kedua, komitmen tinggi untuk unggul. Staf administrasi, guru, dan kepala sekolah memiliki tekad yang kuat untuk menjadikan sekolahnya sebagai sekolah unggul dalam segala aspek, sehingga semua siswa dapat menguasai materi pokok dalam kurikulum. Komitmen ini adalah energi untuk mengubah budaya konvensional (biasa-biasa saja) menjadi budaya unggul.

Ketiga, kepemimpinan yang mumpuni. Kepala sekolah adalah pemimpin dari pemimpin, bukan pemimpin dari pengikut. Artinya, selain kepala sekolah, ada pemimpin dalam lingkup kewenangannya sehingga tercipta proses pengambilan keputusan bersama (*shared decision making*). Komunikasi terus-menerus dilakukan antara kepala sekolah dan para guru untuk memahami budaya dan etos sekolah yang diimpikan melalui visi sekolah.

Keempat, kesempatan untuk belajar dan pengaturan waktu yang jelas. Semua guru mengetahui materi yang harus diajarkan. Alokasi waktu yang memadai dan penjadwalan yang tepat sangat berpengaruh bagi kualitas pengajaran.

Kelima, lingkungan yang aman dan teratur. Sekolah unggul bersuasana tertib, bertujuan, serius, dan terbebas dari ancaman fisik atau psikis, tidak opresif tetapi kondusif untuk belajar dan mengajar. Banyak penelitian menunjukkan bahwa suasana sekolah yang sehat berpengaruh positif terhadap produktivitas, semangat kerja, dan kepuasan guru dan siswa.

Keenam, hubungan yang baik antara rumah dan sekolah. Para orangtua seharusnya memahami misi dan visi sekolah. Mereka harus diberi kesempatan untuk berperan dalam program demi tercapainya visi dan misi tersebut.

Ketujuh, monitoring kemajuan siswa secara berkala. Kemajuan siswa dimonitor terus-menerus dan hasil monitoring itu dipergunakan untuk memperbaiki perilaku dan performansi siswa dan untuk memperbaiki kurikulum secara keseluruhan. Artinya, semua hasil monitoring dimasukkan ke dalam sebuah data base yang menggambarkan perkembangan akademis siswa secara utuh yang akan menjadi pedoman dalam membuat program sekolah berikutnya.

Cara mempertahankan eksistensi sekolah, di antaranya:

- 1) meningkatkan mutu SDM, terutama guru dalam penguasaan bahasa Inggris dan bahasa asing lainnya;
- 2) meningkatkan mutu guru dalam penguasaan teknologi informasi dan komunikasi;
- 3) meningkatkan mutu manajemen sekolah;
- 4) meningkatkan mutu sarana dan prasarana;
- 5) sertifikasi internasional untuk guru.

b. Perubahan Kurikulum di Tengah Mitos Globalisasi

Dunia pendidikan kita sudah berkali-kali mengalami perubahan kurikulum. Setidaknya enam kali perubahan kurikulum tercatat dalam sejarah, yaitu Kurikulum 1962, 1968, 1975, 1984, 1994, dan KBK.

Implementasi KTSP dalam dunia persekolahan kita juga perlu diikuti dengan perubahan sistem pembelajaran yang memberikan ruang gerak kepada siswa didik untuk mengembangkan potensi dirinya, agar memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Akan tetapi, diakui atau tidak, perubahan kurikulum selama ini hanya sebatas papan nama.

Secara lahiriah menggunakan label kurikulum baru, tetapi sejatinya masih menggunakan "roh" kurikulum yang lama.

Dalam pandangan Aleks Maryunis, guru besar Universitas Negeri Padang (2006), perubahan kurikulum di negara kita kebanyakan menitik-beratkan pada perubahan konsep tertulis, tanpa mau memperbaiki proses pelaksanaannya di tingkat sekolah.

Kurikulum di Indonesia sebenarnya memiliki empat dimensi dasar, yaitu konsep dasar kurikulum, dokumen tertulis, pelaksanaan, dan hasil belajar siswa. Di Indonesia yang kerap mengalami perubahan hanya dimensi dokumen tertulis berupa buku-buku pelajaran dan silabus yang sudah dilaksanakan. Persoalan proses dan hasilnya, tidak pernah mampu dijawab oleh kurikulum pendidikan kita.

Implementasi KTSP maupun kurikulum 2013, saat ini tidak lagi terjebak ke dalam praktik semu, yaitu perubahan kurikulum hanya momentum "adu konsep", sedangkan dimensi proses dan hasil-hasilnya tidak terurus. Jangan sampai terjadi, dunia persekolahan kita hanya menjadi ladang "kelinci percobaan", yang pada akhirnya hanya akan melahirkan

generasi-generasi “setengah jadi” yang gagap menyelesaikan persoalan-persoalan real yang sedang dihadapinya.

Dengan cara demikian, peran sekolah dalam mengoptimalkan pengembangan potensi kognitif, afektif, dan motorik anak dapat berlangsung dengan baik.

Sebagus apa pun konsep perubahan kurikulum, tanpa diimbangi dengan optimalnya peran *stakeholder* pendidikan, hal itu tidak akan banyak membawa dampak positif bagi kemajuan peradaban bangsa.

c. *Mitos Globalisasi*

Sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia tidak dapat menghindar dari dampak dan imbas globalisasi. Globalisasi telah mendorong terciptanya rekonfigurasi geografis, sehingga ruang-sosial tidak lagi hanya dipetakan oleh kawasan teritorial, jarak teritorial, dan batas-batas teritorial.

A. Giddens (1990) mendefinisikan globalisasi sebagai intensifikasi hubungan sosial global yang menghubungkan komunitas lokal sedemikian rupa sehingga peristiwa yang terjadi di kawasan yang jauh dapat dipengaruhi oleh peristiwa yang terjadi di suatu tempat yang jauh pula, dan sebaliknya.

Dalam konteks ini, globalisasi juga dipahami sebagai sebuah proses (serangkaian proses) yang melahirkan sebuah transformasi dalam *spatial organization* dari hubungan sosial dan transaksi –ditinjau dari segi ekstensitas, intensitas, kecepatan, dan dampaknya– yang memutar mobilitas antarbenua atau antar-regional serta jaringan aktivitas. Dunia pendidikan pun tidak luput dari imbas dan pengaruh yang diembuskan oleh globalisasi.

Ada tiga perubahan mendasar yang akan terjadi dalam dunia pendidikan kita.

- 1) Dunia pendidikan akan menjadi objek komoditas dan komersil seiring dengan kuatnya embusan paham neo-liberalisme yang melanda dunia. Paradigma dalam dunia komersial adalah mencari pasar baru dan memperluas bentuk-bentuk usaha secara kontinu. Globalisasi mampu memaksa liberalisasi berbagai sektor yang dulunya non-komersial menjadi komoditas dalam pasar yang baru. Tidak heran apabila sekolah masih membenani orangtua murid dengan sejumlah anggaran berlabel uang komite atau uang sumbangan pengem-



MODEL PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN: BIDANG PENDIDIKAN

Pada awal abad ke-21, dunia pendidikan di Indonesia menghadapi tiga tantangan besar. *Pertama*, sebagai akibat dari krisis ekonomi, dunia pendidikan dituntut untuk mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai. *Kedua*, untuk mengantisipasi era global, dunia pendidikan dituntut untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten agar mampu bersaing di pasar kerja global. *Ketiga*, sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian sistem pendidikan nasional sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memerhatikan keberagaman kebutuhan/keadaan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Saat ini, kondisi pendidikan nasional masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yang menonjol, antara lain rendahnya pemerataan memperoleh pendidikan, (b) rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, dan (c) lemahnya manajemen pendidikan, di samping belum terwujudnya kemandirian dan keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan akademisi.

