

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Buku Daras

Mendapat Bantuan Dana dari DIPA-BOPTAN

UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Tahun Anggaran 2014

Sesuai Kontrak No. Un.05/V.1/PP.00.9/2014



Oleh:

Dr. H. A. Rusdiana, MM.

NIP: 196104041986031001

**PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA
MASYARAKAT
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG
2014**

Buku Ajar ini, sebagai buku ajar pertama digunakan pada Jurusan Manajemen Pendidikan FTK UIN SGD Bandung Semester Genap Tahun 2013/2014

Selanjutna buku daras ini diterbitkan dikembangkan dalam bentuk/format buku referen untuk diterbitkan diberi pengantar oleh Prof. Dr. H. Iim Wasliman, M.Pd. Guru Besar Kebijakan Pendidikan UPI pada tahun 2015 diterbitkan oleh

PUSTAKA SETIA BANDUNG
Atas bantuan DR. Beni Ahmad Saebani, M.Si.



TERMIMAKASIH KEPADA :

Prof. Dr. H. Iim Wasliman, M.Pd.
Penerbit PUSTAKA SETIA BANDUNG
DR. Beni Ahmad Saebani, M.Si.
DR. H. Badrudin, M.Ag.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur yang tiada terhingga seyogianya kita panjatkan kehadirat Allah SWT senantiasa mengalir tiada henti. Berkat lintasan inspirasi-Nya serta partisipasi berbagai pihak, alhamdulillah akhirnya buku dasar “Kebijakan Pendidikan” ini, dapat diselesaikan.

Sesuai dengan tujuan penulisan buku dasar ini, dalam rangka membantu mahasiswa untuk meningkatkan efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Peningkatan efisiensi diperoleh melalui keleluasaan mengelola sumber daya yang ada, partisipasi mahasiswa, dan penyederhanaan sistem pembelajaran, maka materi dalam buku ini dikembangkan berdasarkan penelitian yang dilakukan selama perkuliahan di Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN SGD Bandung. Materi Kebijakan Pendidikan ini dianggap penting untuk di ulang secukupnya, guna mengingat kembali materi tersebut.

Buku dasar ini terdiri dari delapan belas bab, satu bab pendahuluan, sepuluh bab materi, satu bab berisi soal ujian semester dan penutup.

Deraan berbagai kendala dan benturan kepentingan di tengah kesibukan bekerja dan mengajar menjadi tak terasa berkat adanya kerja sama dan dukungan dari berbagai pihak.

Untuk itu, kami menghaturkan terima kasih yang tulus, terutama kepada:

1. Kepala Lembaga penelitian UIN Bandung yang telah memberi kesempatan dan kemudahan kepada kami untuk melakukan penulisan buku dasas ini.
2. Kepala Dekan Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Gunung Djati Bandung, beserta jajarannya yang telah memberikan rekomendasi untuk kelancaran penulisan ini.
3. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan namanya satu persatu yang telah membantu, baik berupa sumbangan pemikiran, saran ataupun kritik konstruktif dalam proses penulisan buku dasas ini.

Semoga bantuan yang telah diberikan menjadi amal saleh dan mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

Akhirnya kami berharap semoga buku dasas ini dapat memberikan konstribusi yang positif terutama bagi pihak-pihak memiliki komitmen dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan, serta pihak terkait terkait lainnya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, 25 September 2014

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I	
PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Alasan Pentingnya Kebijakan Pendidikan	2
C. Sejarah Kebijakan.....	3
D. Tujuan Mata Kuliah dan Tujuan Pembelajaran	3
E. Peta Konsep	5
BAB II	
KONSEP DASAR ANALISIS KEBIJAKAN	
A. Standar Kompetensi.....	7
B. Uraian Materi.....	7
1. Arti Penting Mempelajari Kebijakan Publik	7
2. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik	8
3. Konsep Kebijakan Publik	9
4. Instrumen Kebijakan Publik	11
5. Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik	13
C. Rangkuman	29
D. Bahan Bacaan	30
E. Latihan Soal	31
BAB III	
STUDI ANALISIS KEBIJAKAN	
A. Standar Kompetensi.....	33
B. Uraian Materi.....	33
1. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan	33
2. Analisis Kebijakan Sebagai Diskursus.....	35
3. Pendekatan dalam Analisis Kebijakan	36
4. Ragam Model/Teknik Analisis Kebijakan	37
5. Keterbatasan Analisis Kebijakan.....	45
6. Skenario Analisis Kebijakan.....	46
C. Rangkuman	48
D. Bahan Bacaan	49
E. Latihan Soal	50

BAB IV

MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi.....	51
B. Uraian Materi.....	51
1. Kerangka Berpikir Studi Analisis Kebijakan Pendidikan .	51
2. Kegiatan Analisis Kebijakan Pendidikan	53
3. Perspektif Analisis Kebijakan Pendidikan	57
C. Rangkuman	62
D. Bahan Bacaan	63
E. Latihan Soal	64

BAB V

FORMULASI KEBIJAKAN PENIDIKAN

A. Standar Kompetensi.....	65
B. Uraian Materi.....	65
1. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan	65
2. Teori Perumusan Kebijakan	68
3. Model Formulasi Kebijakan	74
4. Proses Formulasi Kebijakan	90
5. Formulasi Kebijakan Pendidikan	98
C. Rangkuman	115
D. Bahan Bacaan	117
E. Latihan Soal	117

BAB VI

SOSIALISASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi	119
B. Uraian Materi.....	119
1. Konsep Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan	119
2. Batasan Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidika.....	123
3. Alasan-Alasan Pentingnya Komunikasi Kebijakan Pendidikan	124
4. Model Komunikasi Kebijakan Pendidikan.....	126
5. Problema Komunikasi Kebijakan Pendidikan	130
C. Rangkuman	133
D. Bahan Bacaan	134
E. Latihan Soal	135

BAB VII

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi.....	137
B. Uraian Materi.....	137
1. Konsep Dasar Implementasi Kebijakan Pendidikan	137
2. Identifikasi Aktor Pelaksana Kebijakan Pendidikan	149
3. Arena Kebijakan Pendidikan	153
4. Jenis-jenis Kebijakan Pendidikan	154
5. Langkah-langkah Implementasi Kebijakan Pendidikan	156
C. Rangkuman	159
D. Bahan Bacaan	163
E. Latihan Soal	163

BAB VIII

MONITORING EVALUASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi.....	165
B. Uraian Materi.....	165
1. Kosep Dasar Monitoring Evaluasi Kebijakan	165
2. Peran Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan.....	171
3. Alasan-Alasan Perlunya Evaluasi.....	174
4. Macam-macam Evaluasi Kebijakan Pendidikan	175
5. Karakteristik Evaluasi Kebijakan Pendidikan.	177
6. Cakupan Evaluasi Kebijakan Pendidikan.....	177
7. Faktor-faktor Pendukung Penghambat dalam Implenetasi Kebijakan Pendidikan.....	178
8. Aktor-Aktor Evaluasi Kebijakan Pendidikan	180
9. Dimensi Evaluasi Kebijakan	180
10. Dimensi Proses Kajian Pada Studi Evaluasi.....	184
C. Rangkuman	186
D. Bahan Bacaan	188
E. Latihan Soal	189

BAB IX

PERKEMBANGAN HISTORIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

A. Standar Kompetensi.....	191
B. Uraian Materi.....	191
1. Zaman Sebelum Proklamasi Kemerdekaan	194

2. Pasca Kemerdekaan (Orde Lama)	220
3. Periode 1966-1998 (Orde Baru)	224
4. Masa Reformasi (1998-Sekarang)	229
C. Rangkuman	233
D. Bahan Bacaan	238
E. Latihan Soal	241

BAB X

KEBIJAKAN POKOK PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN NASIONAL DAN ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL

A. Standar Kompetensi	241
B. Uraian Materi	243
1. Konsep Dasar Kebijakan pokok Pembangunan Pendidikan Nasional	243
2. Kebijakan Wajib Belajar 9 Tahun	246
3. Kebijakan Otonomi Daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan	275
4. Kebijakan link and match pada SD, SLTP, SMU	299
5. Kebijakan Ujian Nasional	313
C. Rangkuman	331
D. Bahan Bacaan	334
E. Latihan Soal	335

BAB XI

MODEL PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi	337
B. Uraian Materi	337
1. Kosep Dasar Analisi Kebijakan Pendidikan	337
2. Pendekatan Analisi Kebijakan Pendidikan	345
3. Model Analisis Kebijakan Pendidikan	347
C. Rangkuman	356
D. Bahan Bacaan	357
E. Latihan Soal	357

BAB XII	
SOAL UJIAN SEMESTER	
A. Soal Ujian Akhir Semester	359
B. Soal Ujian Akhir Semester	360
BAB XIII	
PENUTUP	361
DAFTAR PUSTAKA	363
LAMPIRAN	373

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan lahir seiring dengan bertambah banyaknya populasi manusia dan kompleksitas kebutuhan, kepentingan dan tuntutan kehidupan. Perlakuan terhadap anggota masyarakat tidak lagi bisa terjadi secara orang perorang. Untuk tetap dapat menjaga keutuhan dan kelangsungan hidup, manusia membuat peraturan-peraturan yang ditetapkan penguasa maupun atas kesepakatan diantara mereka untuk dipatuhi, dilaksanakan dan diawasi bersama.

Perjalanan kehidupan manusia yang dimulai dari adanya Adam Hawa sampai kini berjumlah lebih dari 2 milyar merupakan sejarah panjang yang telah melahirkan berbagai "hasil budaya" yang salah satunya adalah adanya prinsip-prinsip yang dipahami sebagai suatu disiplin untuk mengadministrasikan keberadaan organisasi dan permasalahan-permasalahannya dengan segala kearifan dan kebijaksanaan (policies).

Pada mulanya, Kebijakan lahir karena ingin memberi aktifitas-aktifitas yang bermakna bagi masyarakat untuk tetap dapat mewariskan nilai-nilai budaya pada generasi penerusnya. Namun seiring dengan semakin bervariasinya kebutuhan dan tuntutan yang melahirkan berbagai permasalahan dan dengan berkembangnya kajian-kajian keilmuan administrasi dan kebijakan. Kebijakan menjadi suatu keputusan-keputusan sebagai ketetapan yang mengikat warganegara dan ditunjukkan untuk memecahkan masalah-masalah pelik, sering terjadi dan bersifat umum.

Pendidikan merupakan proses sosial untuk mewariskan nilai-nilai kehidupan generasi pendahulunya ke generasi penerusnya agar tetap terpelihara, terjaga dan dikembangkan. Untuk itu, keberadaan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan peran yang diemban pemerintah sebagai penguasa. Hal ini disebabkan karena kompleksitas penyelenggaraan, su bstansi dan keberlanjutan (sustainability) pendidikan yang diselenggarakan masyarakat sangat beragam dan membutuhkan campur tangan penguasa/pemerintah

untuk memelihara dan mengembangkannya secara terintegrasi dan berkualitas.

Di samping itu, masyarakat memiliki keterbatasan sedangkan pemerintah memiliki kekuatan (power) dan kewenangan (authority) yang dapat menjamin keberadaan dan keberlangsungan pendidikan. Tidak menutup kemungkinan dalam proses penyelenggaraan pendidikan diwarnai dengan pertentangan dan konflik serta dihadapkan dengan berbagai permasalahan-permasalahan yang sulit ditangani masyarakat dan intervensi pemerintah berupa kebijakan diharapkan menjadi solusi terbaik.

B. Alasan Pentingnya Kebijakan Pendidikan

Berbagai alasan pentingnya kebijakan pendidikan adalah karena pendidikan merupakan hajat hidup orang banyak yang substansi dan penyelenggaraannya sangat beragam. Pendidikan sangat berkaitan dengan nilai-nilai seperti agama, kepercayaan, adat istiadat, suku/ras, ekonomi, sosial budaya, ekonomi, politik, dan pemerintahan.

Sebagai hajat hidup orang banyak yang nilainya sangat beragam, pendidikan dihadapkan pada berbagai masalah. Baik pada masalah pertentangan atau konflik nilai-nilai maupun masalah penyelenggaraan dan kualitasnya. Satu masalah berkaitan dengan masalah lainnya. Satu penyelesaian yang parsial berpengaruh pada timbulnya masalah pada komponen lain. Begitu rumit dan kompleksnya memecahkan masalah pendidikan bila ditangani secara parsial dan oleh kalangan terbatas.

Oleh karena itu, kebijakan pendidikan sangat penting keberadaannya sebagai power untuk menancapkan pengaruhnya agar pendidikan dapat dikelola dengan memenuhi harapan masyarakat sesuai agama, kepercayaan, tingkat ekonomi dan status sosial, politik, keamanan, budaya, tuntutan pekerjaan dan kemajuan, dan kepentingan pemerintah. Artinya pertimbangan dilahirkannya kebijakan pendidikan haruslah memperhatikan berbagai dimensi dan persoalan-persoalan yang krusial darimasyarakat, pemerintah dan tuntutan jaman.

C. Sejarah Kebijakan

Sejarah kebijakan sebagai suatu studi, baru dimulai tahun 1930-an di USA pada waktu *New Deal* mengundang keterlibatan para sarjana dan ahli ilmu pengetahuan untuk merumuskan kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah publik.

Tahun 1937 universitas Harvard mengembangkan program pascasarjana dalam bidang administrasi negara yang salah satu konsentrasinya pada *public policy*. Saat itulah, kebijakan dikukuhkan sebagai disiplin ilmu dan menjadi titik tolak berkembangnya studi kebijakan dibidang ekonomi politik dan administrasi negara. Namun ruang lingkup, substansi, pendekatan, prosedur, metodologi dan manajemen operasionalnya belum menunjukkan "*body of knowledge*" yang mapan.

Akhir tahun 1940-an dibentuk suatu panitia yang beranggotakan dosen-dosen kebijakan pada universitas di USA yang bertugas untuk mengembangkan materi ajar yang baik dan relevan bagi studi kebijakan dan administrasi negara. Sejak saat itu, penelitian dan studi kebijakan mulai bermunculan dan direspons oleh berbagai negara.

Pada dunia pendidikan di Indonesia, kebijakan pendidikan mulai terkenal tahun 1990-an dengan adanya program studi Administrasi Pendidikan.

D. Tujuan Mata Kuliah dan Tujuan Pembelajaran

1. Tujuan Mata Kuliah

Secara umum mata kuliah kebijakan pendidikan bertujuan memberikan pemahaman secara mendalam kepada mahasiswa tentang konsep kebijakan pendidikan serta penerapannya dalam analisis kebijakan pendidikan.

Secara khusus mata kuliah ini bertujuan untuk:

- a. Memberi pengertian akan pentingnya kebijakan dalam pembangunan pendidikan
- b. Membekali mahasiswa kemampuan memahami konsep kebijakan dan kebijakan pendidikan
- c. Memfasilitasi mahasiswa untuk memahami analisis kebijakan pendidikan

- d. Membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang formulasi kebijakan pendidikan
- e. Membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang implementasi kebijakan pendidikan
- f. membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
- g. Memfasilitasi mahasiswa menemukan dan menunjukkan berbagai kebijakan pendidikan
- h. Mendorong mahasiswa untuk menerapkan analisis kebijakan pada kebijakan pendidikan.

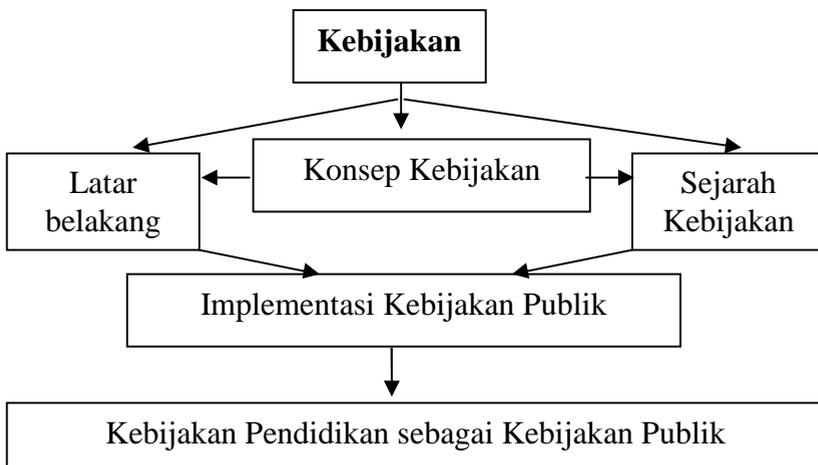
2. Tujuan Pembelajaran

Tujuan pembelajaran kebijakan pendidikan, sebagai berikut:

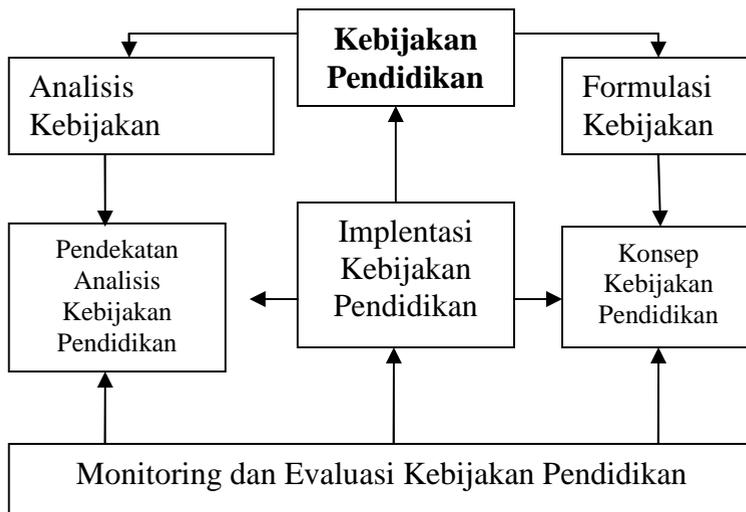
- a. Mahasiswa memahami pentingnya kebijakan pendidikan dan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia
- b. Mahasiswa memahami konsep kebijakan pendidikan
- c. Mahasiswa memahami konsep analisis kebijakan
- d. Mahasiswa memahami perumusan dan pengesahan kebijakan pendidikan
- e. Mahasiswa memahami dan memiliki keterampilan komunikasi kebijakan pendidikan.
- f. Mahasiswa memahami konsep dan memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan pendidikan dengan baik.
- g. Memahami pendekatan dalam analisis kebijakan pendidikan dan dapat menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan.
- h. Mahasiswa menguasai dan memiliki kemampuan dalam proses analisis kebijakan pendidikan
- i. Mahasiswa memiliki kemampuan dalam mengevaluasi kebijakan pendidikan
- j. Mahasiswa memahami perkembangan histories kebijakan pendidikan di Indonesia
- k. Mahasiswa memahami kebijakan pokok pembangunan nasional.

E. Peta Konsep

Untuk memudahkan kajian dalam mata kuliah kebijakan pendidikan perlu digambarkan dalam bentuk bagan peta konsep sebagai berikut:



Kebijakan Pendidikan sebagai kebijakan publik dikaji dalam Studi kebijakan dapat digambarkan dalam peta konsep berikut:



BAB II

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami pentingnya konsep dasar kebijakan dan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Menjelaskan arti penting mempelajari kebijakan;
2. Menjelaskan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik;
3. Menjelaskan Proses kebijakan.

B. Uraian Materi

1. Arti Penting Mempelajari Kebijakan Publik

Merupakan suatu kebutuhan bagi ilmuwan pendidikan, utamanya ilmuwan administrasi pendidikan untuk memahami studi mengenai kebijakan publik (*public policy*) khususnya kebijakan pendidikan (*educational policy*). Kepentingan ini erat kaitannya dengan peran yang diharapkan dari ilmuwan administrasi pendidikan, tidak saja nantinya diharapkan sebagai seorang perumus kebijakan pendidikan yang berkualitas apabila ilmuwan administrasi pendidikan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (*policy maker*) akan tetapi lebih dari sekedar itu, ilmuwan administrasi pendidikan diharapkan akan memberikan peran yang besar dalam memberikan koreksi terhadap berbagai kesalahan-kesalahan (ketidaktepatan) dalam perumusan berbagai kebijakan pendidikan yang telah dihasilkan oleh pemerintah selama ini. Dengan demikian studi kebijakan pendidikan akan memberikan dasar yang kuat bagi seseorang yang ingin mengembangkan profesi sebagai seorang analis kebijakan pendidikan. Profesi analis kebijakan pendidikan ini merupakan bidang kajian yang mulai berkembang dan merupakan peluang bagi ilmuwan administrasi pendidikan.

2. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

Mengkaitkan studi kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan dengan ilmu administrasi pendidikan akan selalu

berbicara tentang administrasi pendidikan secara makro. Secara prinsip, administrasi pendidikan merupakan aplikasi ilmu administrasi ke dalam lingkup pendidikan dan merupakan bagian dari *applied sciences* terutama pada bidang pendidikan baik di sekolah maupun luar sekolah. Prinsip-prinsip yang dimiliki oleh ilmu administrasi pendidikan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang ada pada konsep administrasi pada umumnya, demikian pula dengan fungsi-fungsi administrasi pendidikan adalah juga merupakan rangkaian konsep dari rumusan administrasi dan manajemen. Penerapan administrasi di bidang pendidikan diarahkan pada usaha untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan untuk fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen.

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 di level nasional (makro) maupun level regional (meso).

Aspek pendidikan yang merupakan kajian administrasi pendidikan merupakan *public goods* bukan *private goods*. Dalam konteks ini, pendidikan merupakan barang dan jasa milik umum (publik), yang mana masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran (pasal 31 UUD 1945), dan pendidikan merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, utamanya peranan mendasar menyediakan kesempatan belajar. Oleh karena pendidikan merupakan *public goods*, maka sudah semestinya kajian kebijakan pendidikan masuk dalam dimensi kajian administrasi pendidikan yang multidisipliner.

3. Konsep Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Sebelum membicarakan mengenai kebijakan publik, sangat perlu memahami dahulu konsep kebijakan. Hal ini perlu dilakukan karena begitu luasnya penggunaan konsep dan istilah kebijakan,

sehingga akan menimbulkan sudut pandang yang berbeda dalam memahami konsep kebijakan dan kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan. Solichin Abdul Wahab (1990); menjelaskan mengenai ragam penggunaan istilah kebijakan sebagai berikut: (1) merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu; (2) pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki; (3) usulan khusus; (4) keputusan pemerintah; (5) bentuk pengesahan formal; (6) program; (7) keluaran; (8) hasil akhir; (9) teori atau model; (10) proses.

Terdapat perbedaan definisi tentang konsep kebijakan publik (*public policy*) dengan kebijakan privat (*private policy*). Kebijakan publik biasanya dibuat oleh pemerintah dan memberikan dampak yang besar dan luas pada publik (masyarakat), misalnya kebijakan Sisdiknas dan UAN. Sedangkan kebijakan privat bias anya dibuat oleh badan perseorangan atau swasta, namun bisa juga kebijakan tersebut membawa dampak dan mengikat pada publik (masyarakat), misalnya kebijakan yang berupa iklan dari perusahaan di media televisi yang memberikan dampak yang besar bagi publik.

Beragam definisi tentang konsep kebijakan publik dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat dua pendapat yang mengemuka. *Pertama*, pendapat yang memandang bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Pendapat ini cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Kedua*, pendapat yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Pandangan yang pertama melihat bahwa kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu, dan pandangan yang kedua beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang dapat diramalkan atau diantisipasi sebelumnya.

Definisi kebijakan publik yang agak menyeluruh dikemukakan oleh Peters (1980) yang melihat bahwa kebijakan

negara adalah keseluruhan aktivitas pemerintah baik yang dilakukan sendiri atau melalui berbagai badan-badan yang lain yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat atau warga negara. Selanjutnya Peters (1980) membagi tingkat kebijakan dengan menggolongkan berdasarkan pengaruhnya terhadap perubahan yang ditimbulkan pada kehidupan masyarakat. Pada tingkat pertama adalah keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh DPR, Presiden dan berbagai kelompok penekan (*pressure groups*), yang hasilnya berupa kebijakan untuk dilakukan (*policy in action*). Pada tingkat kedua adalah *output* kebijakan, yang mana pemerintah melaksanakan hasil-hasil kebijakan dengan membelanjakan uang dan membuat peraturan pelaksanaan yang akan mempengaruhi kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Pada tahap ketiga adalah *policy impact* (akibat-akibat kebijakan) yang ditimbulkan oleh berbagai pilihan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Pada dasarnya aspek kebijakan publik sangat kompleks. Pertama, dalam pelaksanaannya yang menyangkut pada strukturnya. Struktur yang ada dalam sistem pemerintahan seringkali menimbulkan konflik dalam implementasi kebijakan karena adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan. Kedua, bahwa tidak semua kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah sendiri, seringkali kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh organisasi swasta dan individu. Ketiga, bahwa kebijakan yang diambil pemerintah akan selalu menimbulkan akibat terhadap kehidupan warga negara.

Dengan kata lain kebijakan publik merupakan suatu proses yang amat kompleks, bersifat analitis dan politis yang tidak mempunyai awal atau akhir dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti. Kadangkala rangkaian kekuatan-kekuatan yang kompleks yang disebut pembuatan kebijakan itu menghasilkan suatu akibat yang dinamakan kebijakan (Lindholm, 1986).

4. Instrumen Kebijakan Publik

Untuk dapat melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuat pemerintah, maka sangat diperlukan instrumen untuk mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan berbagai kebijakan (Peters, 1980).

a. Hukum

Instrumen yang paling umum digunakan pemerintah, karena hanya pemerintah yang berwenang menetapkan hukum. Dengan menetapkan suatu hukum, pemerintah mempunyai legitimasi untuk dapat melaksanakan suatu kebijakan yang dapat memaksa setiap warga negara untuk mentaatinya. Sebagai instrumen kebijakan, hukum mempunyai kegunaan, pertama, hukum merupakan hasil kebijakan yang sangat penting terhadap warga negara seperti menjamin hak-hak warga negara dan mengatur kedudukan warga negara. Kedua, hukum merupakan alat pengatur kehidupan masyarakat. Ketiga, hukum dapat digunakan untuk membuat batasan-batasan tertentu atau untuk mendapatkan keuntungan tertentu pada masyarakat.

b. Services

Dalam melaksanakan kebijakan, pemerintah dapat melakukannya dengan memberikan pelayanan kepada warga negara. Pemberian pelayanan dapat meliputi berbagai bidang termasuk pelayanan pendidikan. Yang harus diperhatikan adalah bagaimana agar pelayanan tersebut dapat diberikan oleh pemerintah secara efisien, dalam arti tidak hanya menekan pengeluaran pemerintah, tetapi harus diupayakan bahwa pelayanan tersebut sampai pada masyarakat yang membutuhkan.

c. Dana

Instrumen kebijakan yang penting, karena pemberian pelayanan kepada masyarakat dan jalannya organisasi pemerintah hanya mungkin dilakukan apabila tersedia sumberdaya untuk membiayai semua kegiatan pemerintah.

d. Pajak

Instrumen kebijakan pemerintah untuk terciptanya pemerataan berbagai jenis pelayanan kepada masyarakat. Walaupun pajak dipungut dari masyarakat, namun akan dikembalikan oleh pemerintah kepada masyarakat melalui berbagai bentuk program yang lebih memberikan keuntungan secara lebih baik kepada masyarakat yang kurang beruntung. Pajak dapat dijadikan instrumen untuk distribusi atau redistribusi dalam masyarakat dengan penetapan pajak progresif; dan instrumen regulasi bagi pemerintah dalam bidang ekonomi untuk mendorong perkembangan sektor ekonomi tertentu atau memberikan proteksi terhadap kelompok usaha tertentu.

e. Suasi

Apabila semua instrumen di atas gagal digunakan oleh pemerintah, maka pemerintah dapat menggunakan keyakinan moral untuk mempengaruhi masyarakat. Karena kedudukan pemerintah dan lembaga politik lain, sepanjang mereka masih memiliki legitimasi di mata rakyat, mereka mempunyai posisi yang menguntungkan untuk menumbuhkan keyakinan dalam mempengaruhi masyarakat, sebab mereka memiliki akses untuk berbicara atas nama *kepentingan umum*.

5. Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami kebijakan publik dengan memahami secara lebih seksama terhadap proses penyusunan kebijakan. Namun Lindblom (1986), memperingatkan adanya bahaya yang harus diperhatikan dalam membuat pengkategorian atau pembagian secara kaku pada proses pembentukan suatu kebijakan. Namun demikian adalah hal yang logis bagi analis kebijakan untuk melihat sebuah kebijakan melalui tahapan proses perumusannya secara lebih mendalam bagaimana suatu kebijakan dapat terjadi.

a. Agenda Kebijakan

1) Agenda Setting

Tahapan pembuatan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah langkah pertama yang sangat penting dalam pembuatan

kebijakan. Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui sebelum suatu isu kebijakan diangkat dalam agenda kebij akan pemerintah (*government agenda*) dan akhirnya menj adi suatu kebij akan. Sebab tanpa terlebih dahulu masuk dalam *agenda setting*, tidak mungkin suatu masalah yang ada pada masyarakat . seberapa pentingnya masalah tersebut, dapat diangkat menjadi suatu kebijakan oleh pemerintah.

Masalah merupakan keadaan atau kondisi yang mampu menciptakan ketidakpuasan pada sebagian besar orang dan mendorong mereka untuk memenuhi ketidakpuasannya atau mencari penyelesaiannya. Masalah bukan merupakan sesuatu yang berdiri sendiri. Persoalan pendidikan misalnya, bisa terkait dengan perangkat undang-undangnya, sumberdaya insani (Depdiknas, Kementrian PAN, Guru, Dosen, Peneliti), maupun organisasi pelaksananya (Depdiknas, Depkeu, Dinas Pendidikan Propinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, SD, SMP, SMA, PT). Yang kadangkala menimbulkan persoalan dilematis adalah bahwa perhatian pada satu persoalan tertentu akan cenderung mengabaikan pada persoalan lain.

Suatu masalah tidak selamanya dapat menjadi masalah publik. Suatu masalah dapat menjadi masalah publik apabila: pertama, masalah tersebut memiliki dampak yang luas; kedua, melibatkan banyak aktor; dan ketiga, mampu menimbulkan persepsi yang sam antar aktor. Misalnya, karena tidak punya biaya, Si Dul tidak bisa menempuh jenjang pendidikan. Persoalan yang dihadapi Si Dul adalah *private problem*, tetapi kalau persoalan pendidikan yang dihadapi Si Dul dikarenakan sistem distribusi pendidikan yang tidak merata dan terjadi pada banyak masyarakat, maka persoalan distribusi pendidikan yang tidak merata menj adi *public problems*.

(a) Kriteria untuk membedakan masalah publik

Terdapat sejumlah kriteria untuk membedakan masalah publik yang ada. Pertama, berdasarkan pada aktor perumus kebijakan. Masalah publik dibedakan dalam *procedural problems* dan *substantive problems*. *Procedural problems*

berkaitan dengan bagaimana persoalan tersebut disusun oleh pemerintah, termasuk operasionalisasi dan kegiatannya, dan penentuan sepenuhnya di tangan pemerintah. *Substantive problems* adalah persoalan publik yang terkait dengan akibat nyata dari aktivitas masyarakat, yang penentuan persoalan sepenuhnya di tangan masyarakat. Kedua, berdasarkan pada kemurnian persoalan (*originality*). Persoalan publik dibedakan menjadi persoalan domestik (seperti pendidikan, transportasi, pajak) dan non domestik (*foreign problems*) seperti liberalisasi pendidikan dalam WTO. Ketiga, persoalan publik yang didasarkan pada jumlah orang yang dipengaruhi dan hubungan antar aktornya, yang dibedakan persoalan distributif (*distributive problems*) seperti permintaan masyarakat mengenai program kompensasi BBM untuk pendidikan; persoalan regulasi (*regulatory problems*) adalah persoalan yang mampu memunculkan seperangkat aturan yang membatasi aktivitas kelompok tertentu dan membiarkan kelompok lain melakukannya untuk mencegah akibat yang tidak diinginkannya, misalnya persoalan peredaran buku-buku pelajaran berbasis KBK; dan persoalan redistributif (*redistributive problems*) yang menyangkut pada persoalan yang menimbulkan kebijakan transfer sumberdaya maupun dana antar kelompok atau kelas dalam masyarakat, misalnya persoalan pendapatan yang memunculkan kebijakan kompensasi dana BBM untuk pendidikan.

Terdapat perbedaan agenda kebijakan dalam melihat tingkat perhatian yang diberikan oleh pemerintah terhadap masalah yang diangkat menjadi isu kebijakan sebagai berikut (Islamy, 1986). Pertama, agenda sistemik merupakan semua isu yang secara umum dipandang masyarakat politik sebagai hal yang patut memperoleh perhatian publik. Agenda ini bersifat lebih abstrak, umum dan kurang menunjukkan alternatif cara pemecahan masalahnya. Kedua, agenda pemerintah merupakan serangkaian masalah yang secara tegas memerlukan pertimbangan secara aktif dan serius dari *policy maker*. Agenda ini lebih konkrit dan mempunyai sifat khas.

Agenda sistemik sering masih memerlukan tahapan panjang melalui konsesus untuk dapat menentukan apakah masalah tersebut memperoleh persepsi yang sama sebagai masalah publik. Misalnya wacana tentang desentralisasi pendidikan di pemerintahan propinsi bukan kabupaten/kota. Meskipun masalah ini sudah diangkat dalam wacana nasional, namun masalah ini belum memperoleh kesepakatan untuk diangkat menj adi agenda kebij akan pemerintah.

Meskipun agenda pemerintah disusun berdasarkan isu-isu yang lebih konkrit, akan tetapi bukan berarti bahwa tiap-tiap masalah yang masuk agenda pemerintah menunjukkan urutan prioritas kebijakan untuk segera dilaksanakan. Seringkali terjadi masalah yang masuk dalam agenda pemerintah sering hanya berupa masalah-masalah yang palsu (*pseudo issues*) (Peters, 1982: 44). Masalah tersebut dimasukkan dan didiskusikan dalam agenda pemerintah hanya untuk meredam gejolak yang ada dalam masyarakat, atau untuk memuaskan tuntutan kelompok-kelompok tertentu yang menekan pemerintah, atau dengan menggunakan istilah *masalah akan ditampung* oleh pemerintah apabila menghadapi banyak tekanan, yang tentunya merupakan *basa-basi politik* untuk melegakan perasaan kelompok-kelompok penekan. Misalnya adalah tuntutan biaya pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi yang terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya kalangan *the have*.

(b) Pendekatan/Metode dalam Pembuatan Agenda Kebijakan

Terdapat beragam pendekatan dalam pembuatan agenda kebijakan sebagai berikut:

- (1) Pendekatan Pluralistik; Pendekatan ini berasumsi bahwa semua kekuatan baik lembaga pemerintah maupun bukan mempunyai kesempatan yang sama dalam membuat suatu agenda kebijakan melalui *mekanisme pasar* untuk diusulkan kepada pemerintah.
- (2) Pendekatan Elitis; Pendekatan ini berasumsi bahwa hanya ada kelompok kecil dalam suatu negara yang mempunyai kewenangan untuk merumuskan suatu agenda kebijakan,

dengan argumentasi ada keterbatasan kemampuan warga negara dan golongan di luar elit dalam memahami masalah yang dihadapi negara.

- (3) Pendekatan Negara/Pusat Kekuasaan; Menekankan bahwa penyusunan agenda kebijakan merupakan wewenang lembaga negara melalui interaksi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, daripada wewenang kelompok kepentingan ataupun masyarakat.
- (4) *Outside Initiative Model*; Model inisiatif dari luar untuk menggambarkan proses yang datang dari masyarakat melalui tahapan artikulasi masalah, memperluas isu menjadi masalah publik dan memberikan tekanan kepada pemerintah untuk mengambil kebijakan.
- (5) *Inside Access Model*; Model akses dari dalam digunakan bahwa agenda kebijakan publik hanya dibuat oleh unit atau lembaga resmi pemerintah dan mencegah adanya keterlibatan pihak dari luar.
- (6) *Mobilization Model*; Untuk menjelaskan proses penyusunan agenda kebijakan yang dilakukan pemimpin politik dan perlunya dukungan dari masyarakat dalam implementasinya.

2) Dari Issue Menjadi Agenda

Untuk dapat menjadi agenda kebijakan, baik sistemik maupun pemerintah, suatu masalah harus melalui proses atau tahapan tertentu. Ripley (1985) menguraikan proses suatu isu diangkat menjadi agenda kebijakan dan selanjutnya menjadi kebijakan yang diambil pemerintah sebagai berikut: terdapat (a) masalah sosial dan (b) diterima kelompok, kemudian (c) bergabung dengan kelompok yang berbeda dan (d) menjadi isu sosial (e) sampai pada agenda publik. Dalam tahapan ini memerlukan (f) tindakan pengartikulasian isu (g) sampai pada agenda pemerintah. Selanjutnya pemerintah menetapkan (h) keputusan kebijakan mengenai beberapa masalah telah dibuat, dan (i) kelompok mulai menekankan strategi isu terkait.

Dengan memperhatikan pada jenis masalah, Peters (1985) memberikan strategi untuk memperbesar peluang suatu masalah dapat masuk dalam agenda kebijakan pemerintah sebagai berikut.

- (a) Efek yang ditimbulkan oleh suatu masalah, menyangkut siapa yang terkena dampak, konsentrasinya, intensitas dan visibilitas masalah
- (b) Membuat analogi dan mengkaitkannya dengan kebijakan yang telah ada, karena seringkali suatu program yang dibuat pemerintah menimbulkan kebutuhan akan program tambahan, sehingga efek peluberan dapat dimanfaatkan untuk membawa kebijakan baru dalam agenda pemerintah
- (c) Menghubungkan dengan simbol-simbol dan nilai-nilai yang dianut suatu negara, seperti di Indonesia dengan simbol Pancasila, adil makmur, menjaga persatuan dan kesatuan
- (d) Tidak dapat dilakukan oleh swasta
- (e) Ketersediaan teknologi.

b. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

1) Formulasi Kebijakan

Setelah tahapan *agenda setting* dilalui atau suatu isu telah masuk agenda pemerintah, maka tahapan berikutnya adalah membuat formulasi kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis dibandingkan tahapan *agenda setting* yang lebih bersifat politis dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Model-model ekonomi dan teori pengambilan keputusan (*decision making*) merupakan alat analisis yang berguna untuk mengambil keputusan yang terbaik, dengan meminimalkan resiko kegagalan. Selain menggunakan aspek rasionalitas *cost - benefit analysis* dalam memilih alternatif keputusan, juga harus menggunakan pertimbangan *social - cost - benefit analysis* dalam memahami aspek masyarakat.

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi tersebut, menurut Peters (1985) terbagi dalam:

- a) Birokrasi publik merupakan aktor yang menonjol peranannya dalam setiap proses formulasi kebijakan, *bureaucracies are central to the process of policy formulation* (Peters, 1985), karena birokrasi mempunyai pengalaman yang paling banyak dalam prosedur formulasi kebijakan
- b) Tangki-tangki pemikir dan kabinet bayangan yang berada di sekitar birokrasi merupakan alternatif lain sebagai formulator kebijakan publik diluar birokrasi pemerintah, karena bisa disebabkan oleh kepakarannya
- c) Kelompok kepentingan (*interest groups*) dengan memberikan tekanan kepada pemerintah agar suatu masalah dapat masuk dalam agenda pemerintah dan berlanjut pada proses formulasi kebijakan
- d) Anggota dewan secara individual juga merupakan salah satu aktor yang cukup berperan dalam proses formulasi kebijakan, yang kadangkala dimaksudkan untuk menunjang karier politik mereka sebagai perumus kebijakan.

Meskipun birokrasi seringkali merasa sebagai pekerjaan yang bersifat rutin, namun proses formulasi kebijakan juga menuntut kreativitas dan kepekaan politik (*political sensitivity*) untuk menghasilkan formulasi kebijakan yang berkualitas.

Problem yang dimiliki pemerintah dalam setiap pemecahan masalah adalah kurangnya informasi yang dimiliki oleh pemerintah tentang masalah; dan kurangnya informasi yang dimiliki pemerintah tentang hubungan sebab akibat timbulnya masalah. Alat bantu untuk membantu menganalisis masalah dan mencari pemecahan masalah dalam proses formulasi adalah:

- a) *Social - cost - benefit analysis*, digunakan untuk menekan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah dan memaksimalkan manfaat yang dapat diperoleh. Dalam analisis ini juga menggunakan perhitungan *social cost* dan efek

perluasan manfaat (*externalities*)

- b) *Decision analysis*, dengan asumsi bahwa suatu akibat tertentu akan terjadi bila *decision maker* mengambil keputusan yang tertentu pula, seperti dalam *pohon pembuatan keputusan*.

2) Legitimasi Kebijakan

Setelah kebijakan berhasil diformulasikan, sebelum diterapkan pada masyarakat, kebijakan tersebut haruslah memperoleh legitimasi (pengesahan) atau kekuatan hukum yang mengatur penerapan (implementasi) kebijakan pada masyarakat.

Legitimasi sangat penting karena akan membawa pengaruh terhadap masyarakat banyak, baik yang menguntungkan bagi sebagian masyarakat maupun yang membawa dampak yang merugikan kelompok lain. Selain itu setiap kebijakan juga membawa implikasi terhadap anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah.

Pada umumnya wewenang melakukan legitimasi dimiliki oleh pemerintah atau badan legislatif. Namun kalau dikaji lebih mendalam, bahwa proses legitimasi tersebut tidak dapat dipisahkan dari hubungan antara negara dan rakyat sebagai sumber legitimasi yang paling utama, sebab ukuran legitimasi yang dimiliki oleh pemerintah sangat tergantung pada tersedianya dukungan bagi pemerintah dan apa yang ingin diperoleh dari masyarakat.

Terdapat beberapa tipe legitimasi yang umum digunakan pemerintah dalam melegitimasi suatu kebijakan sebagai berikut:

- a) Legitimasi oleh lembaga legislatif sebagai perwujudan dari rakyat, sebagai pemegang legitimasi tertinggi dalam kehidupan bernegara
- b) Peraturan dan prosedur administrasi, dengan memberlakukan peraturan tertentu yang ditetapkan pemerintah
- c) Lembaga peradilan dengan maksud untuk melindungi warga negara yang berupa ketetapan hukum
- d) Legitimasi oleh masyarakat dengan melalui proses secara langsung seperti referendum.

c. Implementasi Kebijakan

1) Penentu Implementasi

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan atas sebuah kebijakan. Interaksi merupakan konsep penting dalam implementasi, yang mengacu pada suatu hubungan yang terkadang kompleks. Dalam implementasi terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu (a) formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan tersebut harus dilaksanakan; dan (b) dana pendukung yang proporsional. Tanpa dana kebijakan tidak akan pernah terealisasi.

Implementasi dalam kenyataannya tidak selalu berjalan dengan baik, beberapa faktor diantaranya adalah:

i. Faktor organisasi

Suatu kebijakan dalam implementasinya seringkali memerlukan keterlibatan dari banyak organisasi (aktor) yang terkadang memiliki persepsi dan *interest* yang berlainan, baik dalam organisasi pemerintah maupun antara organisasi pemerintah dengan organisasi swasta. Keadaan ini sering menimbulkan masalah (1) koordinasi, menyangkut bagaimana mengkoordinasikan kepentingan yang berbeda; (2) *compliance*, menyangkut ketaatan bawahan pada instansi yang lebih tinggi.

ii. Faktor politik

Faktor politik seringkali disebut sebagai faktor non teknis, yang mencakup: (1) legislasi tentang isu yang terlalu kabur sebagai akibat dari tujuan yang ingin dicapai yang sering tidak jelas. Misalnya masalah penanggulangan anak putus sekolah; (2) *log-rolling*, dimaksudkan sebagai gagalnya implementasi suatu program diakibatkan kesalahan pada saat proses legitimasi, proses *bargaining* yang dilakukan aktor-aktor perumus kebijakan dilakukan dengan cara setuju atau ketidaksetujuan terhadap usulan kebijakan dilakukan dengan tukar tambah atau modifikasi usulan, sehingga akibatnya setelah usulan ditetapkan menjadi kebijakan, tujuan menjadi tidak jelas (*vague*).

iii. **Faktor politik antar organisasi (aktor)**

Merupakan perbedaan mengenai lingkungan politik masing-masing organisasi, yang disebabkan oleh perbedaan *interest* dan persepsi masing-masing aktor. Dalam konteks hubungan antar organisasi politik (pelaksana) terbagi dalam:

1. Struktur implementasi secara vertikal; Yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan seperti yang telah digariskan
2. Struktur implementasi secara horisontal; Dalam struktur ini, koordinasi menjadi kata kunci keberhasilan implementasi, walaupun seringkali ada *kesombongan sektoral* masing-masing instansi dalam mengejar keberhasilan mereka sendiri-sendiri, yang dalam terminologi implementasi disebut *politik antar organisasi dalam implementasi*.

Implementasi kebijakan dalam beberapa kasus dapat dilakukan oleh bukan organisasi pemerintah, tetapi oleh swasta (*interest groups*), yang sering bias karena pelaksana mempunyai keterkaitan dengan kelompok sasaran (*target groups*).

2) Perspektif Keberhasilan Implementasi

Implementasi tidak hanya dilihat dari pendekatan kepatuhan semata, tetapi juga melihat bagaimana meraih hasil-hasil program yang diinginkan, baik jangka pendek maupun jangka panjang, sehingga implementasi menjadi lebih kompleks.

Untuk melihat keberhasilan implementasi dapat dilihat dari dua perspektif yaitu: (a) melihat implementasi sebagai kepatuhan pemerintah daerah (organisasi pelaksana) terhadap pemerintah pusat atau organisasi di atasnya (*compliance perspective*) dengan menggunakan pendekatan satu organisasi pelaksana (*single agency*); dan (b) melihat apa yang terjadi (*what happened perspective*). Pendekatan ini melihat interaksi berbagai organisasi baik pemerintah maupun non pemerintah (*multiple agency and non governmental actor*) untuk melihat faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi suatu kejadian (*a linier model of antecedent*).

Tipe ideal organisasi yang menjamin implementasi yang berhasil baik adalah:

- (a) Adanya kesatuan dalam organisasi
- (b) Standar pelaksanaan prosedur yang jelas
- (c) Mekanisme komunikasi dalam organisasi yang baik
- (d) Tidak ada masalah waktu dalam implementasi
- (e) Tidak ada masalah informasi dalam implementasi

Namun tipologi organisasi tersebut dalam kenyataannya sulit diwujudkan, dan menghadapi permasalahan di lapangan sebagai berikut:

- (a) Dalam keadaan senyatanya, organisasi sering dihadapkan pada adanya perbedaan pandangan atau persepsi dalam melihat suatu masalah
- (b) Suatu kebijakan sering telah mengatur bagaimana program tersebut dilaksanakan, melalui juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis)
- (c) Organisasi pelaksana tidak mempunyai mekanisme sistem komunikasi yang baik antar masing-masing organisasi
- (d) Suatu kebijakan dalam implementasinya mengalami masalah waktu (time problem) karena kelambatan komunikasi dan hilangnya momentum yang tepat dalam implementasi
- (e) Masalah penyampaian informasi dalam pelaksanaan implementasi karena akumulasi kesalahan penyampaian informasi dari bawah ke atas

d. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

1) Monitoring Kebijakan

Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi dalam usaha menjawab pertanyaan mengapa kebijakan / program itu pada suatu tahap dapat menghasilkan konsekuensi yang demikian. Monitoring sendiri terutama berhubungan dengan mendapatkan premis faktual suatu kebijakan, dengan bergerak

mundur dari apa yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan apa yang telah terjadi sebelumnya (*ex post facto*).

Dunn (1981) mengemukakan bahwa monitoring berfungsi untuk:

(a) Ketaatan (*compliance*)

Menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang ditetapkan;

(b) Pemeriksaan (*auditing*)

Menetapkan apakah sumber dan layanan yang diperuntukkan bagi *target group* telah mencapai sasaran

(c) Laporan (*accounting*)

Menghasilkan informasi yang membantu menghitung hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijakan sebuah periode waktu tertentu

(d) Penjelasan (*explanation*)

Menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijakan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaan tidak cocok.

Selanjutnya Dunn (1981) menggambarkan keterkaitan monitoring dan evaluasi kebijakan dalam diagram berikut.

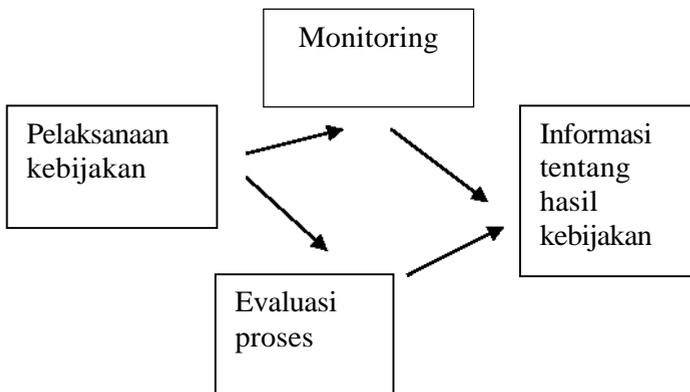


Diagram 2.1. Pengolahan informasi kebijakan melalui monitoring dan evaluasi

Sumber: Dunn (1981)

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

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 data untuk penelitian sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi yang ada

Diagram 1. 2. Penggambaran pendekatan dakan monitoring.

2) Evaluasi Implementasi

Tahap akhir proses kebijakan adalah penilaian mengenai apa yang telah terjadi sebagai akibat pilihan dan implementasi kebijakan, dan apabila dipandang perlu, dapat dilakukan perubahan terhadap kebijakan yang telah dilakukan. Menghasilkan evaluasi yang akurat bukanlah pekerjaan mudah, apalagi untuk merubah kebijakan bila ditemukan kesalahan yang memerlukan perbaikan segera.

Pada tahap evaluasi, hasil evaluasi akans sangat berguna bagi pemerintah terutama untuk menentukan apakah kebijakan atau program tersebut dapat dilanjutkan, di *determinate*, atau direvisi atau dimodifikasi.

Kegiatan evaluasi bukanlah kegiatan yang mudah dilakukan. Berbagai kendala yang menghambat evaluasi adalah (Peters,1985: 146-157) sebagai berikut.

- a. Kebijakan publik kadang tidak memiliki tujuan yang jelas, yang diakibatkan dari pertimbangan politis. Ketidakjelasan tujuan meliputi: (1) tujuan yang tidak mungkin dicapai; (2) tujuan yang kontradiktif; (3) tujuan yang terlalu sempit atau terlalu spesifik; dan (4) tujuan antara atau tujuan sementara.
- b. Pengukuran (*measurement*), menyangkut pada penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu program. Misalnya persoalan *efisiensi*: perbandingan *cost - benefit* atau *input - output*, sangat sulit untuk mengukur *cost* maupun *benefit* khususnya untuk persoalan sosial. Contoh lain persoalan *efektivitas*: sulit dilihat khususnya yang menyangkut kualitasnya.
- c. Kelompok sasaran (*target groups*), yang perlu diperhatikan adalah program meskipun berdampak pada keseluruhan populasi sasaran, tetapi belum tentu memiliki dampak terhadap kelompok sasaran. Seringkali terjadi justru bukan kelompok sasaran yang memperoleh manfaat program tetapi kelompok lain dalam populasi tersebut, yang kadang disebabkan *bias birokrasi*.
- d. Sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Seorang analis kebijakan terkadang sulit untuk menterjemahkan 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), adalah (1) ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses; (2) menambah pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab pada perspektif apa yang terjadi dan perspektif kepatuhan; dan (3) ditujukan untuk melakukan evaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang terjadi dalam jangka pendek.

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi implementasi mempunyai beberapa kegunaan yaitu:

- a. Untuk menggambarkan realitas yang muncul dengan pola-pola sejauh dapat dilakukan
- b. Menjelaskan pola-pola yang ada termasuk berbagai pengaruh

yang ada, arah, dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh tersebut

- c. Untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai aspek proses implementasi pada fase awal program dilaksanakan; bagaimana pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan; bagaimana cara menghadapi perbedaan dari berbagai harapan dan tujuan.

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

- a. Perlu adanya berbagai studi terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang ada sehingga akan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan
- b. Perlu adanya petugas lapangan yang cukup pada berbagai lokasi penelitian
- c. Sumber-sumber informasi yang diwawancarai harus berasal dari berbagai sumber
- d. Wawancara akan lebih baik jika dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup sekaligus
- e. Dalam pelaksanaan evaluasi yang berskala besar, kelompok pengevaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengunjungi sumber-sumber informasi.
- f. Kondisi organisasi pengevaluasi (*evaluator*) yang dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi

3) 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. Kebijakan hanya akan terlihat dampaknya apabila telah cukup lama diimplementasikan dalam masyarakat.

Dampak atau hasil-hasil kebijakan memiliki makna atau arti yang berlainan. Pemberian arti sangat tergantung siapa aktor yang menafsirkan arti dampak tersebut sesuai dengan latar belakang

kepentingan mereka. Secara konseptual, dampak kebijakan akan dicari dengan pertanyaan, *apa yang telah dicapai dari suatu program?*

Evaluasi dampak sering bersifat *terlalu ilmiah* dan cenderung mengabaikan realitas. Sebagai akibatnya akan muncul beberapa tipe evaluasi yang terlalu baik tapi justru mengandung kelemahan antara lain anekdot murni; menampilkan data statistik terlalu rinci; 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; kualitas kehidupan).

Untuk membuat desain evaluasi, maka dapat digunakan evaluasi formatif yang merupakan bagian dari penelitian evaluasi yang dilaksanakan pada awal program dilaksanakan dan biasanya dilakukan bersama-sama dengan evaluasi implementasi. Desain evaluasi formatif berisi tentang tujuan yang erat dengan evaluasi implementasi; mengidentifikasi sumber-sumber pembuat tujuan program; pelaksanaan evaluasi dengan fokus analisis pada salah satu tujuan yang ingin diwujudkan dari program; dan mengorganisasi petugas lapangan.

C. Rangkuman

Dengan kata lain kebijakan publik merupakan suatu proses yang amat kompleks, bersifat analitis dan politis yang tidak mempunyai awal atau akhir dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti. Kadangkala rangkaian kekuatan-kekuatan yang kompleks yang disebut pembuatan kebijaksanaan itu menghasilkan suatu akibat yang dinamakan kebijakan.

Untuk dapat melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuat pemerintah, maka sangat diperlukan instrumen untuk mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan berbagai kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan. Oleh karena pendidikan merupakan *public goods*, maka sudah semestinya kajian kebijakan pendidikan masuk dalam dimensi kajian administrasi pendidikan yang multidisipliner.

Proses pembuatan kebijakan dibangun atas; agenda kebijakan, formulasi dan legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan

D. Bahan Bacaan

Utama

Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliff, NJ.

Peters, B. Guy, 1982, *American Public Policy Process and Performance*, Franklin Watts, New York.

Ripley, Randall, 1985, *Political Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago.

Lindblom, Charles E, 1986, *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall Inc, New Jersey.

Anjuran

Sholihin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Impelementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara,

Sholihin Abdul Wahab, 1998, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya,

Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

E. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan arti penting mempelajari kebijakan;
2. Jelaskan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik;
3. Jelaskan Proses kebijakan.

BAB III

STUDI ANALISIS KEBIJAKAN

F. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami pentingnya studi analisis kebijakan pendidikan dan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan analisis kebijakan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

4. Menjelaskan karakteristik studi analisis kebijakan;
5. Menjelaskan pendekatan dan model analisis kebijakan;
6. Menjelaskan keterbatasan dan skenario analisis kebijakan

G. Uraian Materi

6. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan menurut Dunn (1981), merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode *inquiry* dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat politis untuk memecahkan masalah kebijakan.

Pengertian tersebut tersebut mengandung dimensi rasional yaitu analisis yang menghasilkan informasi teknis; dan dimensi politik yaitu proses penentuan kebijakan melalui suatu perjuangan politik dari beberapa kelompok kepentingan berbeda.

Studi analisis kebijakan mempunyai karakteristik berikut.

a. Bersifat terapan (*applied*)

Analisis kebijakan lebih berorientasi pada masalah (*problem oriented* bukan *problem blind*)

b. Bersifat deskriptif dan preskriptif

Analisis kebijakan bersifat preskriptif, bila upaya analisis berserta semua hasilnya secara sengaja dimaksudkan untuk

keperluan pragmatis praktis dengan membantu menyediakan input yang mungkin dapat dimanfaatkan untuk memecahkan masalah kebijakan relevan. Dengan pengertian itu analisis kebijakan identik dengan penelitian kebijakan (*policy research*).

- 1) Majchrzak, (Solichin Abdul Wahab, 1998) yaitu proses pelaksanaan penelitian/analisis mengenai suatu masalah sosial mendasar guna membantu pembuat kebijakan dengan cara menyajikan rekomendasi bersifat pragmatis, berorientasi pada aksi untuk mengatasi masalah tersebut.
- 2) Marshall, (Solichin Abdul Wahab, 1998). Analisis kebijakan bisa bersifat deskriptif, analitis atau berkaitan dengan proses-proses kausal dan penjelasan atas proses itu sendiri.

Bersifat deskriptif apabila kegiatan analisis kebijakan berserta seluruh hasil pengetahuan yang diperoleh dimaksudkan untuk tujuan mencari hubungan kausalitas antara tindakan pemerintah dan efek/perubahan yang ditimbulkan pada kelompok sasaran/masyarakat umum; dan memperkuat pemahaman atas proses pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan sebagai sistem tindakan atau sebagai suatu subsistem dari sistem politik yang lebih luas.

c. Bersifat interdisipliner, multidisipliner, dan integratif

Analisis kebijakan bukan sebuah disiplin tunggal (*a single discipline*), melainkan bersifat multidisipliner terhadap persoalan-persoalan sosial yang kompleks dan saling berkaitan.

7. Analisis Kebijakan Sebagai Diskursus

Pemikiran mengenai analisis kebijakan sebagai diskursus dapat dijelaskan Solichin Abdul Wahab, (1998: 61-62), sebagai berikut:

- a. Para analis kebijakan umumnya menolak anggapan bahwa dengan menggunakan metode ilmiah bisa memperoleh pemahaman yang netral dan objektif atas isu-isu kebijakan.

Mereka meyakini bahwa fakta mesti berdiri pada *apa yang penting* dan *apa yang menyebabkan apa*. Realitas sesungguhnya bukanlah gambaran mengenai *apa yang ada di luar sana*, melainkan apa yang secara sosial dikonstruksikan (*socially construct*) melalui keyakinan dan nilai-nilai.

- b. Adanya kemajemukan/pluralisme nilai-nilai dan argumentasi yang bisa dimanfaatkan untuk memahami isu kebijakan apapun.

Pemahaman analisis kebijakan sebagai diskursus berdasar White (Solichin Abdul Wahab, 1998: 62-66), dikelompokkan berikut.

a. Model diskursus analitik

Teknik-teknik analisis apapun pada dasarnya memuat bias tertentu, dan untuk mengatasinya dengan mengundang beragam pendapat dan pandangan. Analisis kebijakan perlu memanfaatkan beragam perumusan masalah, beragam sumber data dan menggunkana beragam teknik dalam menganalisis data, serta menghendaki adanya keterbukaan dan keluwesan sikap analis pada keseluruhan tahap proses analisis.

b. Model diskursus kritis

Pentingnya kaitan fakta dan nilai-nilai, bukan hanya pada nilai-nilai semata dan bukan hanya pertukaran gagasan dan pandangan secara kritis, melainkan juga pengujian kritis atas fakta-fakta yang relevan. Rasionalitas bukan sekedar dipelakukan dan dipahami sebagai instrumen untuk menemukan cara yang tepat mencapai tujuan, melainkan justru dijadikan sebagai refleksi kritis dalam menetapkan asumsi dan pilihan.

c. Model diskursus persuasif

Para analis dan pembuat kebijakan bermaksud mempengaruhi gagasan-gagasan, namun untuk bisa berbuat demikian mereka harus mau berbagi gagasan atau pengalaman dengan publik (masyarakat atau *target group*) lewat diskursus.

Gagasan dan preferensi individu sulit untuk dibedakan apakah merupakan pengejawantahan kepentingan pribadi (*self interest*) atau kepentingan umum (*public interest*).

Oleh karenanya perspektif ini memfokuskan persoalan itu dengan melihat pada bagaimana gagasan dan preferensi itu terbentuk, dan lewat mekanisme tertentu bagaimana hal tersebut dapat diubah, serta peluang yang dimiliki para pembuat kebijakan dan analisis kebijakan dalam mempengaruhi preferensi tersebut.

8. Metode/Pendekatan dalam Analisis Kebijakan

Ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, sebagai berikut:

a. Pendekatan deskriptif/positif

Merupakan prosedur/cara untuk menerangkan suatu gejala yang terjadi dalam masyarakat dengan keadaan tidak adanya kriteria; bertujuan mengemukakan penafsiran yang benar secara ilmiah mengenai keadaan apa adanya (*state of the art*) dari gejala kemasyarakatan agar diperoleh kesepakatan umum mengenai suatu permasalahan yang sedang disoroti. Dengan kata lain pendekatan ini menekankan pada penafsiran tentang terjadinya gejala yang bersangkutan.

Dalam analisis kebijakan, pendekatan ini dimaksudkan menyajikan informasi apa adanya pada para pengambil keputusan, agar memahami permasalahan yang sedang disoroti dari kebijakan. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

b. Pendekatan normatif/preskriptif

Merupakan upaya untuk menawarkan suatu norma, kaidah, resep yang dapat digunakan dalam rangka memecahkan suatu masalah, yang. Dalam analisis kebijakan, pendekatan ini dimaksudkan membantu para pengambil keputusan dalam bentuk pemikiran mengenai prosedur paling efisien dalam memecahkan masalah kebijakan publik, yang biasanya berbentuk alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis data. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

c. Pendekatan evaluatif

Menerangkan apa adanya tentang hasil dari suatu keadaan/upaya yang dilakukan oleh suatu kegiatan/ program dengan menerapkan kriteria atas terjadinya keadaan tersebut. Gejala yang diterangkan adalah gejala yang berkaitan dengan nilai dan pengukuran setelah dihubungkan dengan kriteria yang sudah ditentukan sebelumnya. Misalnya, meningkatnya mutu pendidikan adalah suatu gejala yang dipersepsikan setelah dilakukan pengukuran dalam kaitannya dengan kriteria tentang mutu pendidikan yang ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain, pendekatan ini lebih menekankan pada pengukuran.

9. Ragam Model Analisis Kebijakan

Ragam model analisis kebijakan, menurut Solichin Abdul Wahab, (1998: 76), bergantung pada: *Pertama*; Teknik yang dikembangkan sebagai alat bantu untuk mendesain sistem informasi, sehingga keputusan kebijakan dapat dibuat lebih baik dan implementasinya dapat dikontrol. *Kedua*; Teknik analisis yang dimaksudkan untuk mendesain dan mengembangkan organisasi, dengan cara menciptakan unit organisasi spesialis yang dimaksudkan untuk memberikan dukungan analisis bagi perumusan pilihan kebijakan (*policy options*). Selanjutnya berkaitan dengan model analisis kebijakan meliputi:

a. Model Kuantitatif Analisis Kebijakan

Metode kuantitatif merupakan bentuk operasional dari paradigma empiris atau pendekatan kuantitatif-empiris. Pengukuran secara objektif masalah sosial dilakukan dengan menjabarkan terlebih dahulu masalah sosial ke dalam beberapa komponen masalah, variabel, dan indikator. Setiap variabel yang ditentukan dalam suatu model kemudian diukur dengan memberikan simbol-simbol angka yang berbeda-beda terhadap kategori informasi yang berkaitan dengan variabel yang sedang diukur. Dengan menggunakan simbol angka, teknik perhitungan secara kuantitatif-matematik dapat dilakukan sehingga dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang berlaku umum dalam suatu parameter.