Ketimpangan pemerataan pendidikan juga terjadi antarwilayah geografis, yaitu antara perkotaan dan perdesaan, serta antara kawasan timur Indonesia (KTI) dan kawasan barat Indonesia (KBI), dan antartingkat pendapatan penduduk ataupun antargender.

Manajemen pendidikan nasional secara keseluruhan masih bersifat sentralistis sehingga kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan

desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Manajemen pendidikan yang sentralistis menyebabkan kebijakan seragam yang tidak dapat mengakomodasi perbedaan keragaman/kepentingan daerah/sekolah/peserta didik, mematkan partisipasi masyarakat dalam proses pendidikan, serta mendorong terjadinya pemborosan dan kebocoran alokasi anggaran pendidikan (UU No. 25 tahun 2000).

Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam proses perumusan kebijakan. Mereka harus menguasai makna kebijakan dan perumusan kebijakan, perumusan kebijakan dalam siklus kebijakan, lingkungan kebijakan dan prosedur perumusan kebijakan, serta faktor-faktor lainnya.

Agar rumusan kebijakan termasuk kebijakan pendidikan yang baik, ada beberapa kriteria yang perlu dipenuhi. *Pertama*, rumusan kebijakan termasuk kebijakan pendidikan tidak mendecktekkan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu. *Kedua*, rumusan kebijakan termasuk kebijakan pendidikan dapat dipergunakan menghadapi masalah atau situasi yang timbul secara berulang. Hal ini berarti bahwa waktu, biaya, dan tenaga yang telah banyak dihabiskan tidak hanya dipergunakan memecahkan satu masalah atau satu situasi.



Studi Analisis terhadap UU SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003

1. Latar Belakang

Dalam upaya implementasi dan memaksimalkan penyelenggaraan otonomi daerah sistem pendidikan tersebut, dikembangkanlah konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang berupaya meningkatkan peran sekolah dan masyarakat sekitar (*stakeholders*), dalam pengelolaan pendidikan, sehingga penyelenggaraan pendidikan menjadi lebih baik dan mutu lulusan semakin bisa ditingkatkan. MBS memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar di sekolah, disertai seperangkat tanggung jawab.

Pengalihan kewenangan pengambilan keputusan ke level sekolah diharapkan lebih mandiri dan mampu menentukan arah pengembangan yang sesuai dengan kondisi dan tuntutan lingkungan masyarakatnya. Dengan kata lain, sekolah harus mampu mengembangkan program yang relevan dengan kebutuhan masyarakat.

2. *Dasar Kebijakan*

Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diarahkan untuk mencapai hal-hal berikut.

- a. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.
- b. Meningkatkan kemampuan akademis dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan.
- c. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara profesional.
- d. Memberdayakan lembaga pendidikan, baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai.
- e. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan, dan manajemen.
- f. Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
- g. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu, dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya.
- h. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi.

3. Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan pada Era Otonomi Daerah

Pada era otonomi daerah, kebijakan strategis yang diambil Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah adalah:

- a. manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah (*school based management*) yang memberi kewenangan pada sekolah untuk merencanakan sendiri upaya peningkatan mutu secara keseluruhan;
- b. pendidikan yang berbasis pada partisipasi komunitas (*community based education*) agar terjadi interaksi yang positif antara sekolah dan masyarakat, sekolah sebagai *community learning centre*;
- c. paradigma belajar atau *learning* paradigma, akan menjadikan siswa atau *learner* menjadi manusia yang diberdayakan;
- d. pemerintah juga mencanangkan pendidikan berpendekatan *Broad Base Education System* (BBE) yang memberi pembekalan kepada siswa untuk siap bekerja membangun keluarga sejahtera.

Dengan pendekatan itu, setiap siswa diharapkan mendapatkan pembekalan *life skills* yang berisi pemahaman luas dan mendalam tentang lingkungan dan kemampuannya agar akrab dan saling memberi manfaat. Lingkungan sekitarnya dapat memperoleh masukan baru dari insan yang mencintainya, dan lingkungannya dapat memberikan topangan hidup yang mengantarkan manusia yang mencintainya menikmati kesejahteraan dunia akhirat.

Implementasi kebijakan otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah sebagai berikut.

- a. Secara general, otonomi pendidikan menuju pada upaya meningkatkan mutu pendidikan, sebagai jawaban atas "kekeliruan" kita selama lebih dari 20 tahun bergelut dengan persoalan-persoalan kuantitas.
- b. Pada sisi otonomi daerah, otonomi pendidikan mengarah pada menipisnya kewenangan pemerintah pusat dan membengkaknya kewenangan daerah otonom, atas bidang pemerintahan berlabel pendidikan, yang harus disertai dengan tumbuhnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.
- c. Terdapat potensi tarik-menarik antara otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah dalam menempatkan kepentingan ekonomik dan finansial sebagai kekuatan tarik-menarik antara pemerintahan daerah otonom dan institusi pendidikan.

- d. Kejelasan tempat bagi institusi-institusi pendidikan perlu diformulasikan agar otonomi pendidikan dapat berjalan pada relnya.
- e. Pada tingkat persekolahan, otonomi pendidikan berjalan atas dasar desentralisasi dan prinsip *School Based Management* pada tingkat pendidikan dasar dan menengah; penataan kelembagaan pada level dan tempat yang menjadi faktor kunci keberhasilan otonomi pendidikan.
- f. Sudah selayaknya jika otonomi pendidikan harus bergandengan dengan kebijakan akuntabilitas, terutama yang berkaitan dengan mekanisme pendanaan atau pembiayaan pendidikan.
- g. Pada level pendidikan tinggi, kebijakan otonomi masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan.
- h. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan otonomi pendidikan tinggi dapat ditempatkan bukan pada kepentingan daerah semata, melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset nasional.
- i. Secara makro, apa pun yang terkandung di dalamnya, otonomi pendidikan tinggi harus menonjolkan keunggulan-keunggulannya.

Menurut Fransisca Kemmerer (Ali Muhdi, 2003), ada empat bentuk desentralisasi pendidikan, yaitu:

- a. *dekonsentrasi*, yaitu pengalihan kewenangan ke pengaturan tingkat yang lebih rendah dalam jajaran birokrasi pusat;
- b. *pendelegasian*, yaitu pengalihan kewenangan ke badan quasi pemerintah atau badan yang dikelola secara publik;
- c. *devolusi*, yaitu pengalihan ke unit pemerintahan daerah;
- d. *swastanisasi*, yaitu berupa pendelegasian kewenangan ke badan usaha swasta atau perseorangan.

Menguatnya aspirasi otonomi dan desentralisasi, khususnya di bidang pendidikan, tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dan penyelenggaraan pendidikan nasional, khususnya selama Orde Baru bahwa di antara masalah dan kelemahan yang sering diangkat dalam konteks ini adalah:

- a. implementasi kebijakan pendidikan nasional yang sangat terpusat dan serba seragam, cenderung mengabaikan keragaman realita masyarakat Indonesia di berbagai daerah;
- b. implementasi kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi pada pencapaian target kurikulum, akan meng-

abaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi anak didik. Proses pembelajaran, khususnya mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) lebih mengutamakan aspek kognitif dan cenderung mengabaikan ranah afektif dan psikomotorik.

Memahami uraian di atas, kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi pendidikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang, dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Evaluasi kebijakan pendidikan pada era otonomi masih belum terformat secara jelas maka di lapangan masih timbul bermacam-macam metode dan cara dalam melaksanakan program peningkatan mutu pendidikan. Oleh karena itu, aturan dan pedoman yang sudah dirumuskan perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.



Analisis Kebijakan Pendidikan Nasional tentang Desentralisasi Pendidikan

1. Analisis Formulasi Kebijakan Pendidikan dengan Adanya Otonomi Daerah

Kebijakan pemerintah berdasarkan:

- a. TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 GBHN tentang Pendidikan;
- b. UU Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah;
- c. PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom;
- d. UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000–2004;
- e. UU Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- f. UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000–2004;

- g. Permendiknas No. 19 tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.