Tujuan utama kuantitatif bukan menjelaskan suatu masalah tetapi menghasilkan suatu *generalisasi* atau realitas yang diperkirakan. Dengan generalisasi, peneliti dan analis kebijakan dituntut menghasilkan alternatif kebijakan yang dapat diterapkan secara menyeluruh dalam lingkup lebih luas secara efisien dan objektif. Generalisasi tidak perlu dilakukan pengukuran/pengkajian terhadap keadaan sebenarnya dalam populasi, karena dapat dihasilkan melalui metode perkiraan/estimasi yang umum berlaku dalam metodologi statistik induktif.

Metode estimasi dilakukan berdasar pengukuran terhadap keadaan nyata yang lebih terbatas lingkungannya melalui *sampel*, sehingga yang diukur dalam penelitian sebenarnya bagian kecil dari populasi atau disebut sebagai *data*. Dengan demikian, kemampuan dalam mengembangkan model yang akan digunakan untuk estimasi merupakan salah satu kemampuan penting yang harus dimiliki seorang analis kebijakan yang menggunakan metode kuantitatif.

Beragam teknik kuantitatif untuk analisis kebijakan disebut pula pendekatan *analycentric* sebagai bentuk *social engineering* yang umumnya digunakan adalah *operation research* (OR); *programme evaluation and review technique* (PERT) sebagai *network analysis*; *critical path method* (CPM) sebagai *network analysis*; *planning programming and budgeting system* (PPBS) yang merupakan pengembangan dari *budgeting theory*; *management by objective* (MBO); *cost-benefit analysis* (CBA); dan *game theory*. Studi kuantitatif tersebut dalam penggunaannya menggunakan pendekatan analisis sistem (*system analysis*) yang memadukan beragam model kuantitatif.

Menurut Quade (Solichin Abdul Wahab, 1998), analisis sistem merupakan studi analitik yang dirancang secara khusus untuk membantu pembuat kebijakan mengidentifikasi suatu pilihan tindakan tertentu yang diinginkan diantara sejumlah alternatif yang tersedia.

Dalam aplikasi yang terbatas dan selektif, analisis sistem dengan kuantitatif dapat meningkatkan derajat rasionalitas dalam proses pembuatan keputusan di sektor publik (termasuk kebijakan pendidikan). Pendekatan dalam analisis *analycentric* lebih ditujukan pada dekomposisi masalah sosial makro strategis menjadi beberapa masalah yang lebih operasional. Sebagai contoh, *masalah mutu pendidikan* dapat didekomposisikan menjadi beberapa komponen masalah yang berkaitan langsung atau tidak, seperti mutu guru, mutu siswa, mutu pengelolaan, mutu proses pendidikan, mutu sarana prasarana, mutu proses pengajaran.

Selanjutnya dilakukan analisis kebijakan terhadap masing-masing komponen secara tuntas sehingga menghasilkan beberapa alternatif kebijakan yang masing-masing diperkirakan mempunyai akibat yang komplementer terhadap pemecahan masalah makro mutu pendidikan tersebut, dan setiap akibat yang ditimbulkan masing-masing bagian harus terorganisasi dalam kesatuan konsep.

Dalam analisis efisiensi pendidikan baik internal maupun eksternal, pendekatan *analycentric* menganggap bahwa pendidikan dapat dianalogikan sebagai suatu industri, yang mana output pendidikan merupakan fungsi dari berbagai ^{faktor} input pendidikan. Sumbangan masing-masing input terhadap output pendidikan dapat diukur secara tepat sehingga dimungkinkan untuk dilakukan simulasi yang mampu menghasilkan kesimpulan, *seberapa besar suatu input pendidikan dapat ditingkatkan/ditekan agar menghasilkan suatu tingkat output yang diinginkan*.

Namun kritik yang ditujukan pada model ini adalah kentalnya pengaruh model-model ekonomi yang mengutamakan aspek rasionalitas dan pendekatan kuantitatif dari teori ekonomi (*neo-classical economic theory*), ekonomi mikro (*micro economics*), ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*), dan teori kuantitatif dalam pengambilan keputusan (*quantitative decision theory*) sehingga masalah kebijakan publik yang sangat kompleks dan beragam cenderung direduksi dan dipandang hanya sekedar persoalan teknis semata yaitu bagaimana

mengalokasikan sumberdaya ekonomi (*the economic models of resources*) secara tepat diantara sejumlah alternatif.

Dalam kompleksitas kebijakan, sungguh sulit mengaplikasikan bagaimana mengalokasikan sumberdaya politik (*political resources*). status, legitimasi, kewenangan, kekuasaan, kepentingan secara tepat.

Dalam kasus lain, sesungguhnya sangat sulit untuk merumuskan realitas masalah sosial politik dalam ukuran kuantitatif. Demikian pula dengan sejumlah isu dan masalah politik problematik yang dihadapi akan cenderung disederhanakan untuk menyesuaikan diri pada keinginan analisis dan metode kuantitatif yang dipakai, sehingga mengakibatkan hal mendasar menyangkut konteks realitas sosial politik yang bersifat keperilakuan dan dianggap tidak bisa dikuantitatifkan dalam analisis cenderung diabaikan dan tidak dapat digambarkan secara penuh.

Dalam derajat terbatas metodologi analisis kuantitatif memang dapat membantu pembuat kebijakan untuk mengklarifikasi isu kebijakan dan menganalisis masalah-masalah kebijakan.

Menurut Dror (Solichin Abdul Wahab, 1998), keberhasilan analisis sistem tersebut lebih terletak pada kearifan, kecanggihan dan keterbukaan dari orang-orang yang berada di belakangnya, serta kesigapan sikap mereka untuk memerangi kelambanan organisasi dan kecenderungan berpikir yang bertele-tele ketimbang pada teknik itu sendiri (atau dengan kata lain *human factors* yang menjadi penentu). Oleh karenanya analisis sistem kuantitatif sekedar berfungsi sebagai faktor penunjang dalam analisis kebijakan.

Dampak dari aplikasi model ekonomi ke dalam pembuatan kebijakan menurut Johnson (Solichin Abdul Wahab, 1998), mengakibatkan cenderung dianggap tidak pentingnya dimensi kekuasaan, nilai-nilai prosedural diabaikan, hadirnya kepentingan kolektif (*collective interest*) dan dampaknya tidak dilihat, dan faktor ketidakpastian dalam pencapaian tujuan dan harapan cenderung diremehkan.

Padahal esensi atau substansi pembuatan kebijakan public, menurut Gregory dan Hammerseley, (Solichin Abdul Wahab, 1998), adalah proses politik bukan sekedar proses solusi atas suatu masalah secara intelektual.

Untuk mengatasi permasalahan bagaimana teknik analisis kebijakan alternatif yang baik dan mampu menjelaskan kompleksitas kebijakan, menurut Dror (Solichin Abdul Wahab, 1998), harus memenuhi persyaratan berikut:

- 1) Aspek politik dari pembuatan kebijakan publik, khususnya kelayakan politik, perekrutan dukungan politik, pengakomodasian atas tujuan yang saling bertentangan, dan kesadaran diri akan adanya keragaman nilai-nilai
- 2) Konsepsi pembuatan kebijakan haruslah diperluas tidak sekedar memandang pembuatan keputusan sebagai persoalan alokasi sumberdaya ekonomi semata namun diperlukan eksplorasi kualitatif jauh melampaui analisis kuantitatif dan estimasi biaya- manfaat (*cost-benefit*)
- 3) Upaya kreatif dan pencarian alternatif kebijakan baru dibarengi dengan pemikiran inovatif, ketimbang pada analisis yang hanya memperbandingkan alternatif yang telah tersedia
- 4) Aspek kearifan (*tacit knowledge*), pemunculan ide segar, pemanfaatan pemikiran imajinatif, pengintegrasian secara sistematis intuisi terlatih dalam analisis kebijakan (penyusunan skenario dengan *soft system methodology in action*), model dan metode kualitatif, ketimbang pada pengetahuan eksplisit dan model kuantitatif
- 5) Pemikiran ke depan dengan jangkauan prediksi panjang, dan pemikiran spekulatif mengenai keadaan masa depan sebagai esensi untuk pembuatan kebijakan sekarang
- 6) Pendekatan harus luwes, tidak kaku, dan sistematis. Harus menyadari kompleksitas saling ketergantungan sarana (*means*) dan tujuan (*ends*), sifat kemajemukan kriteria pengambilan keputusan, sifat parsial dan sifat kesementaraan. Sedangkan tujuan utamanya adalah klarifikasi isu, upaya penemuan alternatif baru, dan perhatian

lebih masa depan.

b. Model Kualitatif Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga dapat melahirkan gagasan/pemikiran mengenai caracara pemecahannya. Masalah kebijakan sendiri bersifat kualitatif sehingga proses pemahaman tersebut juga penuh dengan pemikiran yang bersifat kualitatif.

Pemahaman terhadap masalah kebijakan dilahirkan dari cara berpikir deduktif, cara berpikir yang dimulai dari wawasan teoritis yang dijabarkan menjadi satuan konsep yang lebih operasional dan dapat dihubungkan dengan kenyataan.

Wawasan teoritis sendiri tidak berdiri sendiri karena sangat tergantung pada subjektivitas seorang analis kebijakan. Perbedaan wawasan tidak semata disebabkan oleh sifat dan jenis masalah kebijakan, namun cenderung diakibatkan oleh cara pandang berlainan atau perbedaan paradigma pemikiran atau filsafat pemikiran yang berlainan.

Metode kualitatif dalam analisis kebijakan dilakukan untuk memahami secara mendalam terhadap masalah kebijakan daripada melihat permasalahan kebijakan untuk kepentingan generalisasi. Metode ini menggunakan teknis analisis mendalam (*in-depth analysis*) yang mengkaji masalah kebijakan secara kasus per kasus dikarenakan sifat masalah yang berbeda satu sama lain, sehingga cara pemecahannya pun akan berbeda antar satu masalah dengan masalah lain.

Model kualitatif menurut Kent (Solichin Abdul Wahab, 1998), dijabarkan ke dalam langkah-langkah dalam analisis kebijakan berikut:

- 1) Mengidentifikasi masalah yang dihadapi sekarang
- 2) Mengidentifikasi para aktor kepada siapa rekomendasi /nasehat kebijakan ditujukan
- 3) Mendeskripsikan karakteristik permasalahan secara rinci; identifikasi pihak terkait; bagaimana preferensi, sikap, nilai mereka terhadap masalah

- 4) Mengkaji saran dan pandangan yang pernah diajukan dalam menangani masalah tersebut
- 5) Mengkaji pengalaman sebelumnya dalam menangani masalah tersebut
- 6) Membuat daftar tentang berbagai macam tindakan yang mungkin akan ditempuh aktor berkenaan dengan masalah tersebut
- 7) Memilih tindakan tertentu yang bermanfaat untuk diteliti lebih lanjut dengan masuknya sejumlah informasi, opini dan peluang baru dalam analisis
- 8) Menguraikan secara rinci tindakan yang telah disusun, termasuk saran bagaimana mengimplementasikan, sehingga dihasilkan daftar calon tindakan yang direkomendasikan
- 9) Menguraikan berbagai akibat/konsekuensi dari masing-masing tindakan, termasuk tanggapan stakeholders/ pihak yang akan dipengaruhi
- 10) Mengestimasi bagaimana peluang masing-masing tindakan akan membawa konsekuensi/akibat
- 11) Mengevaluasi kualitas dampak yang diduga muncul, akibat mana yang dikehendaki dan tidak dikehendaki
- 12) Menyingkirkan tindakan tertentu yang menimbulkan dampak tidak baik
- 13) Merumuskan kembali daftar tindakan yang mungkin menjadi seperangkat alternatif yang sifatnya mutually exclusive (satu sama lain jelas bedanya) untuk mempertegas pilihan yang harus dilakukan
- 14) Mengemukakan akibat/hasil tindakan yang direkomendasi dan alasan mengapa alternatif itu dipilih
- 15) Menguraikan rinci karakter masing-masing tindakan dan peluang modifikasi, dan bagaimana kriteria memilihnya
- 16) Mengkaji ulang estimasi akibat yang bakal terjadi dari tindakan yang direkomendasi beserta asumsi mengenai fakta dan nilai yang mendasari rekomendasi, resiko yang mungkin terjadi, dan mengembangkan cara baru mengurangi resiko
- 17) Menguraikan rangkuman kesimpulan dari rekomendasi yang

diajukan

- 18) Merangkum rekomendasi pada pihak berkompeten untuk kritik, dan revisi analisis/rekomendasi dari hasil kritik
- 19) Mengkomunikasikan rangkuman hasil analisis dan kesimpulan rekomendasi pada pembuat kebijakan dan pihak yang akan dipengaruhi kebijakan

10. Keterbatasan Analisis Kebijakan

Keterbatasan analisis kebijakan, menurut Quade (Solichin Abdul Wahab, 1998), meliputi:

- a. Analisis kebijakan tidak dapat menyediakan jawaban yang cepat untuk masalah yang ruwet dan tidak bisa dikelola (*intractable*)
- b. Analisis kebijakan bukan ilmu pasti dan tidak akan menjadi demikian
- c. Analisis kebijakan bukanlah obat mujarab bagi kerusakan-kerusakan yang terjadi pada kebijakan publik, dan tidak akan menjamin bahwa keputusan kebijakan akan dengan sendirinya berpihak/sejalan dengan kepentingan publik.

Namun demikian, fungsi utama analisis kebijakan adalah kemampuan memainkan peran secara maksimal utamanya dalam meluruskan kembali posisi suatu permasalahan; menjernihkan sesuatu isu kebijakan; dan menemukan alternatif baru dengan cara melibatkan diri secara total dalam proses pemikiran yang kreatif dan imajinatif.

11. Skenario Analisis Kebijakan

Skenario menurut Solichin Abdul Wahab, 1998), merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses-proses kausalitas dan titik-titik kritis keputusan. Selanjutnya seorang analis perlu memikirkan beberapa hal dalam menentukan langkah menyusun skenario analisis kebijakan sebagai berikut:

- a. Merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya
- b. Menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan

- c. Membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya.

Adapun langkah-langkah secara garis besar dalam membuat skenario analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. Sebelum menyusun desain alternatif kebijakan, perlu merumuskan dulu bentuk serangkaian pernyataan-pernyataan hipotetikal, misalnya, “jika kita merekomendasikan kebijakan X, maka kelompok Y akan mendukungnya, sebaliknya kelompok Z akan cenderung menentangnya”
- b. Merumuskan secara tepat *policy space* (ruang kebijakan) dan mengkaitkannya dengan substansi kebijakan sebagai *policy issue area* (daerah isu kebijakan). Setiap sistem politik pada esensinya diasumsikan terdiri atas sejumlah ruangnya kebijakan yang posisinya tumpang tindih, yang dicirikan adanya sejumlah aktor tertentu yang preferensi dan predisposisi atas kebijakan sangat jelas. Misalnya guru, siswa, dinas pendidikan, orangtua murid, stakeholders adalah termasuk *daerah isu kebijakan* dalam lingkup *ruang kebijakan pendidikan dasar dan menengah*.
- c. Memperhatikan aspek waktu dan fisibilitas sebuah kebijakan
- d. Mengkaji informasi politik yang relevan yaitu menyangkut aktor kunci; motivasi aktor; kepercayaan politik aktor; sumberdaya; pentas para aktor; dan pertukaran. (Solichin Abdul Wahab, 1998: 102).

Dalam kaitan dengan skenario analisis kebijakan, ramalan (estimasi) merupakan hal penting bagaimana fakta yang ada digunakan untuk memperkirakan apa yang akan terjadi.

Estimasi sendiri berkaitan dengan data dan teori yang dapat menjelaskan tentang subjek yang kompleks. Data dilihat dalam kaitannya dengan teori yang menjelaskan tentang hubungan antara komponen dalam sistem sosial.

Kekurang pahaman tentang hubungan sosial elementer dalam mengidentifikasi, mengumpulkan dan mengklasifikasikan data akan mengakibatkan gagalnya analisis kebij akan dilaksanakan.

Selanjutnya Dunn (1981), mengemukakan mengenai bentuk-bentuk estimasi (ramalan) kebijakan seperti berikut:

Tabel: 3.1. Bentuk estimasi (ramalan) kebijakan

Bentuk ramalan	Dasar ramalan	Fakus utama argumen yang mendukung
Proyeksi	Kecenderungan sekarang dan historis	Metode kasus paralel
Prediksi	Asumsi teoritis	Sebab (hukum teoritis)
Perkiraan	<i>Judgment</i> subjektif	Pemahaman motivasi

Sumber: Dunn (1981)

H. Rangkuman

Analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode *inquiri* dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat politis untuk memecahkan masalah kebijakan. Analisis kebijakan mengandung dimensi rasional yaitu analisis yang menghasilkan informasi teknis; dan dimensi politik yaitu proses penentuan kebijakan melalui suatu perjuangan politik dari beberapa kelompok kepentingan berbeda. Karakteristik analisis kebijakan bersifat deskriptif dan preskriptif, interdisipliner, multidisipliner, dan integratif

Pemahaman analisis kebijakan sebagai diskursus berdasar pada model diskursus analitik , kritis, dan persuasif. Oleh karenanya perspektif ini memfokuskan persoalan itu dengan melihat pada bagaimana gagasan dan preferensi itu terbentuk, dan

lewat mekanisme tertentu bagaimana hal tersebut dapat diubah, serta peluang yang dimiliki para pembuat kebijakan dan analisis kebijakan dalam mempengaruhi preferensi tersebut.

Ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, yaitu pendekatan deskriptif/positif, pendekatan normatif/preskriptif, dan pendekatan evaluatif.

Ragam model analisis kebijakan, menurut bergantung pada: *Pertama*; Teknik yang dikembangkan sebagai alat bantu untuk mendesain sistem informasi, sehingga keputusan kebijakan dapat dibuat lebih baik dan implementasinya dapat dikontrol. *Kedua*; Teknik analisis yang dimaksudkan untuk mendesain dan mengembangkan organisasi, dengan cara menciptakan unit organisasi spesialis yang dimaksudkan untuk memberikan dukungan analisis bagi perumusan pilihan kebijakan (*policy options*). Selanjutnya berkaitan dengan model analisis kebijakan meliputi: model kuantitatif analisis kebijakan dan model kualitatif analisis kebijakan.

Keterbatasan analisis kebijakan antara lain; tidak dapat menyediakan jawaban yang cepat untuk masalah yang ruwet dan tidak bisa dikelola (*intractable*); bukan ilmu pasti dan tidak akan menjadi demikian, dan analisis kebijakan bukanlah obat mujarab bagi kerusakan-kerusakan yang terjadi pada kebijakan publik, dan tidak akan menjamin bahwa keputusan kebijakan akan dengan sendirinya berpihak/sejalan dengan kepentingan publik.

Namun demikian, fungsi utama analisis kebijakan adalah kemampuan memainkan peran secara maksimal utamanya dalam meluruskan kembali posisi suatu permasalahan; menjernihkan sesuatu isu kebijakan; dan menemukan alternatif baru dengan cara melibatkan diri secara total dalam proses pemikiran yang kreatif dan imajinatif.

Skenario analisis kebijakan merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses-proses kausalitas dan titik-titik kritis keputusan. Maka dari itu, seorang analis perlu memikirkan beberapa hal dalam menentukan langkah menyusun skenario analisis kebijakan antara lain, merumuskan lingkungan

politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya, menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan, dan membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya.

I. Bahan Bacaan

Utama

Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall: Englewood Cliff, NJ.

Anjuran

Sholihin Abdul Wahab, 1998, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya,

J. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

4. Jelaskan karakteristik studi analisis kebijakan?
5. Jelaskan pendekatan dan model analisis kebijakan?
6. Jelaskan keterbatasan dan skenario analisis kebijakan?

BAB IV

MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

K. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami Mahasiswa memahami studi analisis kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan studi analisis kebijakan pendidikan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

7. Menjelaskan kerangka berfikir analisis kebijakan pendidikan;
8. Menjelaskan kegiatan analisis kebijakan pendidikan;
9. Menjelaskan prespektif analisis kebijakan

L. Uraian Materi

12. Kerangka Berpikir Studi Analisis Kebijakan Pendidikan

Kerangka berpikir studi analisis kebijakan pendidikan, dibangun atas dua dimensi, sebagai berikut:

a. Dimensi Metodologis

Analisis kebijakan mempunyai fungsi yang integral sebagai fungsi alokasi, *inquiri*, dan komunikasi. Fungsi alokasi menunjukkan kemampuan analisis kebijakan untuk melahirkan agenda penelitian dan pengembangan tepat guna dan tepat waktu dan mengacu permasalahan makro dalam kebijakan pendidikan.

Fungsi *inquiri* menunjuk pada kemampuan dalam melakukan analisis lanjutan terhadap penemuan penelitian dan pengembangan sehingga melahirkan usulan kebijakan yang realistis dan sesuai kebutuhan.

Fungsi komunikasi menunjuk pada kemampuan dalam menyampaikan gagasan yang dihasilkan dari proses inquiri dan mewujudkan menjadi keputusan pimpinan.

b. Dimensi Substansi

Analisis substansi menurut Ace Suryadi, (1993: 9), dimaksudkan untuk mengorganisasikan berbagai isu kebijakan pendidikan sehingga penyajiannya dapat dilakukan secara sistematis pada diagram 4.1. berikut:

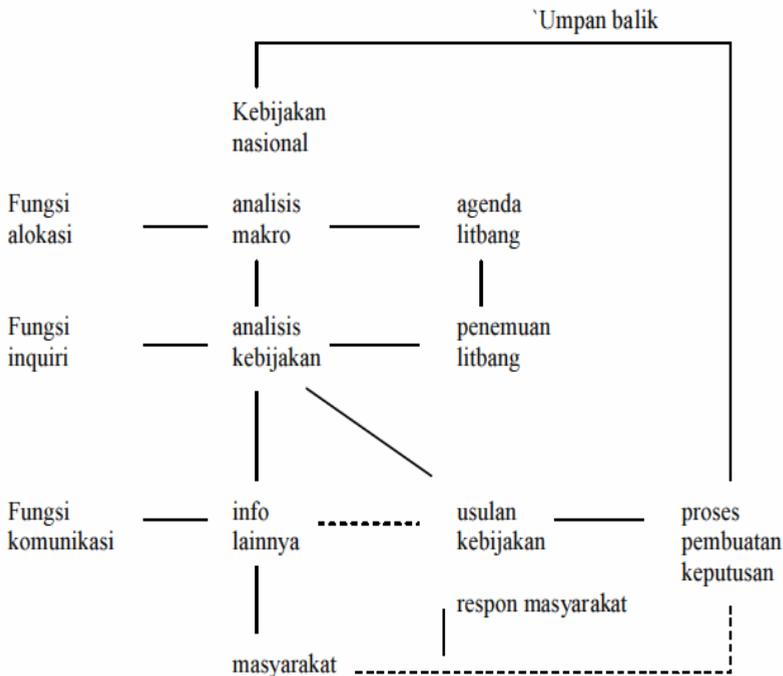


Diagram 4.1.
 Kerangka Berpikir dalam Analisis Kebijakan Pendidikan
 Sumber: (Ace Suryadi,1993: 9).

Kemudian Shiefelbein dan farrell (Ace Suryadi, 1993: 16). Menjelaskan tentang kerangka berpikir dalam mengoperasikan isu-

isu kebijakan pendidikan dapat digambarkan pada gambar 4.2. berikut:

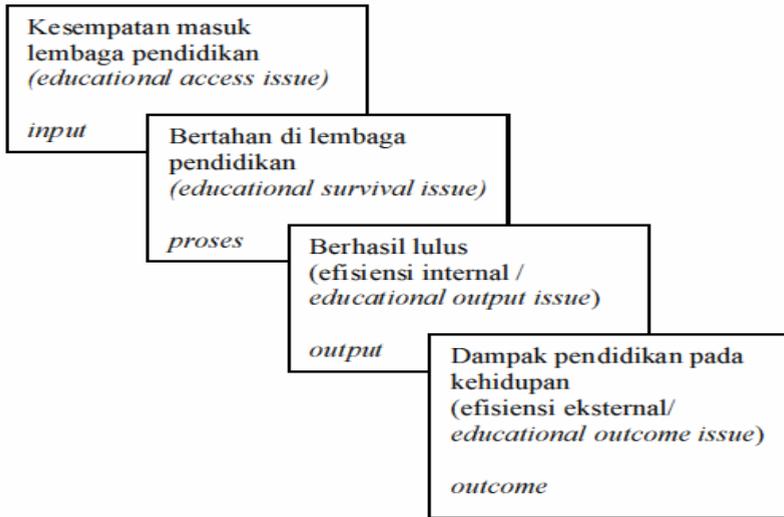


Diagram 4.2.

Kerangka Berpikir dalam Mengoperasikan Isu-Isu Kebijakan Pendidikan

Sumber: Shiefelbein dan farrell (Ace Suryadi,1993: 16).

13. Kegiatan Analisis Kebijakan Pendidikan

Kegiatan analisis kebijakan berfungsi untuk melaksanakan berbagai kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan yang tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu kebijakan strategis yang sedang disorot.

Kajian komprehensif dapat berbentuk kajian metodologis, yang dimaksudkan untuk memberikan umpan balik bagi peneliti agar dicapai kesempurnaan metodologi di masa datang; dan kajian substansi, yang dimaksudkan untuk memperoleh sistesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan lebih realistis berkaitan dengan isu kebijakan yang sudah diidentifikasi sebelumnya.

Selanjutnya Ace Suryadi, (1993: 61), menjabarkan kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitannya dengan bidang kehidupan lain, pada bagan 4.3, berikut:

Isu-isu kebijakan	Bidang kehidupan lain						
	Glo-bali sasi	Struktur ekonomi	Politik	Budaya nasional	Manusia & masya rakat	Iptek	Infor masi
Masukan pendidikan							
Proses pendidikan							
Hasil pendidikan							
Dampak pendidikan							

Diagram 4.3.

Kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitan dengan bidang kehidupan lain

Sumber: Ace Suryadi, (1993: 61)

Kajian substansi analisis kebijakan selain untuk menghasilkan beberapa alternatif kebijakan sehubungan dengan isu kebijakan yang sedang disoroti, juga dimaksudkan untuk menguji apakah suatu gagasan kebijakan cukup realistis. Untuk memperoleh usulan kebijakan yang diuji, maka harus didasarkan pula pada analisis ekonomis, politis, sosiologis/sosiokultural, dan administratif sehingga setiap gagasan pembaharuan dapat dilaksanakan sesuai kondisi objektif yang ada.

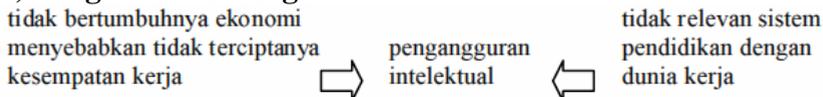
Terdapat ragam untuk menterjemahkan suatu penemuan penelitian/suatu informasi menjadi suatu alternatif tindakan kebijakan. Argumentasi kebijakan dapat menggunakan pendekatan silogisme, suatu cara untuk menarik suatu kesimpulan dari dua kebenaran yang tingkatannya berbeda, yaitu premis mayor dan premis minor.

Dunn (1981) mengemukakan tentang *modes of policy arguments*. Argumentasi kebijakan model ini dapat digambarkan berikut.

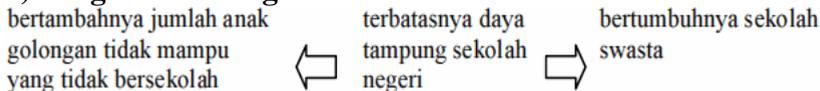
- 1) Seorang analis kebijakan akan dihadapkan pada penemuan penelitian/informasi yang sesuai dengan kebijakan yang sedang disoroti (*info*)
- 2) Info tersebut akan memiliki konsekuensi langsung dengan alternatif/usulan kebijakan (*claim*) yang mungkin dapat memecahkan masalah bersangkutan
- 3) Hubungan langsung antara info dengan *claim* tidak terjadi secara otomatis karena masih harus diuji dengan faktor pendukung (*warrant*) dan faktor penghambat (*rebutal*).

Dengan aplikasi argumen kebijakan dari Dunn, (Sutjipto,1987: 78), mengemukakan tentang argumen kebijakan sebagai berikut:

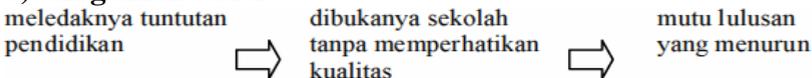
1) Argumen konvergen



2) Argumen divergen



3) Argumen serial



4) Argumen melingkar

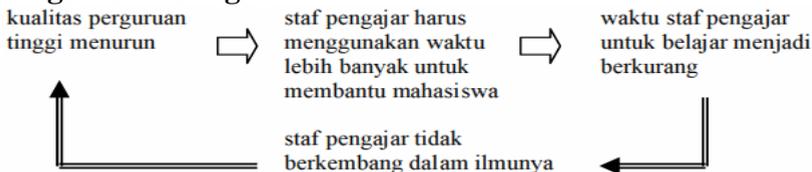
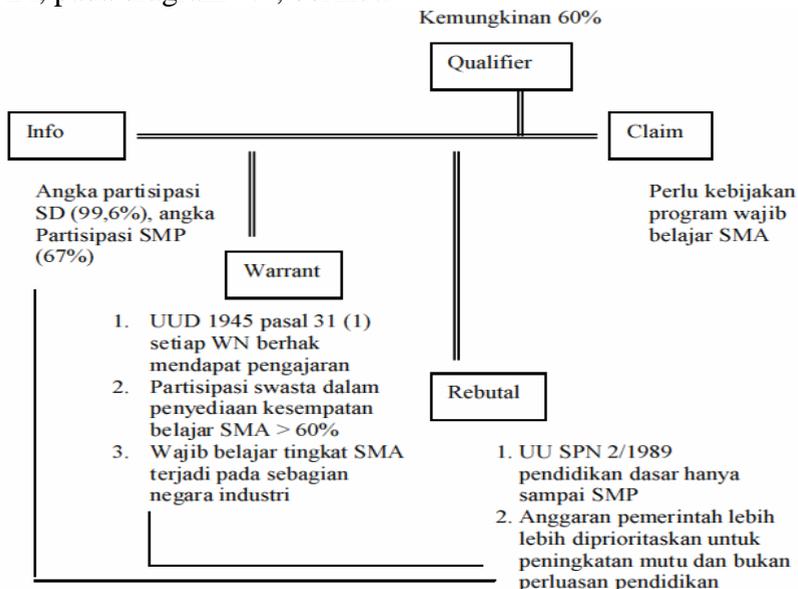


Diagram 4.3. Aplikasi argumen kebijakan Dunn
 Sumber: Dunn, (Sutjipto,1987: 78).

Adapun mengenai argumentasi kebijakan pendidikan Berikut digambarkan Ace Suryadi, (1993: 68), contoh argumentasi kebijakan pendidikan mengenai perlukah wajib belajar di tingkat SMA, pada diagram 4.4, berikut:



Diagraml 4.4.
Argumentasi kebijakan pendidikan dalam kasus perlukah wajib belajar tingkat SMA
 Sumber: Ace Suryadi, (1993: 68).