2. *Formulasi Kebijakan*

Pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-seluasnya kemudian menghasilkan sebuah TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 GBHN tentang Pendidikan. Dalam misi GBHN nomor 8 tertulis, "Pewujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dalam arah kebijakan tentang pendidikan nomor 5 tertulis, "Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan, dan manajemen".

Masalah pendidikan termasuk salah satu bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh daerah dan daerah kota. Sementara kewenangan yang sifatnya lintas kabupaten/kota dilaksanakan oleh daerah otonomi provinsi. Kewenangan di bidang pendidikan yang bersifat lintas kabupaten/kota juga dilaksanakan oleh daerah otonomi provinsi.

Pasal 11 juga menyatakan secara jelas bahwa pendidikan merupakan bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah/kota. Pasal tersebut berbunyi:

- 1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- 2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, mengatur pembagian kewenangan bidang pendidikan dari pusat dan daerah.

3. *Output*

UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000–2004 mendorong program pendidikan dasar, pra-sekolah, dan menengah menyebutkan dalam pokok kegiatannya:

- 1) melaksanakan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana dan profesional, termasuk peningkatan peranan Komite Sekolah dengan mendorong daerah untuk melaksanakan rintisan penerapan konsep pembentukan Dewan Sekolah;
- 2) mengembangkan pola penyelenggaraan pendidikan berdasarkan manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya pendidikan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat;

UU Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam pasal secara umum menjelaskan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) berikut pasal-pasalinya:

Bab Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 5 tentang Tenaga Kependidikan:

Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.

Bab Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 16 tentang Penyelenggaraan Pendidikan:

Pendidikan berbasis masyarakat adalah penyelenggaraan pendidikan berdasarkan kekhasan agama, sosial, budaya, aspirasi, dan potensi masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat.

Bab Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 23 tentang Sumber Daya Pendidikan:

Sumber daya pendidikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tenaga kependidikan, masyarakat, dana, sarana, dan prasarana.

Bab Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 24 tentang Dewan Pendidikan:

Dewan pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsure masyarakat yang peduli pendidikan.

Bab Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 27 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pendidikan:

Masyarakat adalah kelompok warga negara Indonesia nonpemerintah yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Bab III Pasal 4 ayat 6 tentang Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan:

Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Bab V Pasal 8 Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, dan Pemerintah Bagian Ketiga tentang Hak dan Kewajiban:

Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan.

Bab V Pasal 9 Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, dan Pemerintah Bagian Ketiga tentang Hak dan Kewajiban:

Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Bab VI Pasal 16 tentang Jalur, Jenjang dan Jenis Pendidikan:

Jalur, jenjang, dan jenis pendidikan dapat diwujudkan dalam bentuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Bab XIV Pasal 53 ayat 1 tentang Badan Hukum Pendidikan:

Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan.

Bab XV Pasal 54 ayat 1, 2, dan 3 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pendidikan:

- 1) Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.
- 2) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.
- 3) Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Bab XV Pasal 55 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5 tentang Pendidikan Berbasis Masyarakat:

- 1) Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.
- 2) Penyelenggara pendidikan berbasis masyarakat mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan.
- 3) Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, pemerintah

daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 4) Lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain secara adil dan merata dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- 5) Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Bab XV Pasal 56 ayat 1 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah:

- 1) Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Pasal 59 ayat 2

- 2) Masyarakat dan/atau organisasi profesi dapat membentuk lembaga yang mandiri untuk melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58.

4. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Reformasi Pendidikan

Faktor yang melatarbelakangi adanya reformasi pendidikan ada dua, yaitu:

- a. *Faktor internal.* Dengan diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, sistem pendidikan Indonesia yang sentralis, secara normatif, perangkat perundang-undangan yang mengatur tentang pendidikan harus disesuaikan dengan kebutuhan desentralisasi bidang pendidikan, yang merupakan konsekuensi logis dari diberlakukannya otonomi daerah.
- b. *Faktor eksternal.* Adanya faktor globalisasi yang menuntut Indonesia dapat menyiapkan SDM yang mampu berkompetisi di tingkat dunia.

Untuk membuat akreditasi menjadi satu langkah pendahuluan (*prerequisite*) menuju sertifikasi ISO 9000, pemerintah mengeluarkan Peraturan Mendiknas (Permen) No. 19 tahun 2007 bulan Mei 2007 tentang Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang terdiri atas tiga dokumen.

Dokumen I tentang 5 bidang yang harus dibenahi dalam upaya meningkatkan mutu manajemen persekolahan yang dilengkapi dengan perincian tugas yang harus diemban oleh guru penanggung jawab tiap bidang.

Dokumen II tentang penilaian proses dan evaluasi pencapaian tugas yang diemban sehingga kinerja sekolah dapat dirumuskan dengan baik.

Dokumen III tentang audit kinerja sekolah dan audit kinerja tenaga kependidikan.

5. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan

- a. Aktor dalam pemerintahan:
 - 1) eksekutif: Presiden, Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional, Menteri Pendidikan;
 - 2) legislatif: MPR RI.
- b. Aktor di luar pemerintahan:
 - 1) masyarakat: mahasiswa yang menuntut reformasi;
 - 2) organisasi politik: PAN, PKB, PPP, PBB, dan PK;
 - 3) tokoh masyarakat.



Analisis Implementasi Kebijakan MBS: Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia

1. Konsep Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau *School Based Management* (SBM) merupakan sebuah pendekatan pengelolaan sekolah yang bertitik tolak dari pemikiran, pertimbangan, kebutuhan, dan harapan dari sekolah. Artinya, sekolah akan berakar dan bertopang pada kondisi nyata masyarakat setempat (*bottom up*) dan bukan lagi mengikuti petunjuk pemerintah (*top down*).

Sebuah sekolah akan melaksanakan keinginan masyarakat pendukungnya (*stakeholders*), yang terdiri atas orangtua peserta didik, pelaku ekonomi, masyarakat, lingkungan sosial yang mempunyai tuntutan pendidikan, kebutuhan pembangunan setempat, hingga kebijakan otonomi daerah untuk mempercepat kemajuan.

J. Chapman (Nanang Fattah, 2000) menyatakan bahwa MBS adalah pendekatan politik yang bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan sekolah yang bertujuan untuk memberikan kekuasaan dan meningkatkan partisipasi sekolah dalam upaya perbaikan kinerjanya yang mencakup guru, siswa, orangtua siswa, dan masyarakat. MBS memodifikasi struktur

pemerintahan dengan memindahkan otoritas dalam pengambilan keputusan pemerintah dan manajemen ke setiap yang berkepentingan di tingkat lokal.

Beberapa pakar lainnya mengartikan MBS sebagai pengalihan dalam pengambilan keputusan dari tingkat pusat sampai ke tingkat sekolah. Pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dipandang sebagai otonomi di tingkat sekolah dalam pemberdayaan sumber-sumber (*resources*) sehingga sekolah mampu secara mandiri menggali, mengalokasikan, menentukan prioritas, memanfaatkan, mengendalikan, dan mempertanggungjawabkan (*akuntabilitas*) kepada setiap yang berkepentingan (*stakeholders*).

Selain beberapa pengertian tersebut, MBS diartikan pula sebagai wujud dari reformasi pendidikan yang menginginkan perubahan dari kondisi yang kurang baik menuju kondisi yang lebih baik dengan memberikan kewenangan (otoritas) kepada sekolah untuk memberdayakan diri.

Berdasarkan berbagai pengertian yang dikemukakan tersebut, ciri-ciri MBS, yaitu:

- a. adanya otonomi yang kuat di tingkat sekolah;
- b. keterlibatan secara aktif masyarakat dalam pendidikan;
- c. proses pengambilan keputusan yang demokratis dan berkeadilan;
- d. menjunjung tinggi akuntabilitas dan transparansi dalam setiap kegiatan pendidikan.

2. Latar Belakang Diberlakukannya MBS

Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu bidang utama dalam pembangunan jangka panjang kedua (PJP II), yang dimulai sejak Pelita VI adalah tentang pengembangan sumber daya manusia sebagaimana dinyatakan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Hal ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memiliki tekad yang kuat untuk mencapai keunggulan dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga sejajar dengan bangsa-bangsa maju lainnya di dunia. Komitmen nasional ini menjadi legitimasi bagi berlangsungnya upaya maksimal dan terus-menerus dalam meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Kesadaran tentang pentingnya pendidikan yang dapat memberikan harapan dan kemungkinan yang lebih baik pada masa mendatang mendorong berbagai upaya dan perhatian seluruh lapisan masyarakat terhadap setiap gerak langkah dan perkembangan dunia pendidikan.

Sehubungan dengan hal tersebut, juga terdorong oleh suasana perubahan politik kenegaraan, masyarakat merasa yakin bahwa salah satu upaya penting yang harus dilakukan dalam peningkatan kualitas pendidikan adalah dengan pemberdayaan sekolah melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS memberikan kewenangan dan pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) kepada sekolah untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas secara berkelanjutan (*quality continous improvement*).

Di samping faktor internal, ada faktor eksternal yang juga turut melatarbelakangi lahirnya MBS, yaitu sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan MBS di beberapa negara maju. Di banyak negara, reformasi pendidikan dimulai pada dekade 1980-an. Banyak sekolah di Amerika Serikat, Kanada, dan Australia yang berhasil menerapkan desentralisasi pendidikan dengan model MBS.
- b. Dalam rangka pelaksanaan MBS, negara-negara tersebut telah memberdayakan sekolah dengan membentuk organisasi yang bernama Dewan Sekolah (*School Board* di Amerika Serikat dan *School Council* di Australia).
- c. Model MBS telah membawa dampak terhadap peningkatan kualitas belajar mengajar. Hal tersebut disebabkan oleh adanya mekanisme yang lebih efektif, yaitu pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cepat, sekaligus memberikan dorongan semangat kinerja baru sebagai motivasi berprestasinya kepada kepala sekolah dalam melakukan tugasnya sebagai manajer sekolah.
- d. Di berbagai negara, seperti halnya Selandia Baru dan Chile, ternyata penerapan MBS telah membawa dampak positif bagi dunia pendidikan.

3. Alasan dan Tujuan Dilaksanakannya MBS

Alasan dan pertimbangan dilaksanakan MBS adalah sebagai berikut.

- a. Sekolah lebih mengetahui keadaannya (baik berupa kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman), sehingga dapat mengoptimalkan dalam pemberdayaan sumber daya yang dimiliki.
- b. Sekolah lebih mengetahui kebutuhan lembaganya, khususnya berkaitan dengan *input* dan *output* pendidikan, yang akan dikembangkan dan didayagunakan dalam proses pendidikan.

- c. Pengambilan keputusan relatif lebih tepat dan akurat karena dilakukan oleh pihak sekolah yang lebih mengetahui permasalahannya, serta dibantu oleh masyarakat, sehingga dapat menghasilkan keputusan yang tepat dan akurat, serta menciptakan transparansi dan iklim demokrasi yang sehat.
- d. Keterlibatan masyarakat dalam mengontrol sekolah melahirkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya pendidikan secara maksimal.
- e. Terjadi kompetisi yang sehat di antara masing-masing sekolah untuk lebih meningkatkan kualitas pendidikan, melalui upaya inovatif dengan dukungan orangtua peserta didik, masyarakat, dan pemerintah.
- f. Sekolah dituntut untuk mempertanggungjawabkan mutu pendidikan kepada pemerintah, orangtua peserta didik, dan masyarakat pada umumnya. Sekolah dapat secara tepat mengakomodasi aspirasi masyarakat dan lingkungan yang berubah secara cepat.

Tujuan pelaksanaan MBS adalah sebagai berikut.

- a. Meningkatkan mutu pendidikan melalui pemberian otonomi kepada sekolah untuk mengelola dan memberdayakan sumber daya yang ada secara mandiri.
- b. Meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui keputusan bersama.
- c. Meningkatkan tanggung jawab sekolah kepada orangtua, masyarakat, serta pemerintah tentang kualitas sekolah dan pendidikan pada umumnya.
- d. Meningkatkan kompetisi yang sehat antarsekolah dalam upaya menciptakan mutu pendidikan yang diharapkan.

4. Prinsip Umum sebagai Pedoman dalam Pelaksanaan MBS

Ada beberapa prinsip umum yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan MBS, yaitu sebagai berikut.

- a. Memiliki visi, misi, dan strategi yang jelas, sehingga dapat melancarkan ke arah pencapaian tujuan pendidikan yang berkualitas, khususnya kualitas siswa.
- b. Berpijak pada prinsip saling berbagi, mengisi, membantu, dan menerima. Pembagian kekuasaan/kewenangan tersebut hendaknya sesuai dengan fungsi dan peran masing-masing.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Etzioni. 1967. *Mixed Scanning: A 'Third Approach' to Decision Making*. Public Health Administrative Review.
- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan Negara dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2001. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Penerbit Bersama FIA Universitas Malang: Brawijaya dan Universitas Negeri Malang.
- _____. 1990 *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, dkk. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah: Kajian Sosial, Ekonomi, dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*. Surabaya: SIC.
- _____. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Achmadi, Z.A. 1997. *Kebijakan Publik dan Pembangunan*. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
- Agustiono, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Alma, Corazon G. De Leon. 2000. *From Government To Governance. On the World Conference on Governance. Eastern Regional Organization for Public Administration*. Loyola Heights Quezon City Philippines.
- Ambar, Sulistyani. 2004. *Model-model Kemitraan dan Pemberdayaan*. Yogyakarta.

- Amitai and Etzioni, Eva. 1964. *Social Change, Sources, Patterns and Consequences*. New York: Basic Books.
- Amitai Etzioni. 1980. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt Rinehart and Wiston.
- Anggoro, Kusnanto. 2009. "Konflik Kekerasan, Otonomi Daerah, dan Integrasi Nasional," Diskusi Nasional Refleksi Satu Dasawarsa Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi (1999–2009), diselenggarakan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta (4 Maret 2009).
- _____. 2009. "Pengantar," dalam *Post-Conflict Peacebuilding: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual Companion-2*, oleh Tim ProPatria Institute, pdf copy.
- Anwar, M. Idhoci. 2003. *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Anwar. 2002. *Pelaksanaan Program Pendidikan Sistem Ganda pada SMK di Kota Kendari*. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. Vol. 36.
- _____. 2004. *Life Skills Education (Pendidikan Kecakapan Hidup)*. Bandung: Alfabeta.
- Azsra, Azumardi. 2002. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional, Rekonstruksi, dan Demokratisasi*. Jakarta: Kompas.
- Bachrach P. dan Baratz M.S. 1962. *The Two Faces of Power*. In Castles F.G.
- _____. 1963. *Decision and Nondecisions: An Analytical Framework*. *American Political Science Review*.
- Bafadal, Ibrahim. 2001. *Manajemen Pendidikan Islam dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Makalah disampaikan pada Acara Seminar di Batu Malang, pada tanggal 18 Agustus 2001.
- Bailey, T. 1993. *Can Youth Apprenticeship Thrive in The United States*. *Educational Researcher*. Washington: AERA.
- Balitbang. 2003. *Statistik Persekolahan SMK 2002/2003*. *Pusat Data dan Informasi Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas.
- Barret, G. and C. Fudge. 1981. *Policy and Action*. London: Metuen.
- Basuki, Sulistiyo. 2006. *Metode Penelitian*. Jakarta: Wedatama Widya Sastra.
- Becker, Gary S. 1983. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis. With Special Reference to Education*. *Journal of Education*. Vol. 15.