14. Perspektif Analisis Kebijakan Pendidikan

Ada tiga perspektif dalam analisis kebijakan pendidikan, adalah sebagai berikut:

a. Perspektif Fungsionalisme

Mencurahkan pada perhatian untuk mendayagunakan SDM intelektual secara efektif sehingga berdampak sangat besar pada kekuatan negara. Sebagai pencetus *technological functionalism* (landasan penting bagi pengembangan dan pemeliharaan SDM

intelektual), Clark (Ace Suryadi, 1993) mengemukakan bahwa perluasan pendidikan di sekolah tidak selamanya merupakan suatu ciri demokratisasi pendidikan. Kesempatan memperoleh pendidikan di sekolah dapat diperluas dan merata, tetapi apa yang diterima peserta didik tidak seluruhnya sama. Clark menilai bahwa struktur pendidikan yang ada merupakan suatu fungsi pemilihan golongan masyarakat, dan sistem pendidikan dianggap sebagai alat ideologis atau sebagai alat saring terhadap golongan yang ada dalam masyarakat.

Merton (Ace Suryadi, 1993) menjelaskan pula, bahwa perluasan kesempatan pendidikan dan pemilihan program pendidikan menjadi program pendidikan umum dan kejuruan memiliki ciri ideologis tertentu sebagai suatu upaya legitimasi *status quo* karena jenis program pendidikan yang selama ini diperoleh golongan masyarakat beruntung (*advantaged group*) dibuat sedemikian rupa agar tidak dapat dijangkau golongan masyarakat luas atau kelompok masyarakat tidak beruntung (*disadvantaged group*).

Perspektif *technological functionalism* sendiri mencoba menjawab persoalan *ascription* yaitu faktor-faktor pembawaan (status sosial, ekonomi, koneksi, jenis kelamin, keturunan, karakteristik individual dan lainnya) yang sering memberikan pengaruh lebih besar dalam mekanisme seleksi dan promosi tenaga kerja.

Perspektif *technological functionalism* juga melihat bahwa keuntungan perseorangan dari pendidikan akan memberikan keuntungan pada masyarakat dan negara. Kondisi demikian akan terwujud apabila pola-pola seleksi didasaskan pada *merit system* dengan melihat faktor kemampuan dan ketrampilan tenaga kerja sebagai faktor penentu dalam mekanisme seleksi dan promosi tenaga kerja.

Di sisi lain, perspektif ini menganggap bahwa mekanisme seleksi yang menekankan faktor askriptif sangat berbahaya bila telah dimulai dalam sistem pendidikan, yang mengakibatkan sistem pendidikan dapat digunakan sebagai alasan

untuk menyeleksi pihak-pihak yang secara askriptif telah *diuntungkan* dengan menggunakan justifikasi bahwa pendidikan dapat menumbuhkan tenaga trampil dan terlatih. Pada akhirnya pendidikan hanya dijadikan sebagai alat saring yang dianggap memiliki kekuatan dalam suatu mekanisme seleksi dan promosi, dan bukan merupakan suatu sistem yang berguna untuk mengembangkan kemampuan dan produktivitas SDM.

Dalam perkembangannya muncul perspektif *technological society* yang menekankan perkembangan teknologi dalam sistem produksi akan memberikan dorongan kuat terhadap perubahan bidang pendidikan. Kegiatan inovasi dalam bidang pendidikan turut mempengaruhi perubahan struktural dalam sistem pendidikan.

Perkembangan perspektif muncul ini akibat terjadinya konflik dan perpecahan antara berbagai golongan masyarakat yang ditafsirkan sebagai perbedaan keahlian teknologis diantara golongan masyarakat sendiri, satu sisi; sisi lain adanya keraguan kalangan peneliti dan masyarakat mengenai teori fungsionalisme dalam perubahan sosial.

Munculnya keraguan akan teori fungsionalisme dipengaruhi oleh perspektif egalitarianisme (berkaitan dengan tujuan peningkatan efisiensi pendidikan dalam memelihara dan mengembangkan SDM) yang menekankan pentingnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan (*equity of educational opportunity*) sebagai salah satu kekuatan penggerak dalam perubahan sosial. Mereka menilai bahwa ketidakmerataan kesempatan memperoleh pendidikan bukan hanya tidak adil, tetapi juga tidak efisien, sehingga harus perubahan struktur pendidikan dalam meningkatkan pemerataan memperoleh pendidikan.

Perspektif fungsionalisme mendapat kritikan, bahwa penerapan *technological functionalism* dalam bidang pendidikan terlalu mempersoalkan peranan sisi teknis pendidikan, dan tidak menganggap penting sisi lain seperti pentingnya konflik dan ideologi dalam pendidikan. Namun demikian, perspektif ini banyak

berguna dalam melihat peranan lembaga pendidikan sebagai fungsi seleksi dalam suatu mobilitas sosial yang sangat berguna dalam analisis hubungan antara pendidikan dengan bidang kehidupan lain.

Dalam perkembangannya, perspektif ini lebih banyak menekankan pada konsensus dan keseimbangan dalam masyarakat.

b. Perspektif Human Capital

Perspektif ini mencoba menjawab persoalan *ekonomik* yang juga menjadi pusat perhatian para pembuat keputusan, yaitu apakah investasi pendidikan merupakan suatu hal yang lebih menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi, dan mencoba menjawab tantangan persoalan *underinvestment in human capital* yaitu kurang dikembangkannya seluruh potensi SDM untuk membangun pertumbuhan ekonomi.

Pemikiran *human capital* mendasarkan pada konsep tentang investasi SDM (*human capital*) yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi.

Tenaga kerja menurut *human capital* merupakan pemegang kapital yang tercermin dalam ketrampilan, pengetahuan dan produktivitas kerja; sehingga dapat menginvestasikan dirinya untuk kepentingan dirinya, bukan untuk dimanfaatkan bagi keuntungan seseorang atau kelompok (tuan tanah, majikan, pemilik modal dan lainnya). Apabila eksploitasi terjadi pada tenaga kerja, maka mereka hanya memiliki fungsi sebagai alat produksi kekayaan pemilikan, proses produksi dan hasil produksi, yang pada akhirnya keuntungan potensial mereka telah dipindahkan ke tangan para pemilik modal.

Menurut Schultz (Ace Suryadi, 1993), sebagai peletak dasar perspektif *human capital* menekankan bahwa proses perolehan pengetahuan dan ketrampilan melalui pendidikan bukan merupakan suatu bentuk konsumsi semata, akan tetapi juga merupakan suatu investasi.

Manusia merupakan suatu bentuk kapital (sebagaimana teknologi, mesin, tanah, uang, dan lainnya) yang sangat menentukan terhadap pertumbuhan produktivitas bangsa.

Melalui investasi dirinya sendiri, seseorang dapat memperluas alternatif untuk memilih profesi, pekerjaan atau kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. *Human capital* dapat diaplikasikan melalui bentuk investasi SDM dalam pendidikan di sekolah, pendidikan luar sekolah, pengalaman kerja, kesehatan dan lainnya.

Pendidikan sebagai salah satu bentuk investasi SDM mempunyai fungsi membantu meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan untuk bekerja lebih produktif sehingga dapat meningkatkan penghasilan di masa datang; sebagai bentuk konsumsi yang dapat memenuhi kepuasan seseorang untuk menikmati perolehan pengetahuan dan ketrampilan waktu sekarang; dan memberikan pengaruh pemerataan pendapatan masyarakat melalui pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan.

c. Perspektif Empirisme

Perspektif ini disebut juga sebagai *methodological empiricism*, menurut Karabel & Halsey (Ace Suryadi, 1993), yang memusatkan perhatian pada kombinasi antara metodologi dan substansi, khususnya dalam melakukan diagnosis terhadap masalah pemerataan pendidikan. Dasar pemikirannya adalah metodologi dalam penelitian pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan substansinya. Sebagai sebuah pendekatan, teori empiris mempunyai beberapa kelebihan, adalah sebagai berikut:

- 1) analisis yang didukung oleh pengujian secara matematis-empiris merupakan bagian yang secara intrinsik tidak dapat dipisahkan dari prosedur ilmiah yang terlahir dari ilmu-ilmu sosial modern;
- 2) penelitian yang sifatnya empiris kuantitatif berakar pada aliran positivisme.

Permasalahan pemerataan pendidikan sendiri semakin mengemuka setelah adanya tuntutan masyarakat luas mengenai perluasan dan pemerataan kesempatan pendidikan sebagai akibat meluasnya paham egalitarianisme. Permasalahan pemerataan

pendidikan sendiri menurut *conflict theory*, terjadi sebagai akibat perselisihan antara kelas sosial yang berbeda kepentingan.

Kelas sosial elit dianggap lebih suka mempertahankan terjadinya ketidakmerataan pendidikan untuk mempertahankan *status quo* mereka. Sedangkan kelas yang dianggap *populis* berjuang melawan kelas *elite* agar memperoleh kesempatan pendidikan yang merata sehingga memungkinkan untuk memperoleh kesempatan dan pemerataan pendidikan.

Secara metodologis, menurut Ace Suryadi, (1993: 27), penelitian tentang pemerataan pendidikan berkembang mencakup hal berikut:

- i. penelitian pendidikan bersifat empiris dan kuantitatif telah menyerap sejumlah besar dana dan daya, hasil-hsilnya diarahkan untuk melakukan analisis terhadap peranan pendidikan dalam mengurangi/mempertahankan struktur pemerataan pendidikan;
- ii. berkembang penelitian terapan (*action research*) pada bidang pendidikan dalam bentuk quasi-experiments yang umumnya dilaksanakan atas dasar dukungan dana penelitian dari pemerintah.

M. Rangkuman

Kerangka berpikir studi analisis kebijakan pendidikan, dibangun atas dua dimensi; dimensi metodologis, dan dimensi substantif: Pertama dimensi metodologis mempunyai fungsi yang integral sebagai fungsi alokasi, *inquiri*, dan komunikasi. Fungsi alokasi menunjukkan kemampuan analisis kebijakan untuk melahirkan agenda penelitian dan pengembangan tepat guna dan tepat waktu dan mengacu permasalahan makro dalam kebijakan pendidikan. Fungsi *inquiri* menunjuk pada kemampuan dalam melakukan analisis lanjutan terhadap penemuan penelitian dan pengembangan sehingga melahirkan usulan kebijakan yang realistis dan sesuai kebutuhan, dan fungsi komunikasi menunjuk pada kemampuan dalam menyampaikan gagasan yang dihasilkan dari proses *inquiri* dan mewujudkan menjadi keputusan pimpinan. Kedua; dimensi substantif, untuk mengorganisasikan berbagai isu

kebijakan pendidikan sehingga penyajiannya dapat dilakukan secara sistematis.

Kegiatan analisis kebijakan pendidikan, berfungsi untuk melaksanakan berbagai kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan yang tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu kebijakan strategis yang sedang disorot. Kajian komprehensif dapat berbentuk kajian metodologis, yang dimaksudkan untuk memberikan umpan balik bagi peneliti agar dicapai kesempurnaan metodologi di masa datang; dan kajian substansi, yang dimaksudkan untuk memperoleh sistesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan lebih realistis berkaitan dengan isu kebijakan yang sudah diidentifikasi sebelumnya.

Ada tiga perspektif dalam analisis kebijakan pendidikan, yaitu perspektif fungsionalisme, perspektif *Human Capital*, dan perspektif *Empirisme*. Pertama; perspektif fungsionalisme mencurakan pada perhatian untuk mendayagunakan SDM intelektual secara efektif sehingga berdampak sangat besar pada kekuatan negara. Sebagai pencetus *technological functionalism* (landasan penting bagi pengembangan dan pemeliharaan SDM intelektual). Kedua, perspektif *Human Capital*, mendasarkan pada konsep tentang investasi SDM (*human capital*) yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi. Ketiga Perspektif *Empirisme* disebut juga sebagai *methodological empiricism*, yang memusatkan perhatian pada kombinasi antara metodologi dan substansi, khususnya dalam melakukan diagnosis terhadap masalah pemerataan pendidikan. Dasar pemikirannya adalah metodologi dalam penelitian pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan substansinya.

N. Bahan Bacaan

Utama

Ace Suryadi dan HAR Tilaar, 1983, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Sutjipto, 1987, *Analisis Kebijaksanaan Pendidikan Suatu Pengantar*, IKIP Padang, Padang.

Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990, *Soft Systems Methodology in Action*, John Wiley & Sons, England.

Anjuran

Clark RW. 1999. *Effektive Professional Development Shool. Agenda for Educations in a Democracy*. California: Jossey Bass. Inc.

Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall: Englewood Cliff, NJ.

Karabel and Halsey, editors. 1977. *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.

Merton, Robert K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press. Enlarged Edition,

Schultz, D. & Schultz, S. E. (2006). *Psychology & Work Today*. (9thed). New Jersey: Pearson Education, Inc.

O. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan tentang kerangka berfikir analisis kebijakan pendidikan?
2. Jelaskan, mengenai kegiatan analisis kebijakan pendidikan?
3. Jelaskan, tentang prespektif analisis kebijakan pendidikan?

BAB V

FORMULASI DAN PENGSAHAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami memahami Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

4. Menjelaskan tentang konsep dasar dan teori formulasi kebijakan;
5. Menjelaskan, model, tipologi, dan proses formulasi kebijakan;
6. Menjelaskan, tentang formulasi kebijakan pendidikan;

B. Uraian Materi

1. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan

a. Perumusan Kebijakan

Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pimpinan yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (*public opinion*) dan suara publik (*public voice*), seperti dijelaskan oleh Parsons (1997). Hal itu disebabkan proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu memengaruhi terhadap proses pembuatan kebijakan.

Beberapa pakar menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan publik selalu dan harus memerhatikan beberapa karakteristik penting agar dapat mencapai sasaran kebijakan yang dituangkan dalam tahapan implementasi kebijakan. Misalnya, dijelaskan oleh Austin (Tuner dan Hulme, 1997), bahwa ada empat elemen lingkungan yang perlu diperhatikan dalam proses perumusan kebijakan publik, yaitu:

- 1) *Economic*,
- 2) *Cultural*,
- 3) *Demographic*, dan
- 4) *Political elements*.

Keempat elemen penting yang dijelaskan oleh Austin tersebut berkaitan dengan perlunya analisis derajat urgensi dan relevansinya berdasarkan interest dan kebutuhan masyarakat.

Sementara itu, pendapat yang lebih spesifik diungkapkan oleh Peter and Roger (Perry, 1999), bahwa karakteristik yang perlu dipertimbangkan dalam proses perumusan kebijakan publik bukan hanya dari sisi lingkungan seperti dijelaskan oleh Austin, tetapi juga penting untuk melihat bahwa keberhasilan *policy analysis* harus memenuhi karakteristik yang melibatkan aktor masyarakat, sebagai berikut:

- 1) *Technical Skill*,
- 2) *Multidisciplinarity*,
- 3) *Creativity*,
- 4) *Clarity*,
- 5) *Voice*,
- 6) *Expertise*, Dan
- 7) *Political Safety*.

Pendapat Peter dan Roger tersebut sesuai dengan karakteristik dari suatu kebijakan yang lazimnya berbentuk aturan-aturan dan sekaligus dijadikan pedoman dalam mengimplementasikannya.

Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspons oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan (Islamy, 2001). Pandangan itu mengingatkan atas konsep "policy environment" yang diungkap oleh Dye (Dunn, 2000), sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan.

Di samping itu, setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dapat diimplementasikan (Islamy, 2001).

Aspek lain yang terkandung dalam memahami dinamika penetapan dan implementasi kebijakan yang seirama tersebut.

Dalam prosesnya perlu memerhatikan konteks pelibatan masyarakat seperti diungkap oleh Islamy (2002); Dunn (2000); Thoha (2002). Hal itu berarti bahwa antara konsep penetapan dan implementasi kebijakan di samping harus selaras, juga harus dilihat sebagai bagian kehidupan masyarakat di dalam lingkungan.

b. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

Mengkaitkan studi kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan dengan ilmu administrasi pendidikan akan selalu berbicara tentang administrasi pendidikan secara makro. Secara prinsip, administrasi pendidikan merupakan aplikasi ilmu administrasi ke dalam lingkup pendidikan dan merupakan bagian dari *applied sciences* terutama pada bidang pendidikan baik di sekolah maupun luar sekolah.

Prinsip-prinsip yang dimiliki oleh ilmu administrasi pendidikan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang ada pada konsep administrasi pada umumnya, demikian pula dengan fungsi-fungsi administrasi pendidikan adalah juga merupakan rangkaian konsep dari rumusan administrasi dan manajemen.

Penerapan administrasi di bidang pendidikan diarahkan pada usaha untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan untuk fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen.

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 di level nasional (makro) maupun level regional (meso).

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), yang mana masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran (pasal 31 UUD 1945), dan pendidikan merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, utamanya peranan mendasar menyediakan kesempatan belajar.

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

c. Teori Perumusan Kebijakan

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.

Perumusan kebijakan adalah kebijakan awal dalam kebijakan publik. Dalam khasanah teori perumusan kebijakan, dikenal setidaknya ada 13 (tiga belas) jenis perumusan kebijakan, yaitu teori kelembagaan, teori proses, teori kelompok, teori elit, teori rasional, teori inkremental, teori permainan, teori pilihan publik, teori sistem, teori pengamatan terpadu, teori demokratis, teori strategis, dan teori deliberatif.

d. Teori Kelembagaan

Formulasi kebijakan dari teori kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa *tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah*. Teori ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalam formulasi kebijakan.

Menurut Dye (1995), ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu pemerintah *sah* membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (*koersi*) dalam kehidupan bersama.

Teori kelembagaan merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

e. Teori Proses

Teori ini berasumsi bahwa politik merupakan sebuah *aktivitas* sehingga mempunyai *proses*. Untuk itu, kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian: identifikasi

masalah, menata agenda formulasi kebijakan, perumusan proposal kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

f. Teori Kelompok

Teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai *titik keseimbangan (equilibrium)*. Inti gagasannya adalah interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan. Individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung maupun melalui media massa menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Peran sistem politik adalah untuk *memanajemeni konflik* yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan, melalui:

- 1) Merumuskan *aturan main* antar kelompok kepentingan;
- 2) Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- 3) Memungkinkan terbentuknya kompromi dalam kebijakan publik (yang akan dibuat); dan
- 4) Memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

g. Teori Elit

Teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan *elit* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Prosesnya, elit secara *top down* membuat kebijakan politik untuk diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat atau massa. Ada dua penilaian dalam pendekatan ini, *negatif* dan *positif*. Pandang negatif mengemukakan bahwa dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya.

h. Teori Rasionalisme

Teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai

pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat yang optimum bagi masyarakat. Teori ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah di perhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, teori ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan:

- 1) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya;
- 2) Menemukan pilihan-pilihan;
- 3) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan;
- 4) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan; dan
- 5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien. Teori rasional ini juga dikenal dengan teori “rasional komprehensif (rk)”, yang unsur-unsurnya tidak jauh berbeda dengan teori rasional.

i. Teori Inkrementalis

Teori inkrementalis merupakan kritik terhadap teori rasional. Teori ini melihat kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Teori ini dapat dikatakan sebagai teori pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Inti kebijakan inkrementalis adalah berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai.

j. Teori Pengamatan Terpadu (Mixed-Scanning)

Teori ini merupakan upaya menggabungkan antara teori rasional dengan teori inkremental. Teori pengamatan terpadu adalah sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya, teori ini adalah teori yang amat menyederhanakan masalah.

k. Teori Demokratis

Teori ini dapat dikatakan sebagai “teori demokratis” karena menghendaki agar setiap “pemilik hak demokrasi” diikutsertakan sebanyak-banyaknya. Kaitannya dengan implementasi *good governance*, dalam pembuatan kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya.

Teori yang dekat dengan teori “pilihan publik” ini baik, tetapi kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kalangan sumber daya. Namun, jika dapat dilaksanakan teori ini sangat efektif dalam implementasinya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

l. Teori Strategi

Teori ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi, dan berorientasi pada tindakan.

Proses perumusan strategis sendiri disusun dalam langkah-langkah, sebagai berikut:

- 1) Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis;
- 2) Memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal;
- 3) Merumuskan panduan proses;
- 4) Memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi;
- 5) Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman;
- 6) Mengidentifikasi isu strategi yang dihadapi organisasi; dan
- 7) Merumuskan strategi untuk mengelola isu.

m. Teori Permainan

Teori ini biasanya disebut teori *konspiratif*. Gagasan pokok teori ini adalah, *pertama*, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan *kedua*, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independen* ke *dependen* melainkan situasi pilihan

yang sama-sama *bebas* atau *independen*. Teori ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, tetapi dalam kondisi yang tingkat keberhasilan kebijakannya tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, tetapi juga aktor-aktor lain.

Konsep kunci dari teori permainan adalah *strategi*, yang konsep kuncinya bukanlah *yang paling optimum* tetapi *yang paling aman dari serangan lawan*. Jadi, konsep ini mempunyai tingkat konservatifitas yang tinggi, karena pada intinya adalah strategi *defensif*. Inti teori permainan yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil-negara, pemerintahan, masyarakat tidak hidup dalam kekosongan.

n. Teori Pilihan Publik

Teori kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Kebijakan ini berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller, supply meet demand*. Intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (*beneficiaries* atau *consumer*).

o. Teori Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen, yaitu input, proses, dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Jadi, formulasi kebijakan publik dengan teori sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem politik.

p. Teori Deliberatif

Teori deliberatif atau “musyawarah” dikembangkan oleh Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar (2003). Peran pemerintah dalam teori ini tidak lebih sebagai legalisator dari “kehendak publik”. Adapun peran analisis kebijakan adalah sebagai *prosesor* dalam

proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan sebagai kebijakan publik.

2. Model Formulasi Kebijakan

a. Definisi dan Kegunaan Model

Model didefinisikan sebagai bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Silalahi (1989: 35), mendefinisikan model adalah sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi didalamnya dapat dijelaskan.

Menurut Thoha (2008: 124) model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual.

Kegunaan model menurut Thoha adalah:

- (a) Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang politik dan *public policy*
- (b) Mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan-persoalan *policy*
- (c) Menolong, seseorang untuk berkomunikasi dengan orang-orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik.
- (d) Mengarahkan usaha-usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai *public policy* dengan menyarankan hal-hal manakah yang dianggap penting dan yang tidak penting.
- (e) Menyarankan penjelasan-penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibat-akibatnya.

b. Formulasi Kebijakan

Woll dalam Tangkilisan (2003: 8), mendefinisikan formulasi kebijakan berarti berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, dimana pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber

pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi (Wibawa; 1994, 2).

Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa policy formulation sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (publik),

Udoji (Wahab; 2001, 17), merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai

“...The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989: 53), dapat dipandang dalam dua macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya.

Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

c. Model Formulasi Kebijakan Publik

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep *public policy* dalam ilmu administrasi publik. Dimana pokok perhatian

utama administrasi publik saat itu ialah *public policy*. Munculnya *public policy* dalam administrasi publik dikarenakan banyaknya teknisi-teknisi administrasi menduduki jabatan politik dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan-tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik. (Thoah, 2008: 101-102).

Thomas R. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2005: 5), memberikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik sebagai “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” Menurut Anderson kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. (Nurcolis, 2005:159). Sedangkan menurut Anderson yang dikutip Hanif Nurcolis (2005:158) kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.

Selanjutnya Bridgeman dan Davis (Suharto, 2008: 5-8), menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*) dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

Kebijakan publik sebagai tujuan, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian kebijakan publik sebagai hipotesis, kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja (Rakhmat, 2009: 132), menawarkan suatu *working definition* yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan

pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

3. Tipologi Model Kebijakan

Menurut Nicholas Henry, (Islamy, 2007: 36), mengelompokkan dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu: kebijakan publik dianalisa dari sudut proses dan kebijakan publik dianalisa dianalisa dari sudut hasil dan akibat (efek) nya, kedua tipologi tersebut, antara lain:

a. Tipologi Model Kebijakan dianalisa dari Sudut Proses

Tipologi yang termasuk ke dalam kelompok penganalisan dari sudut proses adalah:

1) Model Institusional

Model ini merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah. Maka kebijakan publik secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah.

2) Model elit Massa

Menurut Nicholas Henry (1975) dalam Setyodarmodjo (2005:251) model ini memandang administrator-administrator pemerintahan tidaklah tampil sebagai “pelayan rakyat” melainkan lebih bertindak sebagai “penguasa”.

Dalam model elit-massa ini, kekuasaan pemerintah berada ditangan kaum elit. Kaum elitlah yang menentukan kebijakan publik, sedang pejabat pemerintah atau para administrator hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh kaum elit. Dengan demikian masyarakat hanya tinggal menerima apa saja yang dikehendaki pejabat.

3) Model Kelompok

Model ini menganut paham David B. Truman (1951) dalam Islamy (2007: 42) yang menyatakan bahwa interkasi kelompok-

kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah.

Menurut teori kelompok, kebijakan publik adalah merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut.

4) Model Sistem Politik

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya.

b. Model Kebijakan dianalisa dari Sudut Hasil dan Akibat (Efek) Nya

Selanjutnya model kebijakan publik dari sudut hasil atau efek menurut Nocholas Henry (1975) yaitu :

1) Model *Rational Comprehensive*

Model ini didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*consept of an economic man*). Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan yang rasional itu adalah suatu kebijakan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternative-alternatif yang lain.

2) Model *Mixed Scanning*

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dengan model incremental. Amitai Etzioni (Nugroho, 2004:124), memperkenalkan teori sebagai suatu pendekatan terhadap

formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

c. Model Sistem

Paine dan Naumes (Budi Winarno. 2004: 70-74), menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan.

Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan;

- (a) Menghitung Kesempatan Dan Meraih Atau Menggunakan Dukungan Internal Dan Eksternal,
- (b) Memuaskan Permintaan Lingkungan, Dan
- (c) Secara Khusus Memuaskan Keinginan Atau Kepentingan Para Pembuat Kebijakan itu sendiri.

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan

kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis.

Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (inputs dan outputs).

Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi.

Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004), memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan.

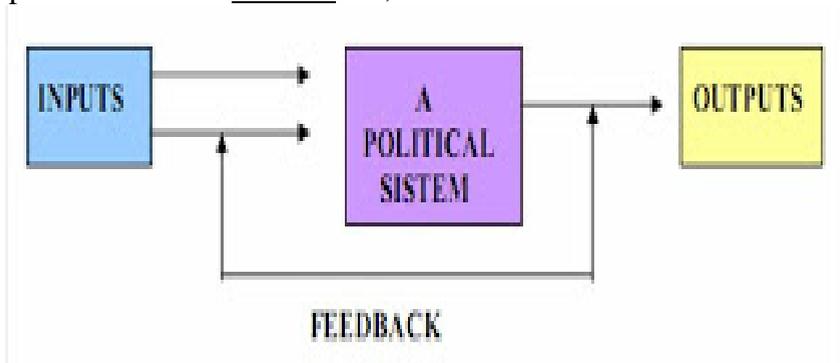
Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik.

Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (inputs) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (outputs) dari sistem politik.

Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat.

Hasil-hasil (outputs) dari sistem politik merupakan alokasi-alaokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Di dalam hubungan antara keduanya, pada saatnya akan terjadi umpan balik antara output yang dihasilkan sebagai bagian dari input berikutnya. Dalam hal ini, berjalannya sistem tidak akan pernah berhenti.

Konseptualisasi kegiatan-kegiatan dan kebijakan publik ini dapat dilihat dalam Gambar 5.1, di bawah ini:



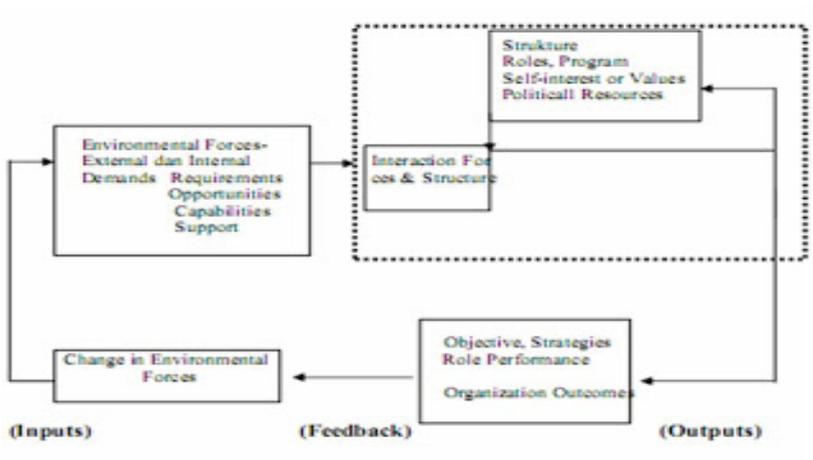
Gambar 5.1. Kerangka Kerja Sistem: Easton

Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno. 2004),

Gambar ini adalah suatu versi yang disederhanakan dari gagasan ilmu politik yang dijelaskan panjang lebar oleh seorang ilmuwan politik bernama David Easton. Pemikiran sistem politik yang dikemukakan oleh Easton ini, baik secara implisit atau eksplisit telah digunakan oleh banyak sarjana untuk melakukan analisis mengenai sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi yang timbul akibat adanya kebijakan publik.

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep "sistem" itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (demands) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif.

Konsep "sistem" juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan-kekuatan dalam lingkungannya. Masukan-masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan dan dukungan.



Gambar 5.2. Model Pembuatan Kebijakan: Paine & Naumes

Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno. 2004),

Tuntutan-tuntutan timbul bila individu atau kelompok-kelompok dalam sistem politik memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan publik. Kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha mempengaruhi kebijakan publik. Sedangkan dukungan (supports), diberikan bila individu-individu atau kelompok-kelompok dengan cara menerima hasil-hasil pemilihan-pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan-keputusan kebijakan. Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain.

Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hail kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni:

- (a) menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan,
- (b) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan

(c) menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisaikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Selain itu, model ini juga menyadarkan mengenai beberapa aspek penting dari proses perumusan kebijakan, seperti misalnya bagaimana masukan-masukan lingkungan mempengaruhi substansi kebijakan publik dan sistem politik? Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi lingkungan dan tuntutan-tuntutan berikut sebagai tindakan? Kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor apa saja dalam lingkungan yang memainkan peran penting untuk mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan pada sistem politik.

d. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni:

- (a) Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
- (b) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- (c) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
- (d) Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- (e) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai- atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan

menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

e. Model Penambahan (inkrementalisme)

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena itu berangkat dari kritik terhadap model rasional komprehensif, maka model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif.

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, pada pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik. (Wibawa, 1994: 11).

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

- (a) Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain.
- (b) Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menaggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- (c) Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
- (d) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian-penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana

sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan.

- (e) Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat" pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
- (f) Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan bila persoalan-persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan-perubahan terhadap program-program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja.

Sementara itu, konflik biasanya akan meningkat bila pembuat keputusan memfokuskan pada perubahan-perubahan kebijakan besar yang dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian besar.

Karena ketegangan politik yang timbul demikian besar dalam menetapkan program-program atau kebijakan baru, maka kebijakan masa lalu diteruskan untuk tahun depan kecuali bila terdapat perubahan politik secara substansial.

Dengan demikian, pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi

dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

Di samping itu, pada hakikatnya orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima.

f. Model Penyelidikan Campuran

Ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing.

Oleh karena itu, dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni (1980), mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan *mixedscanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental.

Menurut Etzioni, (1980), bahwa keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah tidak terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar.