- Berryman, S.E. 1993. *Learning for the Word Place. Review of Research in Education*. Number 19. Washington: AERA.
- Birtwhistle, David. 2001. *Industry/University Partnership in The Postgraduate Education of Electricity Supply Engineer*. 18 Agustus 2001.
- Bogdan, R. C. & S. Taylor. 1992. *Introduction to Qualitative Research*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Bogdan, R.C.& Biklen. 1998. *Qualitative Research for Education An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Bottomore, T.B. 1966. *Classes in Modern Society*. New York: Pentheon Books.
- Boyle, Bill & Brown, Marie. 2000. *Holy Grail or Poisoned Chalice? A Case Study of Partnership Collaboration Between a University School of Education and A Private Sector Education Service Company*. Westminster Studies in Education. Vol.23.
- Buchori, Mochtar. 1994. *Pendidikan dan Pembangunan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Bukit, Masriam. 1997. *Implementasi Pendidikan Sistem Ganda sebagai Pembaharuan Kurikulum (Penelitian di Sekolah Teknologi Menengah 5 dan PT Pindad Persero, Bandung)*. Bandung: Disertasi Pascasarjana IKIP Bandung.
- Butler, F.C. 1979. *Instructional Systems Development for Vocational and Technical Training*. Englewood Cliffs. N.J.: Educational Technology Publication.
- C.E. Lindblom dan Woodhouse E.J. 1993. *The Policy-Making Process*. edn. NJ: Englewood Cliffs.
- Chang, Suk-Min. 1994. *Lingage of School to Industry* (Paper Presented at the 4th APEC Education Forum). June 1994. Seoul Korea.
- Cleaves, Peter S. 1980. *Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design, in M.S. Grindle (ed). Political and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Cochran, Charles L. & Malone, Eloise F. 1999. *Public Policy. Perspective and Choices*. McGraw – Hill College. A Division of the
- Cochran, Charles, L., and Eloise F. Maleno. 1995. *Public Policy Perspectives and Choices*. AS: McGraw Hell, Inc.
- D. Easton. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

- Denhardt, Robert, B. 1991. *Public Administration an Action Orientation*. Brooks/Cole Publishing Company. California: Pacific Grove.
- Dewantara, Ki Hadjar. 1945. *Karja Ki Hadjar Dewantara: Bagian Pertama: Pendidikan*. Yogyakarta: Taman Siswa.
- Dietrich Greinert, Wolf. 1992. *The Dual System of Vocational Training in the Federal Republik of Germany. Deutsche Gesellschaft, Technische Zusammenarbeit, Technical*. Cooperation-FRG, Eschborn.
- Djajadiningrat, T. Surna. 1994. *Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan Dunia Pendidikan*. Makalah Seminar Sehari yang Diselenggarakan PPGT Malang pada Tanggal 30 Juni 1994.
- Djojonegoro, Wardiman & Suryadi, Ace. 1995. *Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia untuk Pembangunan: Analisis Relevansi Pendidikan dengan Kebutuhan Pembangunan Menyongsong Era Teknologi dan Industri*. Depdikbud. Proyek Pengkajian Data dan Informasi Kebijaksanaan Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta: Pusat Informasi Balitbang Dikbud.
- Djojonegoro, Wardiman. 1994. *Kebijakan dan Program Pengembangan Pendidikan Kejuruan di Indonesia*. Makalah Seminar Nasional se-Indonesia. Surabaya.
- _____. 1997. *Visi dan Strategi Pembangunan Pendidikan untuk Tahun 2020 Tuntutan terhadap Kualitas*. Ceramah Mendikbud pada Konvensi Nasional Pendidikan Nasional III. Ujung Pandang.
- _____. 1999. *Pengembangan Sumber Daya Manusia melalui SMK*. Jakarta: Balai Pustaka (Persero).
- Dolbeare, Kenneth M. (ed). 1975. *Public Policy Evaluation*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy.
- Dun, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis-An Introduction*. New Jersey: Pearson Education.
- _____. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Edward III, George. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly, Inc.

- Eisler, Rione & Mantuori, Alfonso. 2001. *The Partnership Organization: A System Approach*. OD Practitioner. Vol. 33. No. 2.
- Ellers, N. Angela. 2002. *School-Linked Collaborative Services and System Chang. Linking Public Agencies*. With Public Administrator & Society. Vol. 34. No. 3.
- Evans, Ruperts N. 1997. *Foundations of Vocational Education*. Columbus: OH Nerril.
- Fadjar, A. Malik. 2005. *Holistik Pemikiran Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Fattah, Nanang. 2013. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Rosda.
- Fiske, E.B. 1996. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Washington DC: IBRD/The World Bank.
- Forum Inovasi. 2002. *Capacity Building & Good Governance*. Jakarta: Jurnal PPs PSIA FISIP UI.
- Fullan, M. 1982. *The Meaning of Educational Change*. New York: Teacher College Press.
- Gasskov, Valdimir. 1997. *Alternative Schemes of Financing Training*. Geneva: ILO.
- Ghozali, Abbas. 2000. *Pendidikan: Antara Investasi Manusia dan Alat Diskriminasi*. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. Edisi Mei.
- _____. 2004. *Peranan Pendidikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Pendidikan oleh Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Mataram di Lombok, Nusa Tenggara Barat.
- Gramlich E.M. 1981. *Benefit Cost Analysis of Government Programs*. New Jersey: Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs.
- Grindle, Meriles S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gupta, K. Dipak. 2001. *Analyzing Public Policy. Concept, Tools and Techniques*. CQ Press.
- Gut, M. Dianne, dkk. 2003. *Building The Foundations of Inclusive Education Through Collaborative Teacher*. Preparation: A University-School Partnership.
- H. Detlef Kammeier. 2002. *Linking Decentralization to Urban Development, United Nation Human Settlements Programme*. UN-HABITA.

- H.A.R. Tilaar. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Public*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadiyanto. 2004. *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Hammersley, A., dkk. 1968. *Approaches to Enviromental Studies*. Blanford Press-London.
- Hartono, Bambang Dwi. 2002. *Memimpin Orang Kota*. Surabaya: Inti Jaya.
- Heady, Ferrel. 1979. *Public Administeration: A Comparative Perspective. The University of New Mexico Albuquerque*. New Mexiko: Marcel Dekker, Inc. New York and Basel.
- Helen, Meyer. 2001. *Educational Partnerships and Democratic. Education in Namibia*.
- Heywood, A. 2002. *Politics. edn*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Hill, M. 1993. *The Policy Process*. New York: Harvester Wheats Heaf.
- Hill, Michael & Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publication.
- Huda, H.N. 1999. *Desentralisasi Pendidikan: Pelaksanaan dan Permasalahannya. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. No. 017. Tahun ke-5.
- Idler H. et al. 1995. *Study on Promotion of Market Oriented Training in Indonesia. Report of Indonesia–German Prefeasibility Mission*. Jakarta-Eschborn: Depdikbud-GTZ.
- Imron Ali, 1999. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Irianto, Yoyon Bahtiar. 2009. *Perencanaan Pendidikan Tingkat Kabupaten/ Kota: Studi Evaluatif tentang Efektivitas Sistem Perencanaan Pendidikan Menuju Tahun 2025 di Kabupaten Bandung*. Disertasi. Bandung: SPS-UPI.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Metode Penelitian in Administrasi. Fakultas Ilmu Administrasi*. Malang: Universitas Brawijaya.
- _____. 2001. *Policy Analysis*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
- _____. 2002. *Public Service Management*. Bahan Diskusi Kelas. Program Doktor Ilmu Administrasi. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.

- _____. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jafar Hafsa, Mohammad. 2000. *Kemitraan Usaha (Konsepsi dan Strategi)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jahi, Amri. 1988. *Komunikasi Masa dan Pembangunan Pedesaan di Negara-Negara Dunia Ketiga Suatu Pengantar*. Jakarta: Gramedia.
- Jenkins, W.I. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Johnson, D.P. 1994. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Jones, O. Charles. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh Ricky Istamto. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Jorm A.F, Christensen H. Griffiths K.M. dan Rodger B. 1992. *Effectiveness of Complementary and Self-help Treatments for Depression*. Medical Journal of Australia.
- Kartono, S.T. 2009. *Sekolah Bukan Pasar: Catatan Otokritik Seorang Guru*. Jakarta: Kompas.
- Kessler RC, Soukup J., Davis R.B., Foster D.F., Wilkey S.A., Van Rompay M.I., dan Eisenberg D.M. 2001. *The Use of Complementary and Alternative Therapies to Treat Anxiety and Depression in the United State*. American Journal of Psychiatry.
- Kilpatrick W.H. 1975. *Philosophy of Education*. New York, AS: The Macmillan Company.
- Kindervatter, Suzanna. 1979. *Nonformal Education as An Empowering Proses*. Massachusetts: Center For International Education University of Massachusetts.
- Kingdon, John W, Agendas. 1984. *Alternative and Public Policies Little*. Toronto: Brown & Company.
- Kompas. 2005. *Sekolah Kejuruan, Jawaban Mengatasi Pengangguran?* Harian Kompas Tanggal 19 Februari 2005.
- _____. 2006. *Lulusan SMK Menganggur (Peralatan Terbatas)* Harian Kompas Tanggal 11 Mei 2006.
- _____. 2006. *Obah Orientasi SMK (Penting, Disiplin, dan Kelengkapan Alat Praktik)* Harian Kompas Tanggal 10 Mei 2006.
- Lee K. dan Goodman H. 2002. *Global Policy Networks: The Propagation of Health Care Financing Reform Since the 1980s*. In Lee K., Buse K. dan

- Fustukian S. (eds). *Health Policy in a Globalising World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Kisung. 2001. *New Direction of Korea's Vocational Education and Training Policy*. Division of International Studies and Cooperation. Korea Research Institute for Vocational Education and Training.
- Lendrum, Tony. 2003. *The Strategy Partnering Handbook, The Practitioners' Guide The Partnerships and Alliance*. Australia: The McGraw-Hill Companies.
- Lie, Anita. 2009. *Pendidikan dalam Dinamika Globalisasi*. Internet: www.kompas.com (diakses tanggal 29 Nopember 2013).
- Lincoln E.G. & Guba Y.S. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications. Inc.
- Lindblom C.E. 1959. *The Science of Muddling Through*. Public Administrative Review.
- Lineberry, Robert L. 1978. *American Public Policy*. New York: Harpen & Row.
- M. Creson. 1971. *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore. MD: The John Hopkins Hospital University Press.
- M. Edelman. 1998. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: Chicago University Press.
- Majelis Pendidikan Kejuruan Nasional (MPKN). 1996. *Konsep Pendidikan Sistem Ganda pada SMK di Indonesia*. Jakarta.
- Mark, Considine. 1994. *Public Policy A Critical Approach*. Melbourne: University of Melbourne.
- Marshall & Rosman. 1995. *Metode Kualitatif dalam Ilmu-ilmu Sosial*. Bandung: Tarsito.
- Marshall James & Michael Peters. 1999. *Education Policy*. Massachusetts. USA: Edward Elgar Publishing Inc. Northampton.
- Mastuhu. 2004. *Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan Nasional dalam Abad 21*. Yogyakarta: Safiria Insania Press.
- Mathias Finger & Jose Manuel Asun. 2004. *Quo Vadis Pendidikan Orang Dewasa*. Nining Fatikasari (Penerjemah). Yogyakarta: Pustaka Kendi.
- Mazmanian, Daniel, H. dan Paul, A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Mc Graw-Hill. 2000. *Companies*. Boston Burr Ridge. IL-New York to Taipeh Toronto.

- Meier, Kennet, J. O'Toole, Laurence, J. Jr. 2003. *Public Administration Review*. Article URL. Nov/Dec. 2003. Vol. 63. Washington.
- Meltsner, Arnold J. 1986. *Policy Analysis in the Bureaucracy*. University of California Press.
- Methods. A. Chosin Afandi (Penerjemah). *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Usaha Nasional.
- Meyer, Robert R. & Ernest Greenwood. 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Jakarta: Rajawali.
- Middleton, J. Ziderman, A. & Van Adams A. 1993. *Skills for Productivity Vocational Educational and Training in Developing Countries*. A World Bank Book. New York: Oxford University Press.
- Miles, M.B. dan Huberman, M. 1984. *Qualitative Data Analysis a Sourcebook of New Method*. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publication.
- _____. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Moeljarto, Tjokrowinoto. 2001. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Moleong, Lexy J. 1989. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Mukhtar. 2003. *Merambah Manajemen Baru Pendidikan Tinggi Islam*. Jakarta: Misaka Galiza.
- Mulyasa, E. 2002. *Kurikulum Berbasis Kompetensi (Konsep, Karakteristik, dan Implementasi)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____. 2002. *Manajemen Berbasis Sekolah (Konsep, Strategi, dan Implementasi)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Murip Yahya. 2009. *Pengantar Pendidikan*. Bandung: Prospect.
- Murray D.J. dan Potter D.C. (eds.) *Decision. Organization and Society*. Harmondsworth: Penguin.
- Nasution, S. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nawawi, Hadari dan Mimi Martini. 1994. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia Ditinjau dari Sudut Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press 1994.
- Nicholas, Henry. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Luciana Lontoh (Penerjemah). *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Nugroho, Dian. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Nugroho, Riant. 2000. *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- _____. D. 2001. *Reinventing Indonesia: Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nugroho, Riant Public. 2008. *Policy*. Jakarta: Elekmedia Komputindo.
- O'Jones, Charles. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Press.
- O'Neil, William F. 2001. *Ideologi-ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, David & Petter, Plastrik. 1996. *Banishing Bureaucracy the Five Strategy for Reinventing Government*. California: Addison Wesley Publishing Company Inc.
- Pakpahan, Jorlin. 1994. *Sistem Ganda pada Sekolah Menengah Kejuruan, Implementasi Link and Match dalam Upaya Meningkatkan Mutu Pendidikan Teknologi dan Kejuruan*. Surabaya: Makalah Seminar Nasional.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Jakarta: Prenada Media.
- _____. 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK Lyme, US. Partnership. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15. No. 6. 2002.
- Patton V. Carl. dan Sawicki, David. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. NJ: Prentice Hall, Cliffs.
- Perry, L, James. 1996. *Hand Book of Public Administration*. USA: Abson Book Inc.
- Pifer, Darryl, A. 2000. *Getting in Trouble: The Meaning of School for "Problem" Students. The Qualitative Report. Journal*, Volume 5. Numbers 1 & 2.
- Poister, Theodore H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: John Wiley & Sons.
- Pollitt, Cristopher, Recharit Johnston, and Putnam Keith. 1998. *Decentralization Service Management*. England: MacMillan Ltd.
- Pongtuluran, Aris. 1995. *Kebijakan Organisasi dan Pengambilan Keputusan Manajerial*. Jakarta: LPMP.