Keputusan-keputusan yang besar dan penting, seperti pernyataan perang dengan negara lain tidak tercakup dengan inkrementalisme. Sekalipun jumlah keputusan yang dapat diambil dengan menggunakan model rasional terbatas, tetapi keputusan-keputusan yang mendasar menurut Etzioni adalah sangat penting dan

seringkali memberikan suasana bagi banyak keputusan yang bersifat inkremental.

Etzioni (1980), memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuat kebijakan pokok urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Untuk menjelaskan *mixed scanning*, Etzioni memberi gambaran sebagai berikut: "kita beranggapan akan membuat sistem pengamatan cuaca seluruh dunia dengan menggunakan satelit-satelit cuaca".

Pendekatan rasionalitas akan menyelidiki keadaan keadaan cuaca secara mendalam dengan menggunakan kamera-kamera yang mampu melakukan pengamatan-pengamatan dengan teliti dan dengan pemeriksaan-pemeriksaan terhadap seluruh angkasa sesering mungkin.

Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan pada daerah-daerah itu serta pola-pola yang serupa yang berkembang pada waktu yang baru lalu dan barangkali terdapat diwilayah terdekat. Dengan demikian, inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Strategi penyelidikan campuran (*mixed scanning strategy*) menggunakan elemen-elemen dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yakni sebuah kamera dengan sudut pandang lebar yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan penyelidikan yang mendalam.

Menurut Etzioni, (1980), daerah-daerah tertentu mungkin luput dari penyelidikan campuran ini, namun pendekatan ini masih

lebih baik dibandingkan dengan inkrementalisme yang mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Dalam penyelidikan campuran para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi yang berbeda. Dalam beberapa hal, mungkin pendekatan inkrementalisme mungkin telah cukup memadai namun dalam situasi yang lain dimana masalah yang dihadapi berbeda, maka pendekatan yang lebih cermat dengan menggunakan rasional komprehensif mungkin jauh lebih memadai. Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan-kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, maka semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara realistis oleh para pembuat keputusan.

Menurut Etzioni, (1980), bila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, maka akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan. Dengan demikian, penyelidikan campuran merupakan suatu bentuk pendekatan "kompromi" yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus.

Namun demikian, Etzioni (1980), tidak memberi penjelasan yang cukup memadai menyangkut bagaimana pendekatan itu digunakan dalam praktiknya. Walaupun begitu, pendekatan yang ditawarkan Etzioni tersebut dapat membantu mengingatkan kenyataan-kenyataan penting bahwa keputusan berubah secara besar-besaran dan proses keputusan yang berbeda adalah wajar sejalan dengan sifat keputusan yang berubah-ubah tadi.

P. Proses Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan, meliputi. Fase proses formulasi, komponen proses formulasi, dan tahapan formulasi. Mengenai proses-proses tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Fase Proses Formulasi Kebijakan

Untuk merumuskan kebijakan, menurut Dunn (2000), ada lima fase dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu:

- 1) Penyusunan agenda atau mengagendakan masalah-masalah public;
- 2) Formulasi kebijakan;
- 3) Adopsi kebijakan;
- 4) Implementasi kebijakan;
- 5) Penilaian kebijakan.

2. Komponen Proses Formulasi Kebijakan

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (unsur) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. Menurut Wibawa (1994, 13), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah:

a. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

b. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta

menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor.

Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

c. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

3. Tahapan Formulasi Kebijakan

Islamy (2007: 77-118), memaparkan tahap-tahap perumusan kebijakan publik, sebagai berikut:

Tahap I, Perumusan masalah kebijakan publik. Tahap ini adalah tahap dimana masalah-masalah diangkat dan kemudian para pembuat kebijakan mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu dan kemudian merumuskannya.

Tahap II, Penyusunan agenda pemerintah. Dari sekian banyak masalah-masalah umum, hanya sedikit yang memperoleh perhatian dari pembuat kebijakan. Pilihan pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah-masalah umum menyebabkan timbulnya agenda kebijakan.

Tahap III. Perumusan usulan kebijakan publik; adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.

Tahap IV. Pengesahan Kebijakan Publik; adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Tahap V. Pelaksanaan kebijakan Publik; usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang maka keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan.

Tahap VI, Penilaian Kebijakan Publik; adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Penilaian kebijakan publik dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik.

Sejalan dengan pendapat maka Islamy, Winarno, (1991: 77), membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agend pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

1) **Perumusan Masalah Kebijakan**

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu

masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut.

Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

2) Penyusunan Agenda Kebijakan

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

Anderson (1966, 57-59), menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni:

- (a) Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- (b) Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.

- (c) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
- (d) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- (e) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Sejalan dengan itu Jones (1977: 32), mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni:

- (a) Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.
- (b) Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan.
- (c) Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan.
- (d) Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan dan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan memprosesnya kedalam fase-fase, yang oleh Jones (ibid) dibagi kedalam empat tahap, yakni:

- (a) *Problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan;
- (b) *Proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai

tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah;

- (c) *Bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius; dan
- (d) *Continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

3) **Perumusan Usulan Kebijakan**

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi:

- (a) Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- (b) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- (c) Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

(d) Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

4) Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*comforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). *Persuasion* diartikan sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”.

Sedangkan *Bargaining* diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori *bargaining* adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik *persuasion* maupun *bargaining*, kedua-duanya saling melengkapi

sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

Q. Formulasi Kebijakan Pendidikan

Proses formulasi kebijakan, pendidikan meliputi, beberapa hal sebagai berikut:

1. Aktivitas-aktifitas Formulasi Kebijakan Pendidikan

Aktivitas-aktifitas sekitar formulasi adalah interaksi peranan antar peserta perumusan kebijakan pendidikan baik yang formal maupu yang tidak formal. Perumusan kebijakan tersebut sangat bergantung seberapa besar para peserta dapat memainkan peranannya masing-masing dalam memformulasikan kebijakan. Dengan demikian rumusan kebijakan adalah karya group, baik group yang menjadi penguasa formal maupun yang menjadi mitra dan rivalnya. Mereka saling mengintervensi, saling melobi bahkan saling mengadakan bargaining.

Agar rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan yang baik, haruslah memenuhi kriteria berikut:

- a. rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan tidak mendektekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu.
- b. 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 sekedar dipergunakan memecahkan satu masalah atau satu situasi saja.

2. Unsur-unsur yang Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Pendidikan

a. Lingkungan Kebijakan Pendidikan

Yang dimaksud dengan lingkungan kebijakan pendidikan adalah segala hal yang berada di luar kebijakan tetapi mempunyai pengaruh terhadap kebijakan pendidikan. Pengaruh tersebut, bisa jadi

besar, bisa jadi kecil, langsung, tidak langsung, laten, dan jelas. Lingkungan kebijakan pendidikan dengan demikian dapat diartikan sebagai hal yang berada di luar kebijakan pendidikan tetapi mempunyai pengaruh besar.

Yang termasuk 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 ekonomik. Sementara yang dianggap paling berpengaruh terhadap kebijakan tersebut adalah budaya politik.

b. Kondisi Sumber Alam

Kondisi sumber alam dapat berpenagaruh terhadap kebijakan lingkungan pendidikan, karena kebijakan pendidikan dibuat tidak terlepas dari ada tidaknya, cukup tidaknya, melimpah atau kurangnya sumber-sumber alam yang menjadi penopangnya. Di negara yang kondisi alamnya subur, di mana masyarakatnya dapat dengan mudah mendapatkan apa yang dibutuhkan, akan berada perumusan kebijakannya dengan di negara yang langka mengenai sumber-sumber alam.

Keadaan sumber, yang dapat habis dan dapat diperbarui, tentulah berbeda dengan sumber alam yang tak akan habis dan tak akan diperbarui. Sebagai penopang dapt tidaknya kebijakan tersebut tentunya yang nantinya dilaksanakan, kondisi sumber alam menduduki tempat stragis. Ia akan menentukan apakah sebuah kebijakan negaran termasuk kebijakan pendidikannya mesti bergantung kepada negara lain ataukah tidak.

Seberapa kondisi alam berpengaruh terhadap kebijakan, memang masih dibutuhkan pembuktian secara empiris. Namun karena antar negara satu dengan yang lain kondisi sumber alamnya berbeda, maka temuan empiris mengenai pengaruh kondisi sumber

alam bagi kebijakan ini tentulah temuan yang sifatnya kasus, dan tidak begitu mudah digeneralisasikan.

c. Iklim

Sebuah negara di mana dalam semua iklimnyadapat dipergunakan untuk bekerja, tentulah akan merumuskan kebijakan tanpa banyak pertimbangan soal iklim. Dan,jika saja ada perubahan kebijakan sebagai akibat dari adanya iklim yang tidak diestimasi sebelumnya, umumnya bersifat elementer dan tidak begitu mendasar. Sebaliknya pada negara-negara yang mnegenal musim dingin, di mana rakyatnya tidak bisa bekerja sepanjang tahun, maka perumusan kebijakannya harus benar-benar memperhatikan faktor iklim ini. Sebab, kalau tidak, kebijakan-kebijkan yang dirumuskan, tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik.

d. Demografi

Demografi atau kependudukan adalah faktor yang sangat penting untuk diperhatikan dalam perumusan kebijakan. Negara yang penduduknya banyak, akan dirumuskan kebijkan pendidikan secara berbeda dengan negara yang pendududknya sedikit. Pada negara-negara yang penduduknya banyak, secara umum berhadapan dengan perumusan kebijakan pendidikan yang menyentuh persolan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya sumber-sumber potensial yang dimiliki oleh pemerinatahnya dalam usaha memenuhi kehendak rakyatnya dibidang pendidikan.

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

Oleh karena itu, agar masyarakat di seputar persoalan mutu pendidikan dapat dipenuhi oleh pemerintah pada negara-negara yang pendududknya banyak, maka dirumuskannya kebijakan lain seperti pembatasan kelahiran pada penduduknya, adalah salah satu jalan keluarnya. Di negara kita, pembatasan jumlah penduduk yang akan

lahir dikenal dengan keluarga berencana. Sebab, penduduk yang banyak memang berkonsekuensi logis bagi disediakannya sarana yang banyak.

e. Budaya Poitik

Budaya politik adalah keseluruhan cara hidup, pandangan hidup dan apa saja yang diperbuat oleh masyarakat dalam kehidupan politik. Budaya politik ini, tidak dirumuskan secara formal lewat aturan-aturan, hukum, undang-undang atau keputusan-keputusan tertulis. Sebagai kebiasaan yang tidak tertulis, ia berlaku begitu saja terhadap masyarakat yang menganutnya. Meskipun tak tertulis, ia telah tersosialisasikan dengan sneidrina pada kehidupan masyarakat yang menganutnya. Ia berkembang dan dipratikkan dalam kehidupan keseharian rakyat.

Berbeda dengan peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan formal, meskipun merupakan aturan tertulis, ia masih perlu disosialisasikan. Meskipun demikian, pelanggaran atas budaya polotik, lazimnya tidak melahirkan sanksi-sanksi sebagaimana pada pelanggarab atas perundang-undang. Pelanggar budaya politik, akan merasadihukum oleh dirinya dan merasa diadili oleh rakyat atau orang lain, meskipun rakyat atau orang lain tersebut tidka mengadilinya. Oleh karena itu, budaya politik umumnya lebih mentradisi dalam kehidupan rakyat secara langsung.

Ada tiga jenis budaya politik, ialah budaya politik parokial, budaya politik subjektif dan budaya politik partisipatoris.

b. Budaya Politik Parokial

Suatu masyarakat dikatakan menganut budaya politik parokial, jika masyarakat tersebut tidak mempunyai kesadaran politik dan tidak mempunyai orientasi politik. Jika sebgai suatu sistem yang utuh, politik mempunyai sub-sub sitem masukan, proses akan kweluaran, maka masyarakat pemilik budaya parokila, sama

sekali tidak pernah mengharapkan apa pun dari politik sebagai masukan, politik sebagai proses dan politik sebagai keluaran.

c. Budaya Politik Subjektif

Suatu masyarakat dikatakan mempunyai budaya politik subjektif, manakala keasadaran dan orientasi politiknya hanya terbatas pada keluarannya saja. Padahal, sebagai suatu sistem yang utuh, politik mempunyai sub-sistem, keluaran dan proses. Masyarakat pemilik budaya demikian, sekedar sebagai pelaksana saja terhadap keputusan-keputusan politik yang dihasilkan oleh elit politiknya. Sama sekali tidak punya konsekuensi terhadap politik sebagai masukan dan proses. Karena itu, umumnya tidak memberikan masukan-masukan yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat. Mereka tidak terlibat dalam perumusan kebijakan. Mereka sekedar sebagai partisipasi dalam pelaksanaan kebijakan.

d. Budaya Politik Partisipator

Masyarakat yang mempunyai kesadaran politik tinggi adalah masyarakat yang mempunyai budaya politik partisipatoris. Mereka tidak saja terlibat dalam kencah politik dalam pengertian keluaran, melainkan juga sekaligus aktif menjadi partisipan dalam politik sebagai masukan dan proses. Mereka aktif memberikan masukan-masukan terhadap kebijakan dan dievaluasi. Mereka juga tidak diragukan oleh kebijakan yang dibuat.

1) Struktur sosial

Struktur sosial masyarakat berpengaruh terhadap perumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan. Yang dimaksud dengan struktur sosial adalah pelapisan-pelapisan masyarakat dari strata tinggi sampai dengan strata rendah. Dalam realitasnya, struktur sosial masyarakat merupakan sebuah jaringan yang kalau dilukis dapat terbentuk piramida. Ada salah seorang atau lebih, yang oleh masyarakat ditempatkan di dalam puncak piramid berjenjang ke bawah para pembantu dan simpatisnya, sampai dengan membawahi orang kebanyakan.

Struktur sosial masyarakat ini dalam realitasnya ada pada berbagai bidang kehidupan dan dapat diklasifikasikan ke dalam

banyak hal. Struktur sosial masyarakat dapat terbentuk oleh kesamaan, adat, daerah, agama, kepercayaan, habit/kebiasaan, keahlian dan kesamaan-kesamaan lainnya. Masing-masing bidang membentuk jaringan-jaringan sosial sendiri, dan menetapkan kriteria sendiri mengenai anggotanya, tokohnya dan mereka yang layak ditempatkan pada posisi elit.

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata masyarakat tidak begitu saja puas dengan struktur-struktur yang secara tradisional ada sebelumnya, dan yang merupakan warisan generasi sebelumnya. Kian lama, masyarakat membentuk struktur sosial baru yang dapat saja berbeda dengan struktur masyarakat sebelumnya, dan bahkan tanpa mengusik struktur masyarakat berdasarkan kesamaan hobi, kegemaran, profesi, keahlian, kepentingan kedaerahan dan bidang. Dengan demikian, banyaknya ragam struktur sosial, menjadi banyaknya ragam posisi elit, semakin menunjukkan semakin beragamnya aspirasi-aspirasi yang mesti ditampung dalam sebuah kebijakan.

2) Kondisi Sosial Ekonomik

Kondisi sosial ekonomik dianggap banyak berpengaruh terhadap kebijakan, setidaknya-tidaknya dapat dianalisis dari hubungan yang selama ini dijalin oleh elit-elit politik, elit-elit sosial dan elit-elit ekonomi. Dalam sejarah peradaban manusia, selalu saja antara elit-elit ekonomi dan elit-elit politik mempunyai hubungan khusus. Ketika hubungan tersebut telah menjadi semacam tawar-menawar, maka sebuah kebijakan bisa lahir dengan pengaruh elit ekonomi dan elit sosial lainnya.

Selain itu, ekonomi yang dipunyai oleh rakyat kebanyakan, juga menentukan kebijakan. Sebab, dalam masyarakat yang tingkat kesejahteraan ekonominya masih rendah, peranan pemerintah secara umum dominan, sementara pada masyarakat yang makmur secara ekonomik, peranan pemerintahnya menjadi perifer atau marginal. Pemerintah demikian dominan perannya di negara-negara berkembang yang secara ekonomik memang belummakmur, dan

semakin berkurang peranannya pada negara-negara maju di mana rakyatnya telah maju secara ekonomik.

3. Aktor-Aktor dan Jaringan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

(1) Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan negara tersebut sebagai aktor perumusan kebijakan negara. Orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan pendidikan disebut sebagai aktor perumus kebijakan pendidikan. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipasi, peserta perumusan kebijakan pendidikan. Oleh karena kebijakan pendidikan mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor perumusan kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Aktor-aktor perumusan kebijakan negara dapat digolongkan menjadi: aktor utama perumusan kebijakan pendidikan dan aktor non utama. Aktor utama lazim disebut aktor resmi dan aktor struktural. Sebaliknya selain aktor utama disebut sebagai aktor non utama, tidak resmi dan non struktural.

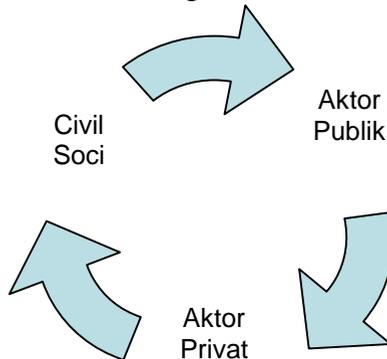
Menurut Howlett dan Ramesh (1995: 50-59), beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain: (a) eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*); (b) pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*); (c) kelompok kepentingan (*interest group*); (d) organisasi peneliti; dan (e) media massa. Selain lima hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik antara lain: (a) bentuk organisasi negara; (b) struktur birokrasi; (c) organisasi kemasyarakatan; (d) kelompok bisnis.

Sesuai pendapat Lester dan Steward (Kusumanegara, 2010: 88-89), para aktor perumus kebijakan terdiri dari: (a) agen pemerintah; yaitu terdiri dari para birokrat karier. Mereka adalah aktor yang mengembangkan sebagian besar usulan kebijakan (inisiator kebijakan); (b) kantor kepresidenan; yaitu presiden atau aparat eksekutif. Keterlibatan presiden dan perumusan kebijakan ditunjukkan dengan pembentukan komisi kepresidenan, *task forces*

dan komite antar organisasi; (c) Konggres (lembaga legislatif); lembaga ini berperan dalam melegislasi kebijakan baru maupun merevisi kebijakan yang dianggap keliru. Dinegara-negara demokrasi, peran legislatif dalam perumusan kebijakan didasarkan pada keberadaan mekanisme *check and balances* dengan pihak eksekutif; (d) Kelompok kepentingan; dinegara demokrasi, kelompok kepentingan merupakan aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan spesifik.

Sementara Winarno (2007:123) bahwa kelompok-kelompok yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dibagi kedalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu.

Sedangkan Moore (1995:112), secara umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik yaitu, aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (civil society). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik dan hubungan ketiga aktor tersebut digambarkan di bawah ini:



Gambar : 5.4
Hubungan Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan
Sumber: diadaptasi dari Moore (1995:112)

Selanjutnya Lidblom (1980) dalam Agustino (2008: 41) aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam agenda setting hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Yang termasuk dalam kategori *Inside Government Actors* (IGA) adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi. Sedangkan yang termasuk dalam kategori *Outside Government Actors* (OGA) diantaranya, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan serta media massa.

Memahami, beberapa pendapat di atas, yang termasuk aktor utama dalam perumusan kebijakan pendidikan adalah sebagai berikut:

(2) Legislatif

Legislatif sering dimaksudkan sebagai pembentuk perundang-undang dan perumus kebijakan dalam suatu sistem politik. Para perumus kebijakan tersebut mempunyai sebutan yang berbeda-beda pada kebanyakan negara. Ada yang disebut parlemen, ada yang disebut DPR, MPR.

(3) Eksekutif

Yang dimaksud dengan eksekutif adalah pelaksana undang-undang. Sungguh pun sebagai pelaksana, eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan. Selain alasan-alasan yang dikemukakan di atas, ada alasan lain mengapa eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan. Yaitu, bahwa agar kebijakan yang dibuat atau dirumuskan oleh legislatif dapat dilaksanakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional, eksekutif biasanya merumuskan kembali kebijakan yang dibuat oleh legislatif dalam bentuk kebijakan jaban.

(4) Administrator

Administrator tertinggi masing-masing departemen di negara-negara merdeka umumnya memegang peranan penting dalam

merumuskan kebijakan departemennya, oleh karena mereka lebih tahu banyak tentang apa-apa yang harus mereka kelola. Administrator departemen tersebut (dalam hal ini adalah Menteri) dikenal sebagai pembantu eksekutif, membidangi masing-masing bidang yang di departemenralisasikan.

Dengan sendirinya, ia mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan departemennya, sering kali juga berasal dari usulan departemennya. Dengan demikian, secara material administrator tersebut mempunyai kewenangan untuk merumuskan, meskipun secara legalitas yang menetapkan adalah jajaran yang berada di atasnya: legislatif dan eksekutif.

(5) Partai Politik

Yang dimaksud dengan partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintah agar dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan anggota-anggota lainnya dalam jajaran pemerintah. Partai politik berusaha memperoleh kekuasaan dengan dua cara, ialah secara sah dan secara tidak sah.

Adapun fungsi partai politik adalah: sebagai wahana pendidikan politik, sosialisasi politik, pemilihan pemimpin-pemimpin politik, pemaduan pemikiran-pemikiran politik, memperjuangkan kepentingan rakyat, melakukan tata hubungan politik, mengkritik rezim yang berkuasa, membina opini masyarakat, mengusulkan calon, memilih pejabat-pejabat yang akan diangkat, bertanggung jawab atas pemerintah, menyelesaikan perselisihan dan menyatukan pemerintahan.

(6) Interest Group

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

(7) Organisasi Masa

Organisasi massa adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai cita-cita dan keinginan yang sama. Sifat organisasi ini adalah non politis. Organisasi ini dapat berdiri atau independen dan dapat juga berafiliasi dengan organisasi politik tertentu.

(8) Perguruan Tinggi

Perguruan tinggi adalah suatu lembaga di mana para elit akademikus berada. Dalam penyusunan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, umumnya tidak pernah dikesampingkan. Ia memegang peranan penting, meskipun tidak berada dalam jajaran peserta perumusan kebijakan formal. Sebab, harapan-harapan, aspirasi-aspirasi dan masukan-masukan yang berasal dari masyarakat lewat berbagai macam saluran, umumnya dimintakan pendapatnya kepada perguruan tinggi.

(9) Tokoh Perorangan

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

4. Jaringan Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik (Pendekatan Baru dalam Formulasi Kebijakan)

Pergeseran paradigma administrasi publik menurut Denhart dan Denhar (2003) dalam bukunya *“The New Public Service: Serving, not Steering”* dari *Old Public Administration (OPA)* ke *New Public Management (NPM)* dan *New Public Service (NPS)* menimbulkan fenomena baru dalam penyelenggaraan peran administrasi publik khususnya dalam keterlibatan dalam proses kebijakan publik.

1) Paradigma *The Old Public Administration* (OPA)

Paradigma *The Old Public Administration* yang pemerintahannya bersifat sentralistik dan membatasi peran warga negaranya diganti dengan pemerintahan yang berjiwa usaha atau yang lebih dikenal dengan paradigma *New Public Management* (NPM).

2) Paradigma *New Public Service*

Kemudian berlanjut kepada paradigma *New Public Service* yang memandang posisi warga negara sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

Jaringan ketiga actor dalam proses kebijakan khusus dalam formulasi kebijakan publik merupakan hal yang penting. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan yang dirumuskan memenuhi harapan masyarakat dan tidak bersifat “elit”. Sebab kebijakan publik yang elitis sama sekali tidak memiliki dampak positif terhadap masyarakat justru sebaliknya hanya menguntungkan sebagian kelompok untuk memperoleh kekuasaan atau hanya untuk mempertahankan kekuasaan.

3) Jaringan (Networks)

Dalam ilmu sosial, istilah *networks* pertama kali dipakai pada tahun 1940-an dan 1950-an untuk menganalisis dan memetakan hubungan, kesalingterkaitan dan dependensi personal. Dalam kasus pembuatan kebijakan, konsep *networks* memberikan perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan “riil” dilaksanakan. (Parson, 2011:187).

Kata *networks* mengandung dua arti yaitu pertama, berarti menjalin kontak untuk mendapat keuntungan dan arti kedua berasal dari bahasa teknologi komputer yakni komputer yang saling berhubungan. (Parson, 2011:186-187).

Selanjutn Klijn (1999:30), menjelaskan *networks* dapat diartikan dari beberapa sudut pandang. Klijn mengemukakan *networks* sebagai kluster organisasi yang berhubungan satu sama lainnya, yaitu sekumpulan organisasi atau seperangkat hubungan organisasi.

Aldrich dan Watten (1991), lebih melihat *networks* sebagai suatu sistem, yaitu totalitas keseluruhan unit yang saling terhubung dengan relasi tertentu yang pasti.

Jadi jaringan (network) menurut Dubini dan Aldrich (Faidal, 2007) digunakan untuk menunjukkan pola hubungan antar individu antar kelompok dan antar organisasi. Jaringan dapat berbentuk formal atau informal para area lokal atau interlokal maupun ikatan bisnis ataupun intersektor.

5. Masalah, Faktor Penyebab dan Pendekatan Kebijakan Pendidikan

a. Masalah dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Sesuatu yang dianggap orang masalah, bisa dianggap bukan masalah oleh orang lain. Bahkan sesuatu yang dianggap sebagai masalah orang lain bisa dianggap sebaliknya, karena menguntungkan. Oleh karena itu, masalah kebijakan (policy problem) tidak sekedar sama dengan masalah secara umum.

Problem publik secara umum sulit bahkan tidak dapat dipecahkan orang perorang dan mempunyai dampak luas terhadap masyarakat, termasuk kepada mereka yang tidak punya problem. Sedangkan problem privat umumnya berdampak sempit (menyentuh orang perorang) dan lazimnya mudah diatasi secara pribadi oleh mereka yang punya problem. Meningat demikian peliknya problem umum dan luasnya dampak yang ditimpulkan, maka problema umum ini lebih mendapatkan perhatian dibandingkan problema privat.

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

- (a) Disebut sebagai masalah prosedural, jika berhubungan dengan cara bagaimana pemerintah itu diatur dan menjalankan kegiatan dan pekerjaannya.
- (b) Disebut sebagai masalah substansial, jika berkenaan dan konsekuensi dari kegiatan manusia.
- (c) Disebut sebagai masalah distributif, jika masalah tersebut melibatkan sedikit masyarakat dan dapat ditangani orang perorang.
- (d) Disebut sebagai masalah regulatori, jika masalah tersebut menimbulkan hambatan dan pembatasan terhadap tindakan manusia.
- (e) Disebut masalah redistributif bila berkaitan dengan transfer sumber-sumber di antara kelompok-kelompok atau kelas masyarakat .

Ada kalanya problema umum tersebut menjadi problemikan antara satu orang dengan lain serta menawarkan banyak sudut pandang. Problem umum yang demikian lazim disebut sebagai "isu". Dengan demikian "isu" adalah problema umum yang menjadi perdebatan banyak kalangan dan berbagai sudut pandangannya.

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

Masalah-masalah dan "isu-isu" tersebut bisa menjadi agenda, jika memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana dikemukakan oleh teori perhatian:

- (a) Masalah tersebut mempunyai sifat yang luar biasa. Suatu kejadian yang tidak lazim atau istimewa dan mempunyai implikasi luas bisa menjadi agenda.
- (b) Masalah yang berkenaan dengan kepentingan pengurus.

- (c) Masalah-masalah yang diungkapkan oleh media massa secara serentak.
- (d) Masalah-masalah yang dikemukakan oleh elit 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 kali dikemukakan dan dibahas oleh para peserta perumus kebijakan baik peserta perumus kebijakan formal maupun peserta perumus kebijakan tidak formal. Ternyata tingkat kelayakan suatu masalah publik dan “isu-isu” yang muncul tidak dengan sendirinya menjamindiangendakan. Masih banyak faktor yang turut berpengaruh terhadap gagalnya suatu masalah atau “isu” menjadi agenda kebijakan.

b. Faktor Penyebab dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Faktor-faktor yang menjadi penyebab gagal suatu masalah atau “isu” menjadi agenda kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan adalah:

- (a) Terdapatnya kelompok penekan dan penghambat baik yang bersumber dari kelompok etnik, sekte dan kelompok-kelompok primordial.
- (b) Jika suatu masalah atau “isu-isu” tersebut jika diagendakan, bisa bertentangan dengan tata nilai dan tata norma yang sedang berlaku atau dijunjung tinggi masyarakat.
- (c) Jika masalah atau “isu-isu” tersebut digendakan, dikhawatirkan dapat mengancam kedudukan dan kepentingan pemerintah yang sedang berkuasa.

Memahami uraian di atas, bahwa kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik. Secara teoretik pada tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktik, pembedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi mungkin menyebabkan

diperlukannya perubahan-perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Atau aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan ternyata perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

c. Pendekatan Baru dalam Penyusunan Kebijakan

Menurut pandangan teori elite, kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elite yang memerintah. Argumentasi pokok dari teori elite ini adalah bahwa bukan rakyat yang menentukan kebijakan publik, tetapi berasal dari elite yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan-badan pemerintah.

Olehnya, padangan teori elit dalam formulasi kebijakan, tentu tidak dapat memecahkan masalah publik justru hanya akan melahirkan masalah baru karena tidak diberikannya ruang bagi publik untuk ikut berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan. Padahal kerangka baru dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) perlu sinergitas antara pemerintah, *privat* dan *civil society*.

Oleh karena itu, dalam kerangka *good governance*, tindakan bersama (*colletive action*) adalah sebuah keharusan. Dalam kerangka ini, keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang inklusif, demokratis dan partisipatis. Masing-masing aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*) dalam rangka merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pada hakikatnya *tahap* formulasi kebijakan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jejang aktor dalam formulasi kebijakan yaitu, aktor *publik*, *privat* dan *civil society*. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan ini dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan. Sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis tapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan publik.

Paradigma *good governance*, administrasi publik menuntut pembangunan jejaring dalam proses kebijakan publik. Jejaring dalam kebijakan publik bukan sekedar meliputi partisipasi dan kerjasama, akan tetapi menampung keberadaan konflik, opini elit, pembentukan kelompok atau subsistem kebijakan yang baru.

R. Rangkuman

Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pimpinan yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (*public opinion*) dan suara publik (*public voice*). Hal itu disebabkan proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu memengaruhi terhadap proses pembuatan kebijakan.

Dalam perumusan kebijakan publik selalu dan harus memerhatikan beberapa karakteristik agar dapat mencapai sasaran kebijakan yang dituangkan dalam tahapan implementasi kebijakan. Ada empat elemen lingkungan yang perlu diperhatikan dalam proses perumusan kebijakan publik, yaitu: *Economic, Cultural, Demographic, dan Political elements*.

Teori perumusan kebijakan, dikenal setidaknya ada 13 (tiga belas) jenis perumusan kebijakan, yaitu teori kelembagaan, teori proses, teori kelompok, teori elit, teori rasional, teori inkremental, teori permainan, teori pilihan publik, teori sistem, teori pengamatan terpadu, teori demokratis, teori strategis, dan teori deliberatif.

Ada dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu: kebijakan publik dianalisa dari sudut proses dan kebijakan publik dianalisa dianalisa dari sudut hasil dan akibat (efek) nya.

Proses formulasi kebijakan, pada umumnya meliputi. Fase proses formulasi, komponen proses formulasi, tahapan formulasi: Tahap I, Perumusan masalah kebijakan publik. Tahap II, Penyusunan agenda pemerintah. Tahap III. Perumusan usulan kebijakan publik Tahap IV. Pengesahan Kebijakan Publik; Tahap V. Pelaksanaan kebijakan Publik; Tahap VI, Penilaian Kebijakan Publik;

Proses formulasi kebijakan, pendidikan meliputi: aktivitas-aktifitas formulasi kebijakan pendidikan; unsur-unsur yang

mempengaruhi formulasi kebijakan pendidikan; aktor-aktor dan jaringan dalam formulasi kebijakan pendidikan; dan masalah, faktor penyebab dan pendekatan kebijakan pendidikan.