- Prater, Anne, Mary & W. Sileo, Thomas. 2002. *School-University Partnership in Special Education Field Experience. Remedial and Special Education*. Nov/ Dec 2002; 23, 6 Wilson Education Abstracts. Prentice-Hall.
- Priowirjanto, Gatot Hari & Suryatmana, Giri, dkk. 2002. *Reposisi Pendidikan Kejuruan Menjelang 2002*. itdikmenur.DirjenDikdasmen.Depdiknas.
- Psacharopoulos. 1987. *Economics of Education Research and Studies*. Pergamon Books Ltd.
- Pusdiklat Spimnas. 2001. *Kajian Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Republik Indonesia.
- Putra, Fadila. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerja Sama Universitas Sunan Giri Surabaya.
- Quade, E.S. 1997. *Analysis for Public Decision*. New York: Elsevier.
- R.A., Dah. 1961. *Who Govern? Democracy and Power in an America City*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Raharjo, Mudjia. 2010. *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*. Malang: UIN Maliki Press.
- Randall B., Ripley. 1988. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson Hall.
- Riyanto, Yatim. 1996. *Metodologi Penelitian Pendidikan: Suatu Tinjauan Dasar*. Surabaya: SIC.
- Robert, Yin. 2004. *Studi Kasus (Desain & Metode)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rohman, Arif. 2002. *"Kebijakan Pendidikan: Ideologi, Proses Politik, dan Peran Birokrasi dalam Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan"*. Naskah buku yang sekarang sedang proses editing untuk penerbitan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, A. Dennis. 1991. *"Government and Decentralitation in Comparative Perspective Theory and Practice in Develoving Countries."* *The Journal International Review of Administrative Sciences*. Vol. XL VII. 2.
- Roro, Mas Lilik Ekowati. 2005. *Perencanaan, Implementasi, & Evaluasi Kebijakan atau Program (suatu Kajian Teoretis dan Praktis)*. Surakarta: Pustaka Cakra.
- Rossi, Peter H. & Walter Williams (eds.). 1972. *Evaluating Social Programs-Theory; Practice, and Politics*. New York: Seminar Press.
- Rukmana, Nana D.W. 2006. *Strategi Partnering for Education Management*. Jakarta: Alfabeta.

- Rutman, Leonard (ed.). 1977. *Evaluation Research Methods a Basic Guide*. London: Sage Publication.
- S. Lukes. 1974. *Power: A Radical Approach*. London: MacMillan.
- Salmon, L.C. 1987. *The Quality of Education*. Editor: G. Psacharopoulou. *Economic of Education; Research and Studies*. Oxford: Pergamon Press. UK.
- Salusu. 2007. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: Depag.
- _____. 2004. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Nonprofit*. Jakarta: Gramedia.
- _____. 2007. *Teknik Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja di Lingkungan Departemen Agama*. Jakarta: Depag.
- Sandberg, Nina, dkk. 2002. *Evaluation in Policy Implementation*. A Insider Report, Oslo Norway.
- Sanjaya, Wina. 2005. *Pembelajaran dalam Implementasi Kurikulum Berbasis Kompetensi*. Jakarta: Perdana Media.
- Savas, E.S. 1997. *Privatization and Public Partnerships*. LLC. New York–London: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press.
- Schippers, Uwe & Patriana, Djudjang Madya. 1994. *Pendidikan Kejuruan di Indonesia*. Bandung: Angkasa.
- Schmid G. 2004. *Economic and Programmatic Aspects of Congenital Syphilis Control*. Bulletin of the World Health Organization.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance dalam Rangka Otomomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Sekretarian Jenderal, Departemen Agama RI. 2007. *Teknik Penyusunan Perencanaan Kinerja di Lingkungan Depag*. Jakarta: Depag RI.
- Siagian, Syaifull. 2000. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: Alfabeta.
- Sidi, Indra Djati. 2001. *Menuju Masyarakat Belajar (Menggagas Paradigma Pendidikan)*. Jakarta: Paramadina.
- Simon, H.A. 1957. *Administrative Behavior*. 2nd edn. New York: MacMillan.
- Simon H.A. dan J.G. March. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- Simon, Herbert, A. 1982. *Administrative Behavior*. Terjemahan Dianjung. Jakarta: Aksara.
- Simon, Marginso. 1997. *Subject and Subjugation: The Economics of Education as Power Knowledge*. University of Melbourne. Australia.

- Smit, Brigitte. 2003. *Can Qualitative Research Inform Policy Implementation: Eviden and Arguments from a Developing Country Context*. *Jurnal FQS*. Volume 4. No. 3.
- Smith, Hank C. Jenkins. 1990. *Democratic Politics And Policy Analysis*. California: Brooks/Cole-Publishing Company Pasific Grove.
- Smith, T.B. 1973. *The Policy Implementation Process*. In *Policy Sciences*. Vol. 4. No. 2.
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soemarwoto, Otto. 1987. *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.
- Soenarko. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pusat Penerbit Universitas Gajah Mada.
- _____. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Air Langga University Press.
- Soetjipto. 1997. *Analisis Kebijakan Pendidikan, Suatu Pengantar*. Jakarta: Depdikbud.
- Sonhadji, Ahmad. 2000. *Alternatif Penyempurnaan Pembangunan Penyelenggaraan Pendidikan di Sekolah Menengah Kejuruan*.
- Steve Leach, et.al. 1994. *The Changing Organisation and Management of Local Government*. London: MacMillan Press LTD.
- Stevens, Edward and Wood, George H. 1987. *Justice, Ideology, and Education*. New York: Random House.
- Stilman, Il, & Richard J. 1988. *Public Administration: Concepts Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Stoner, James, A.F. dan Daniel, Gilbert, Jr. 1996. *Manajemen*. Jakarta: Prenhalindo.
- Strauss & Corbin. 1980. *Understanding & Conducting Qualitative Research*. Iowa: Kendall/Hunt, Dubuque.
- Subakir, Supriono & Sapari, Achmad. 2001. *Manajemen Berbasis Sekolah. Suatu Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan dengan Pemberdayaan Masyarakat, Otonomi Sekolah dan Belajar yang Menyenangkan dan Efektif*. Jakarta: Kerja Sama Pemerintah RI dan UNICEF-UNESCO.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiono. 2005. *Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif R&N*. Jakarta: Alfabeta.

- Sukarno, M. 2005. *Refleksi Atas Beberapa Isu Kebijakan Pendidikan. Paper disampaikan pada Seminar Refleksi Akhir Tahun 2005 dengan tema "Satu Tahun Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono" diselenggarakan oleh Kedeputan*. Jakarta: IPSK-LIPI, Widya Graha Lt I.
- Sundaram Pachampet & Campo Salvatore Schivo. 2002. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Asian Development Bank (ABD).
- Surya Dharma dan Pinondang Simanjuntak. 2000. *Paradigma Birokrasi Pemerintah dan Otononomi Daerah, Jurnal Bisnis dan Birokrasi*. Vol. III. No. 3.
- Suryadi, Ace dan Budimansyah, Dasim. 2004. *Pendidikan Nasional Menuju Masyarakat Indonesia Baru*. Bandung: Genesindo.
- _____. 1987. *Studi Mutu Pendidikan Dasar. Konsepsi Penelitian*, Jakarta: Pusat Informatika, Depdikbud.
- _____. 1994. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____. Tilaar. 1994. *Analisis Kebijakan Pendidikan, Sebuah Pengantar*. Bandung: Rosdakarya.
- Sutrisno, Joko. 1996. *Penerapan Pendidikan Sistem Ganda di Indonesia*. Malang: PPPGT-VEDC.
- Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Teisman, R. Geert & Klijn, Hans-Erik. 2002. *Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme*. Public Administration Review. Marc/April 2002. Vol. 62. No. 2.
- The Liang Gie. 1983. *Unsur-unsur Administrasi: Suatu Kumpulan Karangan Edisi Kedua*. Yogyakarta: Supersukses.
- The Worl Bank Group. 2004. *Decentralization & Subnational Regional Economics. What, Why, and Where*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/DecentralizationSubNationalEconomics/what.htm>, diakses 02 April 2004.
- The World Bank. 2002. *Constructing Knowledge Societies*. Washington DC: New Challenges for Tertiary Educations.
- Tilaar, H.A.R. & Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan, Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tilaar, H.A.R. 1998. *Manajemen Pendidikan Nasional, Kajian Pendidikan Masa Depan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- _____. 1997. *Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Era Globalisasi Visi, Misi, dan Program Aksi Pendidikan dan Pelatihan Menuju 2020*. Jakarta: Gramedia.
- _____. 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. 1999. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional*. Magelang: Tara Indonesia.
- Timothy, J. Sweet. 2001. *Public/Private Partnership in Education. A Dissertation Submitted to The Division of Research and Advanced Studies of The University of Cincinnati*.
- Toshiro, Oqynawa. 1998. *Holistic Education How Developth Human Resours in The Global Area*. Tokyo: Simon, G. Inc.
- Tuner Mark & Hulme David. 1997. *Governance Administration and Development Making the State Work*. London, England: MacMillan Press Ltd.
- UN. 2002. *Implementation of the UN Millennium Declaration. Report of the Secretary General. Fifty-seventh Session. Item 44 of the Provisional Agenda. A/57/270*. New York: UN General Assembly.
- Vadenberghe, V. 1999. *Economics of Education: The Need to Go Beyond Human Capital Theory and Production-Function Analysis*. Educational Studies. Vol. 25. No. 2.
- W. Manca. 2003. *Etnografi Desain Penelitian Kualitatif dan Manajemen Pendidikan*. Malang: Wineka Media.
- Wayong, J. 1979. *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Alokasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Wiles, J. & Bondi, J. 1993. *Curriculum Development*. Toronto, Canada: Max-Well MacMilan.
- Wilkinson, Joyce. 2000. *Literacy, Education and Arts Partnership A Community-System Programme Integrating the Arts Across the Curriculum*. Research in Drama Education; Sep. 2000, 5.2. Academic Research Library.
- Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Weber M. 1948. *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Weimer, David, R. & Vining Aidan R. 1998. *Policy Analysis Concept and Practice*. New Jersey: Prentice Hall. Upper Sadle Rover.
- Weis, Carol H. 1972. *Evaluation Research: Methods for Assesing Program Effectiveness*. New Jersey: Prentice Hall.
- White, Louise G. 1989. *Management in a Pluralistic Arena, Public Administration Review. Social Science Journals*.
- WHO. 2004. *Guidelines on Developing Consumer Information on Proper Use of Complementary and Alternative Medicine*. Geneva: WHO.
- Z, Chowdhury. 1995. *Essential Drugs for the Poor*. London: Zed.
- Zainal Abidin, Said. 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Suara Bebas.

Peraturan dan Perundang-undangan:

- Departemen Pendidikan Nasional. 2006. *Rencana Strategis Pendidikan Nasional Tahun 2005–2009*. Jakarta: Depdiknas.
- _____. 2006. *Ringkasan Eksekutif Renstra. Menuju Pembangunan Pendidikan Nasional Jangka Panjang 2025*. Versi Revisi. Jakarta: Depdiknas.
- _____. 2003. *Data Balitbang Depdiknas*.
- Depdibud. 1992. *Keputusan Mendikbud RI Nomor. 0490/U/1992 tentang Kemitraan SMK dengan Dunia Usaha Industri*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- _____. 1997. *Keputusan Mendikbud RI Nomor 323/U/1997 tentang Penyelenggaraan PSG pada SMK*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- _____. 1993. *Link and Match, Seri Kebijaksanaan*. Jakarta: Depdikbud.
- _____. 1994. *Data dan Naskah Kerja Sama antara STM Negeri Tarakan dengan Dunia Usaha dan Industri dalam Rangka Pendidikan Sistem Ganda*. Tarakan.
- _____. 1994. *Naskah Kerja Sama Dunia Usaha dan Dunia Industri dengan SMEA Negeri dalam rangka Pendidikan Sistem Ganda*. Tarakan.
- _____. 1997. *Pengembangan Hubungan SMK dan Dunia Kerja*. Dirjen Dikdasmen Dikmenjur.
- _____. 1997. *Pengembangan KBM Pendidikan Sistem Ganda*. Dirjen Dikdasmen Dikmenjur.
- _____. 1997. *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Sistem Ganda*. Dirjen Dikdasmen Dikmenjur.

- _____. 1997. *Peran Majelis Sekolah dalam Pelaksanaan Pendidikan Sistem Ganda*. Dirjen Dikdasmen Dikmenjur.
- Depdiknas. 2001. *Keputusan Mendiknas RI Nomor 122/U/2001 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Tahun 2000–2004*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- _____. 2003. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Bandung: Citra Umbara.
- _____. 2006. *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia.
- _____. 2006. *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Bandung: Citra Umbara.
- _____. 2002. *Analisis Mutu Pendidikan*. Pusat Penelitian Kebijakan. Jakarta.
- _____. 2004. *Kurikulum SMK Edisi 2004. Bagian 1 Kerangka Dasar Penilaian Hasil Belajar Peserta Didik SMK*. Direktorat Pendidikan Menengah Kejuruan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan menengah Departemen Pendidikan Nasional.
- Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Guru Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Menteri Pendidikan Indonesia Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Klasifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peranserta Masyarakat Dalam Pendidikan Nasional. (Online), (<http://www.bbhn.go.id>), diakses 28 Januari 2013.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.
- Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Bandung: Fokus Media. 2006.

Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Bandung: Fokus Media. 2006.





Dr. H. A. Rusdiana, Drs., M.M. Lahir di Puhun Ciamis pada tanggal 21 April 1961, merupakan anak pertama dari tujuh bersaudara pasangan Bapak Sukarta (Alm), dengan Ibu Junirah. Sejak kecil mengikuti orangtua di Dusun Puhun Desa Cinyasag, Kec. Panawangan, Kab. Ciamis. Tamat Sekolah Dasar di SD Cinyasag I, tahun 1975. Madrasah Tsanawiyah di Panawangan Ciamis lulus tahun 1979, Madrasah Aliyah Bandung lulus 1982, Jurusan Dakwah Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Gunung Djati Bandung tahun 1987, S-2 Magister Manajemen (IMMI) Jakarta lulus tahun 2002, dan menyelesaikan S-3 Program Pascasarjana Manajemen Pendidikan Universitas Islam Nusantara Bandung, lulus tahun 2012.

Sesuai dengan moto hidupnya “belajar dan mengabdikan”, sebagai Dosen PNS Fakultas Sains dan Teknologi UIN Bandung. Sampai saat ini ada enam buku ajar, yaitu: *Pengantar Manajemen* (Tresna Bhakti, 2002), *Manajemen SDM* (Tresna Bhakti, 2007), *Ilmu Sosisl dan Budaya Dasar* (Tresna Bhakti, 2008), *Pendidikan Kewarganegaraan* (Tresna Bhakti, 2009), *Sosiologi Pendidikan* (BatiC 2010), *Antropologi Pendidikan* (BatiC 2011), dan *Lepas Manajemen SDM*, Cet. II (Arsad, 2013), *Manajemen Kewirausahaan* (Arsad, 2013), *Pendidikan Kewirausahaan* (Insan Komonika, 2013). *Membangun dan Peradaban Berbasis Pendidikan* (Insan Komonika, 2013). Ada sepuluh judul buku *Manajemen dan Pendidikan Keguruan* yang siap untuk cetak. Dalam tiga tahun terakhir 6 kegiatan penelitian, 6 tulisan *Jurnal Nasional dan Internasional*. Di samping itu, tidak luput dari pengabdian kepada masyarakat membina dan mengembangkan Yayasan Sosial Dana Pendidikan Al-Misbah Cipadung-Bandung, yang mengembangkan pendidikan Diniyah, RA, MI, dan MTs, sejak tahun 1984, serta garapan khusus melalui Yayasan Pengembangan Swadaya Masyarakat Tresna Bhakti, yang didirikannya sejak tahun 1994 dan sekaligus sebagai Ketua Yayasan, kegiatannya pembinaan dan pengembangan asrama mahasiswa pada setiap tahunnya tidak kurang dari 50 mahasiswa di Asrama Tresna Bhakti Cibiru Bandung. Membina dan mengembangkan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) Tresna Bhakti sejak tahun 2007 di Desa Cinyasag Kecamatan Panawangan Ciamis.