S. Bahan Bacaan

Utama

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*.
Jogjakarta: Gajah Mada University Press

Pongtuluran, Aris. 1995. *Kebijakan Organisasi dan Pengambilan Keputusan Manajerial*. Jakarta: LPMP

Imron, Ali. 1995. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara

Amitai and Etzioni, Eva.(1964). *Social Change, Sources, Patterns and. Consequences*. New York, London: Basic Books

Amitai Etzioni, (1980) *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York , Free Press.

Anjuran

Budi Winarno. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*.
Yogyakarta : Media Pressindo.

Ace Suryadi dan HAR Tilaar, 1983, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Sutjipto, 1987, *Analisis Kebijaksanaan Pendidikan Suatu Pengantar*, IKIP Padang, Padang.

Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990, *Soft Systems Methodology in Action*, John Wiley & Sons, England.

T. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan tentang konsep dasar dan teori formulasi kebijakan ?
2. Jelaskan, model, tipologi, dan proses formulasi kebijakan?
3. Jelaskan, tentang formulasi kebijakan pendidikan?

BAB VI

SOSIALISASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami memahami dan memiliki keterampilan komunikasi kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan analisis kebijakan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

7. Mendefinisikan sosialisasi dan komunikasi Kebijakan Pendidikan
8. Menjelaskan Alasan-alasan perlunya Sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan.
9. Menjelaskan model komunikasi kebijakan pendidikan.
10. Mengidentifikasi problema kebijakan pendidikan.

B. Uraian Materi

1. Konsep dasar Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan

a. Pengertian Sosialisasi

Sosialisasi adalah satu konsep umum yang bisa dimaknakan sebagai sebuah proses di mana kita belajar melalui interaksi dengan orang lain, tentang cara berpikir, merasakan, dan bertindak, di mana kesemuanya itu merupakan hal-hal yang sangat penting dalam menghasilkan partisipasi sosial yang efektif. Sosialisasi merupakan proses yang terus terjadi selama hidup kita.

Salah satu teori peran yang dikaitkan dengan sosialisasi ialah teori George Herbert Mead. (1972), dalam teorinya yang diuraikan dalam buku *Mind, Self, and Society* Mead menguraikan 0 tahap pengembangan diri manusia. Manusia yang baru lahir belum mempunyai diri. Diri manusia berkembang secara bertahap melalui interaksi dengan anggota masyarakat lain. Menurut Mead pengembangan diri manusia berlangsung melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- 1) Tahap persiapan (Preparatory Stage); tahap ini dialami sejak

manusia dilahirkan, saat seorang anak mempersiapkan diri untuk mengenal dunia sosialnya. Pada tahap ini juga anak mulai melakukan kegiatan meniru meski tidak sempurna. Dalam tahap ini, individu sebagai calon anggota masyarakat dipersiapkan dengan dibekali nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pedoman bergaul dalam masyarakat oleh lingkungan yang terdekat, yaitu keluarga. Lingkungan yang memengaruhi termasuk individu yang berperan dalam tahapan ini relatif sangat terbatas, sehingga proses penerimaan nilai dan norma juga masih dalam tataran yang paling sederhana.

- 2) Tahap Meniru (*Play Stage*); tahap ini ditandai dengan semakin sempurnanya seorang anak menirukan peran-peran yang dilakukan oleh orang dewasa. Pada tahap ini mulai terbentuk kesadaran tentang nama diri dan siapa nama orang tuanya, kakaknya, dan sebagainya. Anak mulai menyadari tentang apa yang dilakukan oleh seorang ibu dan apa yang diharapkan seorang ibu dari dirinya. Dengan kata lain, kemampuan untuk menempatkan diri pada posisi orang lain juga mulai terbentuk pada tahap ini. Kesadaran bahwa dunia sosial manusia berisikan orang-orang yang jumlahnya banyak telah juga mulai terbentuk.
- 3) Tahap Siap Bertindak (*Game Stage*); Peniruan yang dilakukan sudah mulai berkurang dan digantikan peran yang secara langsung dimainkan sendiri dengan penuh kesadaran. Kemampuannya menempatkan diri pada posisi orang lain pun meningkat, sehingga memungkinkan adanya kemampuan bermain secara bersama-sama. Pada tahap ini individu mulai berhubungan dengan teman-teman sebaya di luar rumah. Peraturan-peraturan yang berlaku di luar keluarganya secara bertahap mulai dipahami. Bersamaan dengan itu, anak mulai menyadari bahwa ada norma tertentu yang berlaku di luar keluarganya.
- 4) Tahap Penerimaan Norma Kolektif (*Generalizing Stage*) Pada tahap ini seseorang telah dianggap dewasa. Dia sudah dapat menempatkan dirinya pada posisi masyarakat secara luas. Dengan kata lain, dia dapat bertenggang rasa tidak hanya dengan

orang-orang yang berinteraksi dengannya, tetapi juga dengan masyarakat secara luas. Manusia dewasa menyadari pentingnya peraturan, kemampuan bekerja sama, bahkan dengan orang lain yang tidak dikenalnya. Manusia dengan perkembangan diri pada tahap ini telah menjadi warga masyarakat dalam arti sepenuhnya. Dalam tahap ini, individu dinilai sudah mencapai tahap kematangan untuk siap terjun dalam kehidupan masyarakat. (George Herbert Mead, 1972).

Pandangan lain yang juga menekankan pada peranan interaksi dalam proses sosialisasi adalah Charles H. Cooley. Menurut Cooley (1976), konsep diri (self concept) seseorang berkembang melalui interaksinya dengan orang lain. Diri yang berkembang melalui interaksi dengan orang lain oleh Cooley diberi nama *looking-glass self*. Cooley menamakannya demikian karena melihat analogi antara pembentukan diri seseorang dengan perilaku orang yang sedang bercermin; kalau cermin memantulkan apa yang terdapat di depannya, maka menurut Cooley diri seseorang pun memantulkan apa yang dirasakannya sebagai tanggapan masyarakat terhadapnya.

Selanjutnya Cooley berpendapat bahwa *looking-glass self* terbentuk melalui tiga tahap. Pada tahap pertama, seseorang mempunyai persepsi mengenai pandangan orang lain terhadapnya. Pada tahap kedua, seseorang mempunyai persepsi mengenai penilaian orang lain terhadap penampilannya. Pada tahap ketiga, seseorang mempunyai perasaan terhadap apa yang dirasakannya sebagai penilaian orang lain terhadapnya itu.

b. Pengertian Komunikasi Kebijakan

Wilbur Schramm (Suprpto, 2006: 4-5), menyatakan komunikasi sebagai suatu proses berbagi (*sharing process*), Schramm menguraikan demikian: “Komunikasi berasal dari kata-kata (bahasa) latin *communis* yang berarti umum (*common*) atau bersama. Apabila kita berkomunikasi, sebenarnya kita sedang berusaha menumbuhkan suatu kebersamaan (*commonness*) dengan seseorang. Yaitu kita berusaha berbagi informasi, ide, atau sikap”.

Dari uraian Schramm itu dapat disimpulkan bahwa sebuah komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang berhasil

melahirkan kebersamaan (*commonness*), kesepahaman antar sumber (*source*) dengan penerima (*audience-receiver*)-nya. Sebuah komunikasi akan benar-benar efektif apabila *audience* menerima pesan, pengertian dan lain-lain persis sama seperti apa yang dikehendaki oleh penyampai.

Sedangkan kebijakan adalah seperangkat aturan, dan pendidikan itu menunjuk pada bidangnya. Sehingga, kebijakan pendidikan merupakan seperangkat aturan mengenai pendidikan.

Maka, komunikasi kebijakan pendidikan dapat diartikan sebagai suatu proses berbagi informasi, ide, atau sikap mengenai aturan dalam pendidikan.

c. Batasan Sosialisasi dan Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Dalam konteks implementasi kebijakan, pada dasarnya, sosialisasi memberikan dua kontribusi fundamental bagi kehidupan manusia, antara lain. *Pertama*, memberikan dasar atau fondasi kepada individu bagi terciptanya partisipasi yang efektif dalam masyarakat, dan *kedua* memungkinkan lestarnya suatu masyarakat, karena tanpa sosialisasi akan hanya ada satu generasi saja sehingga kelestarian masyarakat akan sangat terganggu. Contohnya, masyarakat Sunda, Jawa, Batak, dsb, akan lenyap manakala satu generasi tertentu tidak mensosialisasikan nilai-nilai kesundaan, kejawaan, kebatakian kepada generasi berikutnya. Agar dua hal tersebut dapat berlangsung maka ada beberapa kondisi yang harus ada agar proses sosialisasi terjadi. *Pertama*, adanya warisan biologikal, dan *kedua*, adalah adanya warisan sosial.

Adapun komunikasi menurut Gonzalez, (Imron, 2008), adalah suatu proses, yang dalam proses tersebut partisipan bertukar tanda-tanda informasi dalam suatu waktu. Tanda-tanda informasi tersebut data saja bersifat verbal, non verbal, dan paralinguistik. Tanda-tanda verbal dapat berupa kata-kata, angka-angka, baik yang diucapkan maupun yang ditulis. Tanda-tanda non verbal dapat berupa ekspresi fasial, gerak anggota tubuh, pakaian, warna, musik, waktu, ruang, rasa, sentuhan, dan bau. Sedangkan tanda-tanda paralinguistik meliputi: kualitas suara, kecepatan bicara, tekanan suara, vokalisasi, yang digunakan untuk menunjukkan emosi tertentu.

Hakikat dari komunikasi kebijakan pendidikan adalah sosialisasi atas rumusan-rumusan kebijakan pendidikan yang sudah dilegitimasi. Sebagai komunikatornya adalah para aktor perumusan kebijakan pendidikan, sedangkan sebagai komunikannya adalah para pelaksana kebijakan pendidikan beserta dengan perangkat dan khalayak pada umumnya.

Adapun bahan yang dikomunikasikan adalah rumusan-rumusan kebijakan, mulai dari konsiderannya, isinya, sampai dengan penjelasannya. Para pelaksana kebijakan pendidikan bersama dengan perangkatnya mengkomunikasikan lagi rumusan kebijakan tersebut kepada khalayak umum.

Khalayak umum sendiri kemudian juga mengkomunikasikan rumusan kebijakan pendidikan kepada sesamanya. Rumusan kebijakan tersebut, menjadi bagian dari kehidupan khalayak, dan oleh karena itu maka mereka mengambil bagian dalam pelaksanaannya.

Unsur-unsur komunikasi digambarkan Alo Liliweri (2009: 18), antara lain:

- 1) Pengirim (sender) atau sumber (source) atau komunikator adalah individu, kelompok, atau organisasi yang menyampaikan pesan kepada seseorang atau sejumlah orang.
- 2) Penyandian (encoding), yakni proses pengalihan pikiran ke dalam bentuk lambang.
- 3) Pesan (message) merupakan pesan yang merupakan seperangkat lambang bermakna yang disampaikan oleh komunikator.
- 4) Media adalah saluran komunikasi tempat berlalunya pesan dari komunikator kepada komunikan.

d. Alasan-Alasan Pentingnya Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Komunikasi diperlukan dalam implementasi kebijakan tidak terkecuali dalam implementasi kebijakan pendidikan, karena itu, memiliki beberapa alasan sebagai berikut:

1) Agar khalayak memahami lebih dalam

Kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan harus senantiasa dikomunikasikan secara terus-menerus kepada khalayak, agar khalayak memahaminya lebih dalam. Sebab, tidak diterimanya suatu kebijakan tersebut, bisa jadi bukan karena kebijakan yang dirumuskan tersebut kurang aspiratif, melainkan terutama karena belum dipahaminya secara mendalam oleh khalayak.

2. Menghindari kesalahan pemahaman

Kontinuitas komunikasi sangat penting, jika kita sadari bahwa tidak semua hal yang dikomunikasikan oleh komunikator itu senantiasa dapat dicerna persis oleh komunikan. Kesalahan pemahaman inilah, yang seringkali menjadi penyebab tidak tersosialisasikannya suatu rumusan kebijakan yang sudah sah tersebut. Bahkan, tidak mendukungnya mereka yang terikat oleh kebijakan, terhadap kebijakan yang sah bisa disebabkan salahnya pemahaman akibat kurangnya komunikasi.

Komunikasi kebijakan juga harus senantiasa dilakukan, agar penetrasi-penetrasi informasi yang tidak sesuai dengan kebijakan tidak lebih unggul dibandingkan dengan informasi mengenai kebijakan. Informasi-informasi yang salah mengenai kebijakan, dapat *dicounter* oleh informasi yang benar mengenai kebijakan. Berarti, komunikasi kebijakan juga sekaligus dapat memperbaiki kesalahan interpretasi khalayak terhadap kebijakan.

Dalam setiap komunikasi, umumnya terdapat halangan atau apa yang disebut dengan *barrier*. Halangan demikian akan berhasil ditembus, manakala komunikasi dilakukan secara terus-menerus. Untuk menembus *barrier* ini, kadang-kadang juga diperlukan siasat tertentu. Lebih-lebih jika sifat *barrier* telah mentradisi dan mengakar dengan simbol- simbol yang telah dimiliki oleh khalayak.

Komunikasi yang dilakukan terus-menerus tersebut haruslah juga memanfaatkan simbol-simbol yang lazim dipakai oleh khalayak sasaran kebijakan.

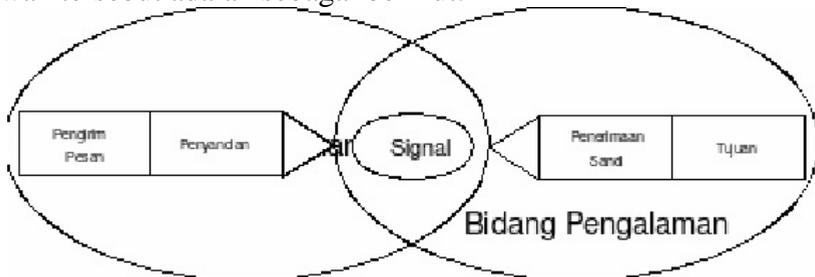
3. Model Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Model komunikasi dapat dibedakan menjadi tiga macam, adalah sebagai berikut:

a. Model Komunikasi Satu Arah

Model Komunikasi satu arah lazim disebut sebagai komunikasi aksi. Model komunikasi satu arah ini, umumnya berasal dari arah atas menuju ke bawah. Model komunikasi kebijakan demikian lazim dikenal dengan top down. Komunikasi yang terjadi ialah sepihak. Pembuat kebijakan sebagai komunikatornya, sementara pelaksana dan khalayak menjadi komunikannya. Pembuat kebijakan dianggap sebagai sumber pesan, sementara pelaksana dan khalayak kebanyakan dianggap sebagai penerimanya. Lebih lanjut, para pelaksana bertindak selaku komunikatornya, kemudian khalayak kebanyakan berlaku sebagai penerima pesannya.

Wilbur Schraumn (Ruben, 1988), memberikan model proses komunikasi yang agak berbeda sedikit dengan dua model sebelumnya. Dia memperlihatkan pentingnya peranan pengalaman dalam proses komunikasi. Bidang pengalaman akan menentukan apakah pesan dikirimkan diterima oleh sipenerima sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh sipengirim pesan. Schraumn mengatakan jika tidak ada kesamaan dalam bidang pengalaman, bahasa yang sama, latar belakang yang sama, kebudayaan yang sama, maka sedikit kemungkinan pesan yang diterima diinterpretasikan dengan benar. Jika digambarkan, model komunikasi satu arah dari atas ke bawah tersebut adalah sebagai berikut:



Gambar: 6.1.

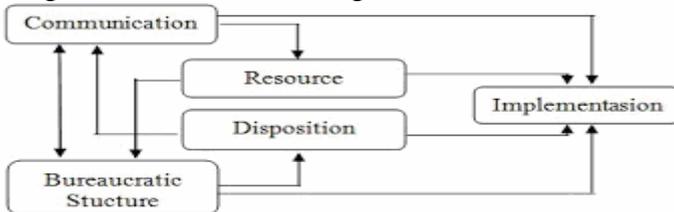
Model Komunikasi Schraumn yang satu Arah (Ruben, 1988)

Dalam perkembangan lebih lanjut, model komunikasi satu arah ini mempunyai aliran yang berlawanan, ialah dari bawah ke atas. Model komunikasi kebijakan demikian, dikenal dengan *bottom up*. Model Pendekatan *Top-Down*. Menurut pandangan George C. Edwards III (1980) dalam Subarsono (2008), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- 1) Komunikasi. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu di komunikasikan secara tepat dengan para pelaksana.
- 2) Sumber daya. Sumberdaya adalah faktor penting untuk mplementasi kebijakan agar efektif.
- 3) Disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis.
- 4) Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Jika digambarkan, adalah sebagai berikut:

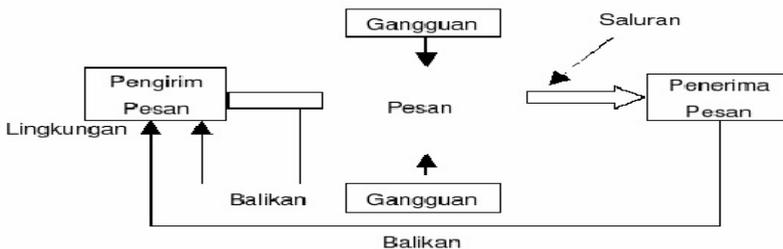


Gambar: 6.1.
Model Implementasi George C. Edward III
 Sumber: (Widodo, 2011: 107)

4. Model Komunikasi Dua Arah

Model komunikasi ini disebut juga model komunikasi interaksi. Model ini, mempunyai dua arah sekaligus, ialah aliran dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Ada kebutuhan yang sama antara perumus kebijakan yang berkapasitas sebagai sumber pesan dengan para pelaksana kebijakan yang berkapasitas sebagai penerimanya. Ada kebutuhan yang sama antara pelaksana kebijakan sebagai sumber pesan kedua (setelah pembuat kebijakan) dengan khalayak sebagai penerima pesan.

Komunikasi dua arah, dapat juga berupa komunikasi yang konsultatif, di mana sumber pesan dengan penerima pesan memberikan kontribusi yang seimbang. William J. Seiler (1988), memberikan model komunikasi dua arah dan bersifat lebih universal. Model tersebut adalah seperti terdapat pada gambar 6.2. berikut



Gambar 6.2.
Model Komunikasi Dua arah

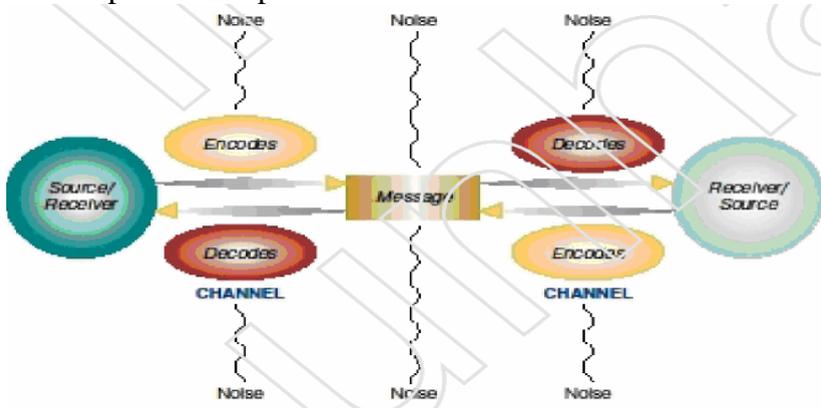
Sumber: William J. Seiler, 1988. (Arni Muhammad. 1989: 5)

5. Model Komunikasi Multiarah

Model komunikasi ini disebut juga model komunikasi transaksi. Model komunikasi ini mempunyai aliran yang multiarah. Aliran pesan, tidak saja dari sumber pesan ke penerima atau dari penerima ke sumber pesan, melainkan dapat terjadi antar sumber pesan dan antar penerima pesan. Dengan demikian, keseluruhan komponen-komponen komunikasi, baik yang bertindak sebagai pemberi pesan maupun yang bertindak selaku penerima

pesan, sama-sama memberikan kontribusi yang seimbang dalam proses komunikasi.

Menurut model komunikasi transaksi, pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan khalayak sasarnya, sama-sama aktif dalam proses komunikasi. Dengan demikian, pesan-pesan kebijakan tersebut dapat dicerna persis oleh mereka.



Gambar 6.2.
Model Komunikasi Transaksional

Sumber: Sherwyn P. Morreale, Brian H. Spitzberg, J. Kevin Barge dalam buku *Human Communication: Motivation, Knowledge, and Skills* (2007:11).

U. Problema Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Problema komunikasi kebijakan dapat dibedakan atas tiga sumber yaitu yang bersumber dari komunikatornya, yang bersumber dari pesannya sendiri, dan yang bersumber dari komunikannya.

a. Problema yang bersumber dari komunikator kebijakan pendidikan adalah:

- 1) Kurang ahlinya komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan, sehingga kebijakan pendidikan yang rumusannya jelas, bisa tidak jelas karena tidak disampaikan dengan baik oleh komunikatornya.
- 2) Komunikator mempunyai referensi yang berbeda dengan komunikan dalam banyak hal.berbedanya referensi ini bisa

menjadi penyebab taktepatnya jargon-jargon yang dipakai oleh komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan pendidikan, dari visi komunikasi.

- 3) Kurangnya kredibilitas komunikator di mata komunikasi. Kredibilitas komunikator, meliputi banyak hal, mulai dari tingkat ketokohnya di masyarakatnya (di mata komunikasi), perilaku dan sikapnya, serta kemampuan aktingnya.

Bagaimanapun juga, komunikator adalah orang yang menjadi pusat perhatian khalayak. Karena itu, kapasitas pribadinya tidak akan lepas dari penilaian khalayak.

- b. Problema-problema komunikasi kebijakan pendidikan yang bersumber dari pesannya sendiri adalah:

- 1) Pesan itu sendiri, ialah rumusan kebijakannya tidak begitu jelas. Ketidakjelasan rumusan ini terjadi sebagai akibat dari banyaknya kompromi dan upaya konsensus yang dilakukan oleh para aktor pada saat merumuskan kebijakan. Jika rumusan kebijakan itu tidak jelas, maka akan ditangkap komunikator secara tidak jelas, lebih-lebih jika disampaikan kepada komunikasi atau khalayak, akan tertangkap tidak jelas lagi.
- 2) Sebagai rumusan kebijakan yang baru dan belum mengkhayal, bisa jadi rumusan kebijakan tersebut dirasakan asing oleh khalayak. Karena dirasakan asing, memberikan peluang bagi munculnya penolakan dari komunikasi. Sebab, seberapa pun kadarnya, komunikasi pasti telah punya referensi mengenai banyak hal. Referensi yang telah ada dalam dirinya tersebut, bisa menjadi penyebab resistensinya terhadap hal-hal yang baru, terlebih dengan hal-hal yang asing.
- 3) Sebagai akibat dari komprominya banyak aktor dalam merumuskan kebijakan, tidak jarang rumusan kebijakan tersebut sangat ideal dan kurang realistis. Ini bisa menjadi penyebab komunikasi yang menerima pesan dari komunikator tersebut apatis, karena menganggap apa yang disampaikan

oleh komunikator sekedar isapan jempol. Misalnya saja, rumusan kebijakan yang terlalu ambisius dan tidak mungkin dapat dilakukan.

Di dunia pendidikan, contoh demikian pernah terjadi, misalnya saja dengan mandeknya kebijakan pendidikan di SMA, yang memecah program menjadi program A dan program B. Sampai dengan sekarang, program B tersebut ternyata macet sampai dengan waktu yang tidak diketahui, karena apa yang baik dalam gagasan belum tentu realistis dengan keadaan yang ada di SMA-SMA. Fasilitas dan sumber daya manusia yang cakap untuk pelaksanaan program tersebut ternyata terbatas dalam dunia pendidikan kita.

Perlu diketahui, bahwa program B yang ditunda pelaksanaannya tersebut memang telah pernah diujicobakan dan berhasil, melalui eksperimentasi yang cukup panjang, ialah melalui SMA PPSP di sepuluh LPTK. Mengingat di SMA PPSP, segala sumber-sumber potensial yang dibutuhkan telah tersedia, maka hasil eksperimentasi tersebut mengalami hambatan pada sekolah-sekolah konvensional yang sumber daya pendidikannya terbatas.

- b. Problema komunikasi kebijakan pendidikan yang bersumber dari komunikannya adalah:
 - 1) Heterogenitas komunikasi. *Heterogenitas* komunikasi ini, bisa dalam hal tingkatan pendidikannya, ragam etnik, kepercayaan dan agamanya, dan ragam simbol-simbol yang dipakai dalam kehidupannya. Heterogenitas komunikasi ini, menjadikan penyebab sulitnya mencari “bahasa” yang cocok untuk mereka. Penyesuaian penyampaian pesan berdasarkan mereka yang berada di strata atas, tentu menjadi penyebab tidak dipahaminya pesan-pesan tersebut oleh rakyat kebanyakan, sementara jika menyesuaikan dengan mereka yang tingkatannya rendah, bisa dianggap tak berbobot oleh mereka yang berada di tingkatan atas.

- 2) Adanya pengetahuan sebelumnya dari pihak komunikan yang berbeda sama sekali dengan pesan-pesan kebijakan yang baru saja ia terima. Seleksi yang dilakukan ini bisa menjadi penyebab diterimanya kebijakan tersebut secara sepotong-sepotong dan tidak utuh. Tidak utuhnya penerimaan atas rumusan kebijakan bisa menjadi penyebab kelirunya pemahaman seseorang mengenai kebijakan.

V. Rangkuman

Sosialisasi, pada dasarnya, memberikan dua kontribusi fundamental bagi kehidupan manusia, antara lain. Pertama, memberikan dasar atau fondasi kepada individu bagi terciptanya partisipasi yang efektif dalam masyarakat, dan kedua memungkinkan lestarnya suatu masyarakat, karena tanpa sosialisasi akan hanya ada satu generasi saja sehingga kelestarian masyarakat akan sangat terganggu. Komunikasi kebijakan pendidikan adalah sosialisasi atas rumusan-rumusan kebijakan pendidikan yang sudah dilegitimasi. Sebagai komunikatornya adalah para aktor perumusan kebijakan pendidikan, sedangkan sebagai komunikannya adalah para pelaksana kebijakan pendidikan beserta dengan perangkat dan khalayak pada umumnya. Adapun bahan yang dikomunikasikan adalah rumusan-rumusan kebijakan, mulai dari konsiderannya, isinya, sampai dengan penjelasannya. Dengan demikian para pelaksana kebijakan pendidikan bersama dengan perangkatnya mengkomunikasikan lagi rumusan kebijakan tersebut kepada khalayak umum.

Komunikasi diperlukan dalam implementasi kebijakan tidak terkecuali dalam implementasi kebijakan pendidikan, karena itu, memiliki dua alasan yaitu, agar khalayak memahami lebih dalam, menghindari kesalahan pemahaman.

Model komunikasi kebijakan pendidikan dapat dibedakan menjadi tiga macam; yaitu komunikasi satu arah, komunikasi dua arah, dan komunikasi multi arah atau transaksional.

Problema komunikasi kebijakan dapat dibedakan atas, tiga sumber, yaitu yang bersumber dari komunikatornya, yang bersumber dari pesannya sendiri, dan yang bersumber dari komunikannya.

W. Bahan Bacaan

Utama

Arni Muhammad. 1989. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Imron, Ali. 2008. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Suprpto, Tommy. 2009. *Pengantar Teori Komunikasi*. Yogyakarta: Media Pressindo (Anggota IKAPI).

Said Zainal Abidin, 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas,

Joko Widodo, 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aolikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing,

Anjuran

Sherwyn P. Morreale, Brian H. Spitzberg, J. Kevin Barge 2007. *Human Communication: Motivation, Knowledge, and Skills*.

Anonimus, 2013. *Alasan-Alasan Perlunya Komunikasi Kebijakan Pendidikan*, (Online), (<http://ebookbrowse.com/alasan-alasan-perlunya-komunikasi-kebijakan-pendidikan-pdf-d355894780>), diakses 28 Agustus 2014.

X. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan definisikan koalisi dan komunikasi Kebijakan Pendidikan?
2. Jelaskan alasan-alasan perlunya Sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan?
3. Jelaskan model komunikasi kebijakan pendidikan?
4. Jelaskan problema dalam kebijakan pendidikan?

BAB VII

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi

Mahasiswa memahami konsep dan memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan pendidikan dengan baik.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan analisis kebijakan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Mendefinisikan implementasi kebijakan pendidikan
2. Mengidentifikasi aktor-aktor pelaksana Kebijakan pendidikan.
3. Menjelaskan arena kebijakan pendidikan
4. Menjelaskan jenis-jenis kebijakan pendidikan.
5. Menjelaskan langkah umum kebijakan pendidikan.

B. Uraian Materi

1. Konsep Dasar Implementasi Kebijakan Pendidikan

a. Arti Penting Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah, pelaksanaan, penerapan. Menurut Joko Wododo, (2007: 15), implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Istilah kebijakan (*policy*) dalam perkembangannya memiliki arti atau pengertian yang cukup beragam, diantaranya yang dikemukakan oleh Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, (Islamy,

2000: 15): “*Policy a projected programme of goal, values, and practise*”.

Menurut Anderson (Wahab, 1997: 3), mendefinisikan “Kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi”.

Dari pengertian di atas menunjukkan bahwa suatu kebijakan setidak-tidaknya memuat empat komponen, yaitu:

- 1) Merupakan serangkaian tindakan yang sengaja dan benar-benar dilakukan
- 2) Dilakukan oleh seseorang atau sekelompok aktor
- 3) Adanya suatu masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi
- 4) Dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan tertentu

Abidin, (2006: 55), menjelaskan kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Ali Imron (1995: 32) Analisis Kebijakan Pendidikan menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, bahwa implementasi kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat.

Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku dan Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpratatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

b. Pentingnya Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara Etimologis, implementasi menurut kamus Webster (Solihin Abdul Wahab, 2006: 64), adalah sebagai berikut:

“.....konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn Wahab, 2006: 65), bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (Widodo, 2010: 87), yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku

atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

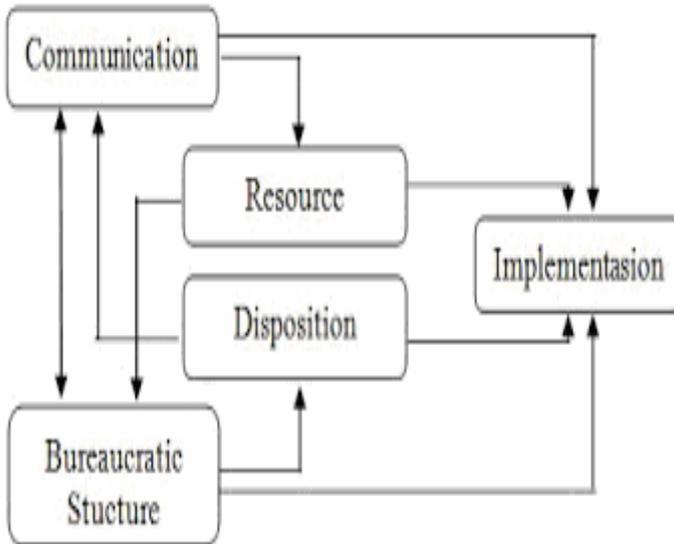
c. Model Implementasi Kebijakan (George Edward III)

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya bagikan adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III.

Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- (a) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- (b) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure* Edward (Widodo, 2011: 96-110). Untuk lebih jelasnya, mengenai model implementasi kebijakan public Edward III, digambarkan pada gambar 6.1, berikut:



Gambar: 6.1.
Model Implementasi George C. Edward III
 Sumber: (Widodo, 2011: 107)

Dari gambar 6. Model Implementasi George C. Edward III (Widodo, 2011: 107), diuraikan sebagai berikut:

(1) Komunikasi (*Communication*);

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

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa

berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

(2) Sumber Daya (Resources)

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

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut:

- (a) Sumber Daya Manusia (*Staff*); Implementasi kebijakan\ tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuatitas berkaitan

dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

- (b) Anggaran (Budgetary); Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- (c) Fasilitas (facility); fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.
- (d) Informasi dan Kewenangan (Information and Authority); Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

(3) Disposisi (Disposition);

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran.

Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakn akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

(4) Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

2. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan adalah konsep yang sering kita dengar, kita ucapkan, kita lakukan, tetapi sering kali tidak kita pahami sepenuhnya. Pendidikan sudah dikenal sejak manusia lahir ke dunia ini karena dia lahir dari seorang ibu yang secara instingtif akan melindungi dan mengajari anaknya sehingga menjadi dewasa. Di dalam masyarakat modern atau yang telah maju, proses pendidikan tidak dapat lagi dilakukan secara terbatas oleh sang ibu atau keluarganya maupun masyarakat sekitarnya. Pendidikan telah menjadi tugas bersama di dalam masyarakat, sehingga muncullah lembaga-lembaga pendidikan yang bernama sekolah atau pusat-pusat pelatihan yang proses pendidikannya dapat berjalan secara formal.

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Reyes, (Nugroho, Riant, 2006: 23-37), menegaskan, bahwa kebijakan merupakan keputusan yang telah ditetapkan atau *standing decision* yang memiliki karakteristik tertentu seperti konsistensi sikap dan

keberulangan bagi subyek dan obyeknya Sementara kebijakan pendidikan dapat dimaknai sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatur pendidikan di negaranya. Yang pasti, kebijakan apapun itu, selalu diwujudkan dalam bentuk keputusan yang menekankan pada implementasi tindakan, terlepas dari tindakan tersebut pada akhirnya dilakukan atau tidak.

Di dalam melaksanakan tugas pendidikan tersebut diperlukan pengaturan-pengaturan tertentu sehingga tujuan pendidikan yang diharapkan oleh stakeholder lembaga pendidikan itu dapat tercapai. (H.A.R. Tilaar, 2008: 16-18)

Kebijakan pendidikan itu berkenaan dengan pengaturan kehidupan dengan sesama manusia. Hal ini menunjukkan aspek sosialitas dari keberadaan manusia. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan tidak terlepas dari pertanyaan mengenai apakah manusia itu atau apakah hakikat manusia itu. Selanjutnya jawaban terhadap hakikat manusia akan membawa kita kepada pertanyaan apakah sebenarnya tujuan hidup manusia di dunia ini dan bagaimana manusia itu dapat mewujudkan tujuan tersebut. Di sini kita tiba pada pertanyaan mengenai apakah sebenarnya proses pendidikan itu? Pengertian yang tepat mengenai hakikat proses pendidikan itu akan melahirkan berbagai kebijakan pendidikan.

Salah satu makna dari proses pendidikan ialah melihat pendidikan sebagai salah satu proses pemberdayaan. (H.A.R. Tilaar, 2008: 18-19). Pemberdayaan diartikan sebagai usaha meningkatkan peran dan fungsi suatu sumber daya (Sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM)) menuju pemanfaatan yang tidak sia-sia (mubadzir secara duniawi dan ukhrowi). Sehingga pemberdayaan merupakan kegiatan yang terpadu antara berbagai unsur satuan organisasi serta berbagai aspek kegiatan ber-penghidupan kedunian dan akherat.

3. Implementasi Kebijakan Pendidikan di Indonesia

Salah satu tujuan negara adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan merupakan hak asasi setiap warga negara

Indonesia dan untuk itu setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, status ekonomi, suku, etnis, agama, dan gender. Pendidikan untuk semua menjamin keberpihakan kepada peserta didik yang memiliki hambatan fisik ataupun mental, hambatan ekonomi dan sosial ataupun kendala geografis, dengan menyediakan layanan pendidikan untuk menjangkau mereka yang tidak terjangkau.

Pendidikan nasional bagi negara berkembang seperti Indonesia merupakan program besar, yang menyajikan tantangan tersendiri. Hal ini karena jumlah penduduk yang luar biasa dan posisinya tersebar ke berbagai pulau. Ditambah lagi Indonesia merupakan masyarakat multi-etnis dan sangat pluralistik, dengan tingkat sosial-ekonomi yang beragam. Hal ini menuntut adanya sistem pendidikan nasional yang kompleks, sehingga mampu memenuhi kebutuhan seluruh rakyat.

Sistem pendidikan semacam itu tidak mungkin dipenuhi tanpa adanya suatu perencanaan pendidikan nasional yang handal. Perencanaan itu juga bukan perencanaan biasa, tetapi suatu bentuk perencanaan yang mampu mengatasi perubahan kebutuhan dan tuntutan, yang bisa terjadi karena perubahan lingkungan global. Globalisasi yang menjangkau seluruh bagian bumi membuat Inonesia tidak bisa terisolasi. Perkembangan teknologi telekomunikasi dan informasi, membuat segala hal yang terjadi di dunia internasional berpengaruh juga berpengaruh ke Indonesia.

Dalam mengimplementasikan desentralisasi di bidang pendidikan, sebagai wujud dari implementasi kebijakan pemerintah maka diterapkanlah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Dengan MBS, maka sekolah-sekolah yang selama ini dikontrol ketat oleh pusat menjadi lebih leluasa bergerak, sehingga mutu dapat ditingkatkan.

Pemberdayaan sekolah dengan memberikan otonomi yang lebih besar tersebut merupakan sikap tanggap pemerintah terhadap tuntutan masyarakat, sekaligus sebagai sarana peningkatan efisiensi pendidikan. Tanggung jawab pengelolaan pendidikan bukan hanya

oleh pemerintah tetapi juga oleh sekolah dan masyarakat dalam rangka mendekatkan pengambilan keputusan ke tingkat yang paling dekat dengan peserta didik. MBS ini sekaligus memperkuat kehidupan berdemokrasi melalui desentralisasi kewenangan, sumber daya dan dana ke tingkat sekolah sehingga sekolah dapat menjadi unit utama peningkatan mutu pembelajaran yang mandiri (kebijakan langsung, anggaran, kurikulum, bahan ajar, dan evaluasi).

Program MBS, merupakan program nasional sebagaimana yang tercantum dalam Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 Pasal 51 (1): “Pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah/madrasah”

Dalam konteks, MBS memungkinkan organisasi sekolah lebih tanggap, adaptif, kreatif, dalam mengatasi tuntutan perubahan akibat dinamika eksternal, dan pada saat yang sama mampu menilai kelebihan dan kelemahan internalnya untuk terus meningkatkan diri.

Tujuan utama MBS adalah meningkatkan efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Peningkatan efisiensi diperoleh melalui keleluasaan mengelola sumber daya yang ada, partisipasi masyarakat dan penyederhanaan birokrasi.

Peningkatan mutu diperoleh melalui partisipasi orangtua, kelenturan pengelolaan sekolah, peningkatan profesionalisme guru, serta hal lain yang dapat menumbuhkembangkan suasana yang kondusif.

Pemerataan pendidikan tampak pada tumbuhnya partisipasi masyarakat (stake-holders), terutama yang mampu dan peduli terhadap masalah pendidikan. Implikasinya adalah pemberian kewenangan yang lebih besar kepada kabupaten dan kota untuk mengelola pendidikan dasar dan menengah sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerahnya. Juga, melakukan perubahan kelembagaan untuk memenuhi dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam perencanaan dan pelaksanaan, serta memberdayakan sumber daya manusia, yang menekankan pada profesionalisme.

4. Identifikasi Aktor Pelaksana Kebijakan Pendidikan

Memaknai aktor-aktor perumusan kebijakan pendidikan, adalah orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan negara tersebut sebagai aktor perumusan kebijakan negara. Orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan pendidikan disebut sebagai aktor perumus kebijakan pendidikan. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipasi, peserta perumusan kebijakan pendidikan. Oleh karena kebijakan pendidikan mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor perumusan kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Secara konseptual aktor atau pelaku dan perumus kebijakan publik di Indonesia adalah perumus kebijakan itu sendiri (legislatif: DPR dan MPR), pemerintah (eksekutif: Presiden), badan administratif (Menteri Kabinet), dan peserta non-struktural (partai politik, interest groups, tokoh maupun perorangan).

Perwujudan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tersebut dapat dikategorisasikan menjadi 2 bentuk, yaitu yang pertama, terwujud dalam bentuk peraturan pemerintah seperti: GBHN, TAP MPR, UU tentang pendidikan, PP, dan seterusnya; yang kedua terwujud dalam bentuk sikap pemerintah, terutama dari Menteri Pendidikan Nasional yang meliputi sikap formal yang dituangkan melalui SK atau Permen, dan sikap non-formal seperti komentar, pernyataan, atau anjuran tentang segala hal yang berkaitan dengan pendidikan nasional (Assegaf, 2005). Tentunya, dalam pembentukan segala jenis peraturan pemerintah dan sikap formal pemerintah, tidaklah berjalan tanpa aturan.

Di Indonesia, pembuatan kebijakan publik telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Mekanisme pembuatan kebijakan tersebut terbagi dalam tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundang-undangan, dan penyebarluasan (Sirajuddin dkk, 2007). Tentunya kebijakan publik yang dimaksud juga meliputi kebijakan pendidikan yang berada dalam ranah publik.

Pembahasan mengenai masalah kebijakan pendidikan nasional tentunya tidak akan pernah terlepas dari pembahasan mengenai dimensi politik yang mengonstruksinya. Dapat dikatakan bahwa segala kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan keputusan politik (Supriadi dan Hoogenboom, 2003).

Aktor-aktor perumusan kebijakan negara dapat digolongkan menjadi: aktor utama perumusan kebijakan pendidikan dan aktor non utama. Aktor utama lazim disebut aktor resmi dan aktor struktural. Sebaliknya selain aktor utama disebut sebagai aktor non utama, tidak resmi dan non struktural. Yang termasuk aktor utama dalam perumusan kebijakan pendidikan antara lain:

a. Legislatif

Legislatif sering dimaksudkan sebagai pembentuk perundang-undang dan perumus kebijakan dalam suatu sistem politik. Para perumus kebijakan tersebut mempunyai sebutan yang berbeda-beda pada kebanyakan negara. Ada yang disebut parlemen, ada yang disebut DPR, MPR.

b. Eksekutif

Yang dimaksud dengan eksekutif adalah pelaksana undang-undang. Sungguh pun sebagai pelaksana, eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan. Selain alasan-alasan yang dikemukakan di atas, ada alasan lain mengapa eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan. Yaitu, bahwa agar kebijakan yang dibuat atau dirumuskan oleh legislatif dapat dilaksanakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional, eksekutif biasanya merumuskan kembali kebijakan yang dibuat oleh legislatif dalam bentuk kebijakan jabanran.

c. Administrator

Administrator tertinggi masing-masing departemen di negara-negara merdeka umumnya memegang peranan penting dalam merumuskan kebijakan departemennya, oleh karena mereka lebih tahu banyak tentang apa-apa yang harus mereka kelola.

Administrator departemen tersebut (dalam hal ini adalah Menteri) dikenal sebagai pembantu eksekutif, membidangii masing-masing bidang yang di departemenralisasikan. Dengan sendirinya, ia mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang

berkaitan dengan departemennya, sering kali juga berasal dari usulan departemennya. Dengan demikian, secara materiel administrator tersebut mempunyai kewenangan untuk merumuskan, meskipun secara legalitas yang menetapkan adalah jajaran yang berada di atasnya: legislatif dan eksekutif.

d. Partai politik

Yang dimaksud dengan partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintah agar dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan anggota-anggota lainnya dalam jajaran pemerintah. Partai politik berusaha memperoleh kekuasaan dengan dua cara, ialah secara sah dan secara tidak sah.

Adapun fungsi partai politik adalah: sebagai wahana pendidikan politik, sosialisasi politik, pemilihan pemimpin-pemimpin politik, pemaduan pemikiran-pemikiran politik, memperjuangkan kepentingan rakyat, melakukan tata hubungan politik, mengkritik rezim yang berkuasa, membina opini masyarakat, mengusulkan calon, memilih pejabat-pejabat yang akan diangkat, bertanggung jawab atas pemerintah, menyelesaikan perselisihan dan menyatukan pemerintahan.

e. Interest group

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

f. Organisasi masa

Organisasi massa adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai cita-cita dan keinginan yang sama. Sifat organisasi ini adalah non politis. Organisasi ini dapat berdiri atau independen dan dapat juga berafiliasi dengan organisasi politik tertentu.

g. Perguruan tinggi

Perguruan tinggi adalah suatu lembaga di mana para elit akademikus berada. Dalam penyusunan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, umumnya tidak pernah dikesampingkan. Ia memegang peranan penting, meskipun tidak berada dalam jajaran peserta perumusan kebijakan formal. Sebab, harapan-harapan, aspirasi-aspirasi dan masukan-masukan yang berasal dari masyarakat lewat berbagai macam saluran, umumnya dimintakan pendapatnya kepada perguruan tinggi.

h. Tokoh perorangan

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

5. Arena Kebijakan Pendidikan

Arena pelaksana kebijakan merupakan wewenang yang terdiri atas: wewenang tradisional, legal-rasional/birokratis, karismatik.

Arena adalah suatu wahana, tempat dan gelanggang yang dipergunakan oleh para peserta implementasi kebijaksanaan untuk memainkan perannya. Arena ini bisa di level strategik (nasional), dapat juga di level operasional dan teknis. Di arena ini, para pelaksana implementasi kebijaksanaan pendidikan dapat mempergunakan kewenangan-kewenangan yang mereka miliki.

Berkaitan dengan wewenang ini, Weber (Abdulsyani, 2007:144), menggolongkannya menjadi tiga bagian, adala sebagai berikut:

a. Kewenangan tradisioanal

Kewenangan yang didasarkan atas tradisi-tradisi atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

b. Kewenangan legal-rasioanl atau kewenangan birokratis

Kewenangan yang di dasarkan atas peraturan-peraturan yang berlaku.

c. Kewenangan kharismatis

Kewenangan yang didasarkan atas adanya jalinan emosional para pengikut terhadap para pemimpinnya. Meskipun arena yang dipakai dalam implementasi kebijaksanaan tersebut lazimnya berupa birokrasi, tetapi dalam realitasnya kewenangan yang dipakai tidak sekedar monopoli kewenangan legal-rasional. Sungguhpun arena dalam implementasi kebijaksanaan ini telah tersedia, tidak jarang hal-hal yang direkayasa melalui luar gelenggang tersebut juga ikut menentukan.

6. Jenis-jenis Kebijakan Pendidikan

Menurut Anderson (1979), mengemukakan beberapa jenis kebijaksanaan, yaitu diantaranya:

a. *Substantive policies*

Substantive policies yaitu merupakan materi, isi, atau kebijaksanaan. Misalnya, kebijaksanaan dibidang pendidikan, hukum, perburuan.

b. *Procedural policies*

Procedural policies, adalah menyangkut siapa, kelompok mana dan pihak mana yang terlibat dalam merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan. Misalnya, dalam merancang, membuat dan melaksanakan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional.

c. *Distributive policies*

Distributive policies, adalah kebijaksanaan yang memberikan pelayanan atau keuntungan kepada sejumlah atau sekelompok masyarakat.

d. *Redistributive policies*,

Redistributive policies, kebijaksanaan yang arahnya memindahkan hak, kepemilikan, kepunyaan pada masyarakat. Misalnya, pemindahan hak dari kalangan mampu dan tidak mampu.

e. *Regulatory policies*

Regulatory policies, adalah kebijaksanaan yang berkenaan dengan pembatasan atas tindakan terhadap seseorang atau

sekelompok orang. Misalnya, pembatasan penjualan obat-obatan tertentu.

f. *Self regulatory policies*

Self regulatory policies, adalah kebijaksanaan yang didukung oleh seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

g. *Material policies*

Material policies, adalah kebijaksanaan mengenai penyediaan sumber-sumber material kepada penerimanya, dengan mengenakan beban atau kerugian kepada yang mengalokasikannya.

h. *Symbolic policies*

Symbolic policies. Kebijaksanaan ini umumnya tidak memaksa kepada khalayak karena dilaksanakan tidaknya kebijaksanaan tersebut, tidak selalu besar dampaknya terhadap masyarakat.

i. *Collective good policies*

Collective good policies, adalah kebijaksanaan tentang penyediaan barang dan pelayanan guna memenuhi kepentingan orang banyak.

j. *Private good policies*

Private good policies, adalah kebijaksanaan penyediaan kebutuhan tertentu kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi masyarakat tersebut harus menyediakan biaya untuk mendapatkan layanan.

k. *Liberal policies*

Liberal policies, adalah suatu kebijaksanaan yang menuntut kepada pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan. Perubahan tersebut mengarah pada pengurangan ketidak merataan hidup masyarakat.

l. *Conserpative policies*

Kebijaksanaan konservatif ini merupakan kebalikan dari kebijaksanaan liberal. Kebijaksanaan konservative justru mempertahankan apa yang telah ada. Bahkan tuntutan tuntutan atas perubahan pun diperlambat. Perubahan, menurut paham konserfativ ini, dibiarkan berjalan secara alamiah dan tidak perlu di rekayasa.

7. Langkah-langkah Umum Implementasi Kebijakan Pendidikan

Hargaves (H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, 2008: 1979), menyatakan bahwa ilmu pendidikan mandeg dan tidak berkembang karena tidak mendapatkan input dari praktik pendidikan. Oleh sebab itu, ilmu pendidikan hanya berada pada tataran idealistik tanpa teruji dilapangan. Hakikat ilmu pendidikan berada dalam proses pendidikan yang terjadi dalam interaksi serta dialog antara pendidik dan peserta didik dalam masyarakat yang berbudaya. Keadaan ilmu pendidikan di Indonesia juga dalam status stagnasi karena terputus hubungannya dengan praktik pendidikan. Dengan sendirinya banyak kebijakan pendidikan di Indonesia bukan di tentukan oleh data dan informasi di lapangan, tetapi berdasarkan lamunan atau dengan menggunakan epistima-epistima ilmu lainnya yang tidak relevan dengan ilmu pendidikan yang terfokus kepada kebutuhan peserta didik.

Kebijakan pendidikan yang berdasarkan fakta serta informasi telah mendapat input dari kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, kebijakan pendidikan tersebut akan menentukan masalah-masalah yang perlu diteliti. Hasil riset yang telah divalidasi dapat disebarluaskan dalam berbagai eksperimen. Eksperimen pendidikan inilah yang akan dapat membuahkan kebijakan pendidikan yang telah tervalidasi. Demikian seterusnya terjadi suatu siklus yang berkesinambungan antara kebijakan pendidikan, praktik pendidikan, riset dan eksperimen.

Pelaksanaan serta evaluasi kebijakan pendidikan menuntut peranan aktif dari para pendidik professional karena dari merekalah dapat tersusun hasil-hasil kebijakan yang akan diriset serta mendeseminasikan kebijakan pendidikan yang ternyata didukung oleh fakta-fakta positif.

Selanjunya H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, (2008: 1979), menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan yang benar yaitu bilamana kebijakan tersebut telah di-*test* kebenarannya di lapangan. Kebijakan pendidikan dengan demikian akan tumbuh dari bawah meskipun kemungkinan kebijakan tersebut dirumuskan dan diinstruksikan dari

atas. Dalam hal ini diperlukan kemampuan dari lembaga-lembaga pendidikan (sekolah) yang otonom untuk memvalidasi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diinstruksikan dari pemerintah pusat atau pun pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan pendidikan berdasarkan instruksi dari atas tidak mempunyai akar di lapangan sehingga sukar untuk ditentukan keberhasilannya. Selain, kebijakan pendidikan yang tidak berakar tersebut akan melahirkan budaya ABS (Asal Bapak Senang) dengan laporan-laporan dari bawah yang menyatakan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Dalam konteks implementasi kebijakan desentralisasi, Rondinelli & Cheema, (Yoyon Bahtiar Irianto, 203:30), memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut konsep tersebut, ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikemukakan:

- a. *The compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut.
- b. *The political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which politics are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Administrasi dan manajemen merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan. Kebijakan dibuat karena tuntutan administrasi, dan pada saat kebijakan akan diimplementasikan di situlah manajemen berperan. Dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang

berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (*unpredictable*).

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di Indonesia, karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknis tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian.

Merujuk konsep-konsep seperti dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan di Indonesia menyangkut program dan kebijakan lainnya yang bukan hanya sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Beragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan itu.

Di samping itu, analisis kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia sepertinya lebih banyak menggunakan model analisis kebijakan politik-publik yang didasarkan pada asumsi-asumsi politis. Indikatornya dapat dikemukakan:

- a. Ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat, dan situasi yang disebut sekolah selalu diidentikan dengan pendidikan. Sehingga tidak heran manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan; Menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggaraan persekolahan.

Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

- b. Dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara empirical, evaluative, normative, predictive. Sebagai suatu produk, kebijakan pendidikan tidak diformulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara “sinergy”, bukan sebagai komponen yang “terdikotomi”. Artinya, apakah rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh.

C. Rangkuman

Implementasi kebijakan, merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar.

Kebijakan pendidikan, berkenaan dengan pengaturan kehidupan dengan sesama manusia. Hal ini menunjukkan aspek sosialitas dari keberadaan manusia. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan tidak terlepas dari pertanyaan mengenai apakah manusia itu atau apakah hakikat manusia itu. Selanjutnya jawaban terhadap hakikat manusia akan membawa kita kepada pertanyaan apakah sebenarnya tujuan hidup manusia di dunia ini dan bagaimana manusia itu dapat mewujudkan tujuan tersebut. Di sini kita tiba pada pertanyaan mengenai apakah sebenarnya proses pendidikan itu? Pengertian yang tepat mengenai hakikat proses pendidikan itu akan melahirkan berbagai kebijakan pendidikan.

Aktor-aktor perumusan kebijakan pendidikan, adalah orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan negara tersebut sebagai aktor perumusan kebijakan negara. Orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan pendidikan disebut sebagai aktor

perumus kebijakan pendidikan. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipasi, peserta perumusan kebijakan pendidikan.

Arena pelaksana kebijakan merupakan wewenang yang terdiri atas: wewenang tradisional, legal-rasional/birokratis, karismatik. Arena juga merupakan suatu wahana, tempat dan gelanggang yang dipergunakan oleh para peserta implementasi kebijaksanaan untuk memainkan perannya. Arena ini bisa di level strategik (nasional), dapat juga di level operasional dan teknikal. Di arena ini, para peserta implementasi kebijaksanaan pendidikan dapat mempergunakan kewenangan-kewenangan yang mereka miliki.

Jenis kebijakan pendidikan meliputi: *Substantive policies* yaitu merupakan materi, isi, atau kebijaksanaan; *Procedural policies*, *Distributive policies*, *Redistributive policies*, *Regulatory policies*, *Self regulatory policies*, *Material policies*, *Symbolic policies*, *Collective good policies*, *Private good policies*, *Liberal policies*, Kebijakan konservatif.

Langkah umum kebijakan pendidikan yang berdasarkan fakta serta informasi telah mendapat input dari kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, kebijakan pendidikan tersebut akan menentukan masalah-masalah yang perlu diteliti. Hasil riset yang telah divalidasi dapat disebarluaskan dalam berbagai eksperimen. Eksperimen pendidikan inilah yang akan dapat membuahkan kebijakan pendidikan yang telah tervalidasi. Demikian seterusnya terjadi suatu siklus yang berkesinambungan antara kebijakan pendidikan, praktik pendidikan, riset dan eksperimen. Pelaksanaan serta evaluasi kebijakan pendidikan menuntut peranan aktif dari para pendidik profesional karena dari merekalah dapat tersusun hasil-hasil kebijakan yang akan diriset serta mendeseminasikan kebijakan pendidikan yang ternyata didukung oleh fakta-fakta positif.

Dalam konteks implementasi kebijakan desentralisasi, memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengarah faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Terdapat dua pendekatan yaitu; (1) *The compliance approach*, yaitu yang

menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. (2) *The political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Dengan demikian, substansi implementasi kebijakan di Indonesia menyangkut program dan kebijakan lainnya yang bukan hanya sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Beragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan itu.

D. Bahan Bacaan

Utama

Anderson James E, 1979. *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart and Wiston,.

Ali Imron, 1995. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara,

Said Zainal Abidin, 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas,

Joko Widodo, 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing,

Anjuran

Abdulsyani, 2007. *Sosiologi “skematika, teori, dan terapan”*. Jakarta: Bumi aksara.

H.A.R. Tilaar&Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan public*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Supriadi, Dedi, dan Hoogenboom, Ireene. 2003. *Guru di Indonesia Dari Masa KeMasa*. Jakarta: Depdikbud.
- Nugroho, Riant, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Yoyon Bahtiar Irianto, 2011. *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, Bandung: PDF/UPI.

E. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan, definisikan implementasi kebijakan pendidikan?
2. Jelaskan, identifikasi aktor-aktor pelaksana Kebijakan pendidikan?.
3. Jelaskan, arena kebijakan pendidikan?
4. Jelaskan jenis-jenis kebijakan pendidikan.
5. Jelaskan langkah umum implentasi kebijakan pendidikan?.

BAB VIII

MONITORING EVALUASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Standar Kompetensi

Mahasiswa memiliki kemampuan dalam monitoring dan mengevaluasi kebijakan pendidikan

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan monitoring dan mengevaluasi, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

6. Mendefinisikan monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
7. Menjelaskan macam-macam evaluasi kebijakan pendidikan
8. Menjelaskan karakteristik evaluasi kebijakan pendidikan
9. Menginventarisir faktor-faktor evaluasi kebijakan pendidikan
10. Mengidentifikasi problem-problem evaluasi kebijakan pendidikan.

B. Uraian Materi

1. Kosep Dasar Monitoring Evaluasi Kebijakan

a. Batasan dan Ruanglingkup Monitoring

Monitoring merupakan fungsi manajemen yang dilakukan pada saat suatu kegiatan sedang berlangsung yang apabila dilakukan oleh seorang pimpinan maka mengandung fungsi pengendalian. Monitoring mencakup unsur-unsur: (1) penelusuran pelaksanaan kegiatan dan keluarannya (outputs), (2) pelaporan tentang kemajuan (3) identifikasi masalah-masalah pengelolaan dan pelaksanaan. (Wrihatnolo, 2009).

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

Dunn (1981), mengemukakan bahwa monitoring berfungsi untuk:

- 1) Ketaatan (compliance); Menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang ditetapkan
- 2) Pemeriksaan (auditing); Menetapkan apakah 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 bagaimana akibat kebijakan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaan tidak cocok.

Rencana Monitoring sebaiknya mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

Langkah 1:

Tentukan kegiatan dan keluaran utama yang harus dimonitor, dalam hal ini monitoring dapat difokuskan pada hal-hal seperti metode atau bahan ajar yang telah dikembangkan, sudahkah sekolah atau guru mengembangkan metode dan bahan ajar seperti yang telah ditetapkan, apakah dalam pengembangan tersebut menghasilkan metode dan bahan ajar yang sesuai.

Hal yang perlu diingat adalah jangan berusaha untuk memonitor segala aspek, yang penting memonitor apa yang telah dilakukan, keluaran apa yang dihasilkan, di mana, kapan, oleh siapa, dan untuk siapa. Kemudian, hasil monitoring itu dibandingkan dengan rencana semula, selisih antara rencana dan hasil monitoring dibuat laporannya, dan kemudian sejauh mungkin faktor-faktor penyebab perbedaan itu diidentifikasi.

Tata cara penyimpanan data juga penting untuk mempermudah penyusunan laporan yang akurat dan tepat waktu. Sedapat mungkin sumber data yang telah dikumpulkan secara rutin dimanfaatkan.

Ciptakan format pelaporan yang tidak terlalu rumit, dengan sebagian hasilnya disajikan secara visual/grafik.

Langkah 2:

Tentukan pihak mana yang akan melakukan monitoring dan kapan dilakukan. Sebaiknya pihak yang melakukan monitoring yang dimaksud di sini bukan pihak pengelola program langsung, untuk menjaga independensi. Dengan menganut asas partisipatif, wakil-wakil penerima manfaat program/kegiatan sedapat mungkin bersama-sama melakukan monitoring. Mengenai frekuensi, hal ini sebaiknya dilakukan paling tidak setiap enam bulan sekali untuk sebuah program jangka menengah atau jangka panjang.

Langkah 3:

Tentukan siapa saja yang akan menerima laporan hasil monitoring. Sebaiknya laporan hasil monitoring disebarkan tidak hanya pada pihak-pihak pemerintah (eksekutif dan legislatif), tetapi juga pada pihak pelaksana (misalnya: dinas pendidikan, depag, sekolah, guru), instansi pemerintah pusat serta wakil-wakil kelompok penerima manfaat untuk meminta umpan balik. Buatlah pertemuan berkala untuk meninjau kembali tingkat kemajuan serta memutuskan apakah rencana implementasi perlu disesuaikan.

b. Batasan Evaluasi Kebijakan

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

Anderson, (Arikonto dan Cipi 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 (dalam dalam Arikonto dan Cipi Safruddin, 2009) yaitu kegiatan mencari sesuatu yang berharga tentang sesuatu; juga 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 suatu kegiatan telah berlalu. Evaluasi ini mencakup kegiatan antara lain: (a) Penilaian atas dampak kolektif baik positif maupun negative dari semua (atau sebagian besar) kegiatan yang telah dilakukan, pada lokasi dan/atau kelompok sasaran yang berbeda-beda. (b) Diskripsi keluaran dan hasil/manfaat sebagaimana dilihat dari sudut pandang penerima manfaat. (Wrihatnolo, 2009).

Evaluasi kebijakan juga bervariasi, bergantung pada dimensi-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. Sedangkan, instrumen untuk mengevaluasi dimensi kualitatif dapat digunakan, questionnaire, inventori, interview, catatan anekdot dan sebagainya.

Kata evaluasi berasal dari Bahasa Inggris *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran, sedangkan menurut pengertian istilah evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan. Evaluasi mengandung pengertian: suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dari sesuatu. Budiardjo dalam Supandi (1988) menyatakan bahwa kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan tersebut. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Jadi, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang bermaksud untuk mengetahui apakah suatu kebijakan tersebut dapat dilaksanakan atau tidak, telah berhasil sebagaimana yang diharapkan atau belum.

Sebagai contoh, kebijakaan pendidikan yang memuat aturan yang mengharuskan setiap mahasiswanya harus membayar SPP, Rp

120.000-, per semester. Karena salah satu mahasiswanya ada yang tidak mampu membayar sebesar itu, kemudian ia mengajukan keringanan biaya kepada pimpinan perguruan tinggi. Padahal, aturan perguruan tinggi tersebut menyebutkan, setiap mahasiswa harus mengikuti aturan yang dijunjung tinggi. Atas alasan-an-alasan pengajuan tersebut, pimpinan perguruan tinggi mengabulkan dengan cara, memberikan keringanan kepada mahasiswa.

c. Tujuan Evalausi Kebijakan

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

- (e) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- (f) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- (g) Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- (h) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kabijakan, baik dampak positif maupun negative.
- (i) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- (j) Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kabijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Yang dimaksud dengan input adalah bahan baku (raw materials) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah system kebijakan. Output adalah keluaran dari sebuah system kebijakan,

yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. Sedangkan outcome adalah hasil suatu kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat diimplementasikannya suatu kebijakan. Impact (dampak) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan.

d. Alasan-alasan Perlunya Evaluasi

Evaluasi kebijakan diperlukan dengan maksud:

- 1) Mengetahui apakah hal-hal yang telah dirumuskan dalam formulasi kebijakan tersebut dapat dilaksanakan ataukah belum.
- 2) Mengetahui apakah rumusan-rumusan kebijakan yang tertulis telah berhasil dilaksanakan ataukah belum.
- 3) Mengetahui kelebihan dan kekurangan rumusan kebijaksanaan dalam kaitannya dengan faktor kondisionak dan situasional di mana kebijaksanaan tersebut dilaksanakan.
- 4) Mengatahui seberapa jauh rumusan kebijakan telah dapat diimplementasikan.
- 5) Mengetahui keberhasilan dan kekurangan pelaksanaan kebijakan.
- 6) Mengetahui seberapa dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan terhadap khalayak yang bermaksud ditujuoleh kebijakan, dan khalayak yang tak bermaksud dituju oleh kebijakan.
- 7) Mengetahui apakah risiko-risiko yang telah diperhitungkan pada saat formulasi telah dapat diatasi dengan baik ataukah tidak.
- 8) Mengetahui langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam hal perbaikan kebijaksanaan.

2. Metode Evaluasi Kebijaksanaan

Untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi, yakni:

- 1) *Single program after-only*
- 2) *Single program before-after*
- 3) *Comparative after-only*

4) *Comparative before-after*

Dalam evaluasi dampak program juga harus dicermati bahwa dampak yang terjadi betul-betul sebagai akibat dari program yang sedang dievaluasi, bukan dampak dari program lain. Bisa jadi dampak terjadi merupakan akumulasi dari berbagai program yang berdampingan atau bersinergi.

3. Peran Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Monitoring memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Ketika situasi masalah (problem situation) timbul saat transformasi tindakan kebijakan menjadi informasi tentang hasil kebijakan melalui monitoring, situasi masalah (sistem dari berbagai masalah yang saling tergantung) tersebut ditransformasikan melalui perumusan masalah ke dalam suatu masalah kebijakan. Monitoring setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yaitu:

- a. Kepatuhan (compliance): Monitoring bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para pelaku kebijakan (administrator program, staf, dll) sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator.
- b. Pemeriksaan (auditing): Monitoring membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka.
- c. Akuntansi: Monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- d. Eksplanasi: Monitoring menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda. Informasi tersebut membantu kita menemukan kebijakan dan program apa yang berfungsi secara baik, bagaimana mereka berproses, dan mengapa.

Informasi yang dibutuhkan untuk memantau kebijakan publik harus relevan, dapat diandalkan (reliable) dan valid. Dapat diandalkan mengandung arti bahwa observasi dalam memperoleh

informasi harus dilakukan secara cermat. Valid atau sah maksudnya informasi tersebut benar-benar memberitahu kita tentang apa yang memang kita maksudkan.

Sebagian informasi bersifat umum, misalnya tentang karakteristik ekonomi, kependudukan, dan sebagainya lagi bersifat khusus, menyangkut suatu wilayah, kota, dan sub populasi lain dalam masyarakat. Informasi dapat diperoleh dari berbagai sumber.

Pada umumnya informasi diperoleh dari arsip pada instansi atau badan terkait berupa buku, monograf, artikel, dan laporan tertulis dari para peneliti. Bila data dan informasi tidak tersedia pada sumber di atas, monitoring perlu dilakukan dengan kuesioner, wawancara, dan observasi lapangan.

Terkait dengan Evaluasi kebijakan pendidikan, mengacu pada pengertian kebijakan dalam dunia pendidikan sering disebut dengan istilah perencanaan pendidikan (*educational planning*), rencana induk tentang pendidikan (*master plan of education*), pengaturan pendidikan (*educational regulation*), kebijakan tentang pendidikan (*policy of education*) namun istilah-istilah tersebut itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna dari masing-masing yang ditunjukkan oleh istilah tersebut (Arif Rohman, 2009: 107-108).

Pengertian Kebijakan Pendidikan menurut (Riant Nugroho, 2008: 37) sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik dimana konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan di pahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan Negara Bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan Negara Bangsa secara keseluruhan.

Pengertian Kebijakan Pendidikan menurut Arif Rohman (2009: 108) kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan Negara atau kebijakan publik pada umumnya. kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi

berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan.

Kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

Jika diartikan secara bebas, evaluasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang didesain untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang berbeda secara khusus dalam hal objeknya, teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya.

Perbedaan khusus dalam hal objek dalam pengertian di atas mengacu kepada substansi persoalan kebijakan atau bidang, seperti bidang pendidikan, perburuan, luar negeri, pertahanan keamanan dan sebagainya. Perbedaan secara khusus dalam hal tekniknya, mengacu pada teknik-teknik penilaian yang bermacam-macam, baik teknik penilaian yang menghasilkan data kuantitatif maupun kualitatif. Sedangkan perbedaan secara khusus dalam hal metodenya, mengacu kepada keefektifan tidaknya, dan besar tidaknya dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kebijakan.

Jelaslah bahwa evaluasi kebijakan pendidikan adalah suatu aktivitas yang bermaksud untuk mengetahui seberapa suatu kebijakan pendidikan tersebut benar-benar sesuai dengan kriterium-kriterium yang telah ditetapkan, serta memberikan dampak nyata terhadap khalayak sesuai dengan yang diinginkan.

c. Alasan-Alasan Perlunya Evaluasi

Evaluasi kebijakan dilakukan dengan maksud (Imron, 2008) adalah sebagai berikut:

- 1) Mengetahui apakah hal-hal yang telah dirumuskan dalam formulasi kebijakan tersebut dapat dilaksanakan atau tidak;
- 2) Mengetahui apakah rumusan-rumusan kebijakan yang tertulis telah berhasil dilaksanakan atau belum;

- 3) Mengetahui kelebihan dan kekurangan rumusan kebijakan dalam kaitannya dengan faktor kondisional dan situasional dimana kebijakan tersebut dilaksanakan;
- 4) Mengetahui seberapa jauh suatu rumusan kebijakan telah dapat diimplementasikan;
- 5) Mengetahui keberhasilan dan kekurangan pelaksanaan kebijakan;
- 6) Mengetahui seberapa dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan terhadap khalayak yang bermaksud dituju oleh kebijakan, dan khalayak yang tak bermaksud dituju oleh kebijakan;
- 7) Mengetahui apakah resiko-resiko yang telah diperhitungkan pada saat formulasi telah dapat diatasi dengan baik atautkah tidak; dan
- 8) Mengetahui langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam hal perbaikan kebijakan.

d. Macam-macam Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Adapun beberapa macam evaluasi kebijakan pendidikan, diantaranya adalah:

e. Ditinjau dari segi waktu mengevaluasi

- i. Pandangan linier, evaluasi dilaksanakan setelah implementasi kebijakan.
- ii. Pandangan Komprehensif, evaluasi dilaksanakan di hamper setiap tahap proses kebijakan. Evaluasi dilaksanakan saat perumusan, legitimasi, komunikasi, implementasi, partisipasi dan terhadap evaluasi itu sendiri.

f. Ditinjau dari substansi evaluasi kebijakan pendidikan

- i. Evaluasi kebijakan pendidikan dasar
- ii. Evaluasi kebijakan pendidikan menengah
- iii. Evaluasi kebijakan pendidikan tinggi

g. Ditinjau dari periodisasi evaluasi

- i. Evaluasi kebijakan pendidikan repelita keenam tahun pertama
- ii. Evaluasi kebijakan pendidikan repelita keenam tahun kedua
- iii. Evaluasi kebijakan pendidikan repelita keenam tahun keempat
- iv. Evaluasi kebijakan pendidikan repelita keenam tahun terakhir

h. Ditinjau dari kriteria evaluasi.

Evaluasi yang menggunakan kriterium, yaitu kriterium *standard critrian reference* dan kriterium *norn critrian reference*

i. Ditinjau dari sasaran evaluasi

- i. Evaluasi dampak
- ii. Evaluasi proses

j. Dari segi kontinuitas

- i. Evaluasi Formatif
- ii. Sumatif

Undeson (Imron, 2004: 88) menggolongkan evaluasi kebijakan menjadi evaluasi impresionistis, evaluasi operasional dan evaluasi simatis. Evaluasi kebijakan impresionistis adalah evaluasi yang didasarkan atas bukti-bukti yang bersifat anecdotal dan fragmentaris dan kepentingdipengaruhi oleh ideology dan kepentingan dan kriteria tertentu. Evaluasi kebijakan operasional adalah evaluasi yang diaksentuasikan pada masalah-masalah pelaksanaan kebijakan. Evaluasi kebijakan sistematis adalah evaluasi yang didesain secara sistematis, evaluasi yang memperhatikan komponen sistem kebijaksanaan secara keseluruhan.

Menurut Dunn (1981) menggolongkan evaluasi menjadi tiga macam, yaitu sebagai berikut:

- 1) Evaluasi kebijakan semu adalah evaluasi yang mempersoalkan alat-alat evaluasinya dan tidak menyentuh sama sekali terhadap substansi yang di evaluasi.
- 2) Evaluasi kebijakan resmi adalah evaluasi yang mempersoalkan validitas, reabilitas, dan fisibilitas alat-alat evaluasi dan melihat substansi yang di evaluasi.
- 3) Evaluasi berdasarkan teori keputusan, selain memperhatikan kesahihan dan keandalan juga mempertimbangkan harga atau nilainya bagi mereka yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.

k. Karakteristik Evaluasi Kebijakan Pendidikan.

Adapun beberapa ciri khusus evaluasi kebijakan, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Tidak bebas nilai, bahwa evaluasi kebijakan senantiasa menentukan harga dan nilai suatu kebijakan.

- b. Berorientasi pada masalah, evaluasi kebijakan haruslah diaksentuasikan kepada masalah yang pernah dirumuskan atau diformulasikan.
- c. Berorientasi pada masa lalu dan kini, menyatakan bahwa yang dievaluasi adalah sesuatu yang telah terjadi, dan yang terjadi senantiasa diperhatikan dan bahkan menjadi pusat perhatian.
- d. Berorientasi pada dampak, evaluasi harus mengetahui apakah dampak yang ditimbulkan tersebut harus mengetahui apakah dampak yang ditimbulkan tersebut sesuai dengan yang diharapkan atau tidak.

l. Cakupan Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Implementasi kebijakan pendidikan berada ditingkat-tingkat nasional, wilayah dan daerah, maka setiap tingkatan tersebut evaluasi tersebut dilaksanakan. Organisasi pendidikan yang secara hierarkis mulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah, sama-sama mengadakan evaluasi atas kebijaksanaan yang dibuat masing-masing.

Apa saja yang dievaluasi sangat tergantung kepada pendekatan yang dipakai.

- a. Menurut pendekatan input keberhasilan kebijakan ditentukan oleh inputnya. Input pendidikan memang tidak boleh dianggap sama.
- b. Menurut pendekatan transformasi atau proses, implementasi kebijakan pendidikan bergantung kepada komponen-komponen transformasi yang ada di lembaga pendidikan.
- c. Menurut pendekatan output adalah implementasi kebijakan pendidikan berkenaan dengan beberapa output pendidikan telah terserap dengan baik, diakui mutunya oleh masyarakat serta mau belajar sepanjang hayat, sebagaimana misi hampir setiap usaha pendidikan.

m. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan

Guna melihat keberhasilan implementasi, dikenal beberapa model implementasi, antara lain model yang dikembangkan, Mazmanian dan Sabatier (Wibowo dkk, 1994: 25), menyatakan bahwa Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu:

- a. Karakteristik masalah,

- b. Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan,
- c. Faktor-faktor di luar peraturan.

Karakteristik masalah berkaitan dengan mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan. Semakin mudah suatu masalah digarap dan dikendalikan maka akan diharapkan dengan mudah tercapai efektivitas dalam implementasinya. Struktur manajemen program tercermin dalam kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.

Terdapat sejumlah variabel diluar peraturan yang mempengaruhi proses implementasi, antara lain:

- a. Kondisi sosial, ekonomi dan teknologi,
- b. Dukungan publik,
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok,
- d. Dukungan dari pejabat atasan,
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Van Horn dan Van Meter (1975: 447), dengan modelnya merumuskan sejumlah faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan adalah;

- a. standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan;
- b. tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana, teknologi, sarana maupun prasarana lainnya;
- c. komunikasi antara organisasi yang baik;
- d. karakteristik birokrasi pelaksana;
- e. kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Menurut Grindle (1980), implementasi ditentukan oleh isi (content) kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam hal ini, Isi kebijakan mencakup:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan;
- c. Derajat perubahan yang diinginkan;
- d. Kedudukan pembuat kebijakan;
- e. Siapa pelaksana program;
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks kebijakan meliputi: 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Adapun problema yang dialami dalam aktivitas mengevaluasi kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan. Problema-problema tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bila tujuan kebijaksanaan tersebut tidak jelas.
- b. Cepatnya perkembangan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.
- c. Tidak jelasnya masalah, sumber masalah dan gejala masalah.
- d. Terkaitnya antara masalah satu dengan yang masalah yang lain.
- e. Subyektifnya masalah kebijakan.

Adapun kendala kebijakan diidentifikasi berbagai kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Kendala psikologis. Banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya.
- b. Kendala Ekonomis. Kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit.
- c. Kendala teknis. Evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data dan informasi yang up to date.
- d. Kendala Politis. Evaluasi sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis.
- e. Kendala Tersedianya Evaluator. Pada berbagai lembaga pemerintah, kurang tersedia sumber daya manusia yang memiliki potensi melakukan evaluasi.

n. Aktor-Aktor Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Keterlibatan pembuat dan pelaksana dalam evaluasi kebijakan ini bergantung kepada corak hubungan antara pembuat dan pelaksana kebijakan.

Keterlibatan administrator dalam evaluasi kebijakan, umumnya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pelaksana kebijakan. Pertanggungjawaban hasil evaluasi kebijaksanaan secara formal dan legal ada ditangan pelaksana meskipun secara materil berada ditangan administrator. Keterlibatan aktor-aktor kebijakan yang bersifat formal umumnya berada di luar gelanggang arena.

Media masa seringkali menjadi mediator dalam penilaian yang dilakukan oleh peserta-peserta kebijakan tidak formai ini. Dengan demikian hasil penilaian tersebut akhirnya juga sampai kepada pelaksana. Aktor-aktor formal dan aktor-aktor non formal tersebut bekerja sama dalam suatu forum.

o. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi dievaluasi dalam kebijakan publik. Dimensi tersebut adalah:

a. Evaluasi Kinerja Pencapaian Tujuan Kebijakan

Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan. Darinya kita akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektifitas dan efisiensi, dlsb yang terkait.

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

Menghasilkan evaluasi yang akurat bukanlah pekerjaan mudah, apalagi untuk merubah kebijakan bila ditemukan kesalahan yang memerlukan perbaikan segera.

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

Kegiatan evaluasi bukanlah kegiatan yang mudah dilakukan. Berbagai kendala yang menghambat evaluasi adalah (Peters,1985, 146-157), sebagai berikut.

- (a) Kebijakan publik kadang tidak memiliki tujuan yang jelas, yang diakibatkan dari pertimbangan politis. Ketidakjelasan tujuan meliputi: (1) tujuan yang tidak mungkin dicapai; (2) tujuan yang kontradiktif; (3) tujuan yang terlalu sempit atau terlalu spesifik; dan (4) tujuan antara atau tujuan sementara.
- (b) Pengukuran (measurement), menyangkut pada penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu program.

- (c) Misalnya persoalan efisiensi: perbandingan cost-benefit atau input output, sangat sulit untuk mengukur cost maupun benefit khususnya untuk persoalan sosial. Contoh lain persoalan efektivitas: sulit dilihat khususnya yang menyangkut kualitasnya.
- (d) Kelompok sasaran (target groups), yang perlu diperhatikan adalah program meskipun berdampak pada keseluruhan populasi sasaran, tetapi belum tentu memiliki dampak terhadap kelompok sasaran. Seringkali terjadi justru bukan kelompok sasaran yang memperoleh manfaat program tetapi kelompok lain dalam populasi tersebut, yang kadang disebabkan bias birokrasi.
- (e) Sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Seorang analis kebijakan terkadang sulit untuk menterjemahkan 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) adalah, sbb.: (1) ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses; (2) menambah pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab pada perspektif apa yang terjadi dan perspektif kepatuhan; dan (3) ditujukan untuk melakukan evaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang terjadi dalam jangka pendek.

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi implementasi mempunyai beberapa kegunaan yaitu:

- (a) Untuk menggambarkan realitas yang muncul dengan pola-pola sejauh dapat dilakukan
- (b) Menjelaskan pola-pola yang ada termasuk berbagai pengaruh yang ada, arah, dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh tersebut
- (c) Untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai aspek proses implementasi pada fase awal program dilaksanakan; bagaimana pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan; bagaimana cara menghadapi perbedaan dari berbagai harapan dan tujuan.

Evaluasi implementasi akan mencapai hasil yang memuaskan apabila dapat dipenuhi berbagai atribut yang diperlukan sebagaimana penjelasan Ripley (1985) sebagai berikut;

- (a) Perlu adanya berbagai studi terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang ada sehingga akan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan
- (b) Perlu adanya petugas lapangan yang cukup pada berbagai lokasi penelitian c. Sumber-sumber informasi yang diwawancarai harus berasal dari berbagai sumber
- (c) Wawancara akan lebih baik jika dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup sekaligus
- (d) Dalam pelaksanaan evaluasi yang berskala besar, kelompok pengevaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengunjungi sumber-sumber informasi.
- (e) Kondisi organisasi pengevaluasi (evaluator) yang dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi.

b. 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.

Kebijakan hanya akan terlihat dampaknya apabila telah cukup lama diimplementasikan dalam masyarakat. Dampak atau hasil-hasil kebijakan memiliki makna atau arti yang berlainan. Pemberian arti sangat tergantung siapa aktor yang menafsirkan arti dampak tersebut sesuai dengan latar belakang kepentingan mereka. Secara konseptual, dampak kebijakan akan dicari dengan pertanyaan, apa yang telah dicapai dari suatu program?

Evaluasi dampak sering bersifat terlalu ilmiah dan cenderung mengabaikan realitas. Sebagai akibatnya akan muncul beberapa tipe evaluasi yang terlalu baik tapi justru mengandung kelemahan antara lain anekdot murni; menampilkan data statistic terlalu rinci; 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; kualitas kehidupan).

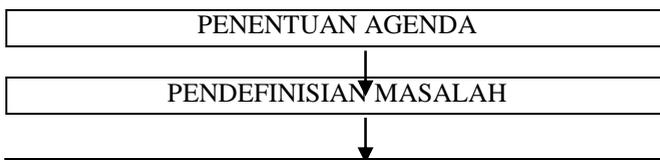
Untuk membuat desain evaluasi, maka dapat digunakan evaluasi formatif yang merupakan bagian dari penelitian evaluasi yang dilaksanakan pada awal program dilaksanakan dan biasanya dilakukan bersama-sama dengan evaluasi implementasi. Desain evaluasi formatif berisi tentang tujuan yang erat dengan evaluasi implementasi; mengidentifikasi sumber-sumber pembuat tujuan program; pelaksanaan evaluasi dengan fokus analisis pada salah satu tujuan yang ingin diwujudkan dari program; dan mengorganisasi petugas lapangan.

Evaluasi kebijakan dan dampaknya, yakni mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Darinya kita akan memperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (outcome) kebijakan, kesesuaian kebijakan/ program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan), dll.

p. Dimensi Proses Kajian Pada Studi Evaluasi

Menurut Palumbo (Wayne Parsons, 2001: 549), dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus di dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, saat implementasi, hingga saat selesai diimplementasikan.

Jika dikaitkan dengan kebutuhan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi, maka dimensi evaluasi kebijakan meliputi hal-hal dijelaskan pada gambar 7.1 berikut:





Gambar 7.1. Dimensi Evaluasi dalam Siklus Kebijakan
 Sumber: Wayne Parsons (Palumbo, 2001: 549).

A. Rangkuman

Monitoring merupakan fungsi manajemen yang dilakukan pada saat suatu kegiatan sedang berlangsung yang apabila dilakukan oleh seorang pimpinan maka mengandung fungsi pengendalian. Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi dalam usaha menjawab pertanyaan mengapa kebijakan/program itu pada suatu tahap dapat menghasilkan konsekuensi yang demikian. Monitoring sendiri terutama berhubungan dengan mendapatkan premis faktual

suatu kebijakan, dengan bergerak mundur dari apa yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan apa yang telah terjadi sebelumnya (*expost facto*). Monitoring mencakup unsur-unsur: (1) penelusuran pelaksanaan kegiatan dan keluarannya (*outputs*), (2) pelaporan tentang kemajuan (3) identifikasi masalah-masalah pengelolaan dan pelaksanaan.

Adapun evaluasi kebijakan pendidikan adalah suatu aktivitas yang bermaksud untuk mengetahui seberapa suatu kebijakan pendidikan tersebut benar-benar sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan, serta memberikan dampak nyata terhadap khalayak sesuai dengan yang diinginkan.

Alasan-alasan perlunya evaluasi kebijakan dilakukan dengan maksud, untuk mengetahui; apakah hal-hal yang telah dirumuskan dalam formulasi kebijakan tersebut dapat dilaksanakan atau tidak; rumusan-rumusan kebijakan yang tertulis telah berhasil dilaksanakan atau belum; kelebihan dan kekurangan rumusan kebijaksanaan dalam kaitannya dengan faktor kondisional dan situasional dimana kebijakan tersebut dilaksanakan; seberapa jauh suatu rumusan kebijakan telah dapat diimplementasikan; keberhasilan dan kekurangan pelaksanaan kebijakan; seberapa dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan terhadap khalayak yang bermaksud dituju oleh kebijakan, dan khalayak yang tak bermaksud dituju oleh kebijakan; apakah resiko-resiko yang telah diperhitungkan pada saat formulasi telah dapat diatasi dengan baik ataukah tidak; dan mengetahui langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam hal perbaikan kebijakan.

Ada beberapa macam evaluasi kebijakan pendidikan, diantaranya adalah: ditinjau dari segi waktu mengevaluasi; ditinjau dari substansi evaluasi kebijakan pendidikan; ditinjau dari periodisasi evaluasi; ditinjau dari kriteria evaluasi dan ditinjau dari sasaran evaluasi dan ditinjau dari segi kontinuitas.

Ada beberapa ciri khusus evaluasi kebijakan, diantaranya adalah; tidak bebas nilai, berorientasi pada masalah, berorientasi pada masa lalu dan kini, dan berorientasi pada dampak.

Cakupan evaluasi kebijakan pendidikan, pada umumnya sesuai dengan implementasi kebijakan pendidikan berada ditingkat-

tingkat nasional, wilayah dan daerah, maka setiap tingkatan tersebut evaluasi tersebut dilaksanakan. Organisasi pendidikan yang secara hierarkis mulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah, sama-sama mengadakan evaluasi atas kebijaksanaan yang dibuat masing-masing.

Sedangkan secara khusus yang dievaluasi sangat tergantung kepada pendekatan yang dipakai, antara lain; menurut pendekatan input keberhasilan kebijakan ditentukan oleh inputnya, menurut pendekatan transformasi atau proses, dan menurut pendekatan outputnya.

Aktor-aktor evaluasi kebijakan pendidikan, keterlibatan pembuat dan pelaksana dalam evaluasi kebijakan ini bergantung kepada corak hubungan antara pembuat dan pelaksana kebijakan. Keterlibatan administrator dalam evaluasi kebijakan, umumnya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pelaksana kebijakan. Keterlibatan aktor-aktor kebijakan yang bersifat formal umumnya berada di luar gelanggang arena. Media masa seringkali menjadi mediator dalam penilaian yang dilakukan oleh peserta-peserta kebijakan tidak formai ini. Aktor-aktor formal dan aktor-aktor non formal tersebut bekerja sama dalam suatu forum.

Faktor pendukung dalam evaluasi kebijakan meliputi: 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Faktor penghabatnya, antara lain; bila tujuan kebijaksanaan tersebut tidak jelas; cepatnya perkembangan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut; tidak jelasnya masalah, sumber masalah dan gejala masalah. terkaitnya antara masalah satu dengan yang masalah yang lain, dan subyektifnya masalah kebijakan. Adapun kendala kebijakan diidentifikasi berbagai kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan, yaitu; kendala psikologis. kendala ekonomis. kendala teknis; kendala politis, dan kendala tersedianya SDM evaluator.

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi dievaluasi dalam kebijakan public, yaitu evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, dan evaluasi dampak kebijakan. Sedangkan dimensi proses kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus di dalam proses kebijakan,

dari saat penyusunan desain kebijakan, saat implementasi, hingga saat selesai diimplementasikan.

B. Bahan Bacaan

Utama

Anderson James E, 1979. *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart and Wiston,.

Ali Imron, 1995. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara,

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press

Dwidjowijoto dan Wrihatnolo, 2007, *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elexmedia.

Arikunto, Suharsimi dan Cepi Safruddin Abdul Jabar. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Arif Rohman, 2009. *Politik Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Laksbang. Mediatama.

Anjuran

Nugroho, Riant, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Austin, N., & Peters, T. (1985). *A Passion for Excellence*. Glasgow: Fontana/Collins.

Ripley, Randal B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publisher

Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy*. Edward Elgar Publishing Ltd.

q. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan, definisikan Monitoring evaluasi dan alasan kebijakan pendidikan?
2. Jelaskan, macam-macam evaluasi kebijakan pendidikan?
3. Jelaskan, karakteristik evaluasi kebijakan pendidikan?
4. Jelaskan, faktor-faktor evaluasi kebijakan pendidikan?
5. Jelaskan, problemproblem evaluasi kebijakan pendidikan.

BAB IX

PERKEMBANGAN HISTORIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

A. Standar Kompetensi

Memahami perkembangan histories kebijakan pendidikan di Indonesia dan dapat menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan perkembangan histories, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Mengidentifikasi kebijakan pendidikan sebelum Proklamasi
- Mengidentifikasi kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan
- Mengidentifikasi kebijakan pendidikan masa orde baru
- Mengidentifikasi kebijakan pendidikan zaman Reformasi

B. Uraian Materi

Kebijakan merupakan keputusan yang telah ditetapkan atau *standing decision* yang memiliki karakteristik tertentu seperti konsistensi sikap dan keberulangan bagi subyek dan obyeknya (Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Reyes, 2001). Sementara kebijakan pendidikan dapat dimaknai sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatur pendidikan di negaranya. Yang pasti, kebijakan apapun itu, selalu diwujudkan dalam bentuk keputusan yang menekankan pada implementasi tindakan, terlepas dari tindakan tersebut pada akhirnya dilakukan atau tidak.

Pelaku dan perumus kebijakan publik di Indonesia adalah perumus kebijakan itu sendiri (legislatif: DPR dan MPR), pemerintah (eksekutif: Presiden), badan administratif (Menteri Kabinet), dan peserta non-struktural (partai politik, *interest groups*, tokoh maupun perorangan).

1. Perwujudan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan

Perwujudan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tersebut dapat dikategorisasikan menjadi dua bentuk, sebagai berikut:

- 1) Kebijakan pendidikan terwujud dalam bentuk peraturan pemerintah seperti: GBHN, TAP MPR, UU tentang pendidikan, PP, dan seterusnya;
- 2) Kebijakan pendidikan terwujud dalam bentuk sikap pemerintah, terutama dari Menteri Pendidikan Nasional yang meliputi sikap formal yang dituangkan melalui SK atau Permen, dan sikap non-formal seperti komentar, pernyataan, atau anjuran tentang segala hal yang berkaitan dengan pendidikan nasional (Assegaf, 2005).

2. Kebijakan pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Tentunya, dalam pembentukan segala jenis peraturan pemerintah dan sikap formal pemerintah, tidaklah berjalan tanpa aturan. Di Indonesia, pembuatan kebijakan publik telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

Mekanisme pembuatan kebijakan tersebut terbagi dalam tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundang-undangan, dan penyebarluasan (Sirajuddin dkk, 2007).

Tentunya kebijakan publik yang dimaksud juga meliputi kebijakan pendidikan yang berada dalam ranah publik.

3. Kebijakan pendidikan sebagai Keputusan Politik

Pembahasan mengenai masalah kebijakan pendidikan nasional tentunya tidak akan pernah terlepas dari pembahasan mengenai dimensi politik yang mengonstruksinya. Dapat dikatakan bahwa segala kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan keputusan politik (Supriadi dan Hoogenboom, 2003).

Pendapat tersebut juga didukung oleh pakar analisis kebijakan publik dari Amerika Serikat, William N. Dunn, yang menyatakan bahwa pada dasarnya proses pembuatan kebijakan merupakan proses politik yang berlangsung dalam tahap-tahap tertentu yang saling bergantung, yaitu penyusunan agenda kebijakan, formulasi

kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Di lain pihak, permasalahan yang diagendakan dalam perumusan kebijakan menjadi jauh lebih jelas bila digambarkan melalui dimensi politik. Pendapat tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Murray Edelman, bahwa munculnya permasalahan kebijakan tentu melalui cara-cara yang sangat kompleks.

Kompleksitas tersebut muncul dari dinamika masyarakat yang telah melibatkan aspirasinya, *self concept*-nya, kepercayaannya, ketakutannya, dan pada akhirnya mengkonstruksi permasalahan-permasalahan tertentu (Howlett dan Ramesh, 1998). Sehingga menjadi sebuah kewajaran bila berbagai elemen dan situasi yang melingkupi keadaan sosio-politik sebuah bangsa akan sangat menentukan seperti apa bangunan kebijakan yang akan dihasilkan nantinya. Adanya dimensi politik yang menjadi bagian dalam proses pembuatan kebijakan publik tersebut telah banyak diuraikan oleh para pakar, yang salah satunya menelurkan konsep formulasi kebijakan publik dalam sebuah realitas politik makro dan mikro yang begitu penuh dengan kompleksitas (Grindle dan Thomas dalam Wibowo dkk, 2004).

Kentalnya dimensi politik dalam arena kebijakan publik, dalam hal ini yang dibahas secara khusus adalah kebijakan pendidikan, memunculkan berbagai macam permasalahan. Bahkan, kebijakan tersebut diklaim sebagai bagian dari suatu sistem masalah yang menjadi sumber ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah (Dunn, 2003). Sehingga berbagai upaya dilakukan untuk menganalisis kebijakan yang telah, sedang, maupun akan dibuat oleh pemerintah, tentunya dari berbagai sudut pandang terutama dari dimensi politik.

Dalam mengkaji politik kebijakan pendidikan di Indonesia, tentunya tidak dapat dilakukan dengan hanya melakukan kajian terhadap kebijakan pendidikan yang dikeluarkan baru-baru ini saja. Konteks sejarah tentunya tidak dapat diabaikan bila tidak ingin mengalami akronisme (kesalahan yang sering diabaikan oleh penulis karena tidak menghiraukan konteks dan realita jaman).

Kajian tersebut tentunya harus dimulai dari jaman sebelum bangsa Indonesia merdeka. Seperti dipaparkan oleh sejarawan Ong Hok Ham, para pejuang kemerdekaan Indonesia tidaklah mendirikan negara baru dari bawah dengan unsur-unsur revolusioner melainkan mewarisi suatu negara beserta aparatus-aparaturinya (Ham, 2004). Sehingga dengan memulai kajian terhadap kebijakan pendidikan sejak periode sebelum bangsa ini merdeka akan sangat membantu analisis yang akan dilakukan, karena apa yang terjadi dimasa lalu akan menjelaskan apa-apa yang terjadi dimasa sekarang. Itulah sebabnya, kajian terhadap politik kebijakan pendidikan di Indonesia ini paparannya akan disesuaikan dengan periodisasi sejarah Indonesia.

4. Periodisasi Pengembangan Kebijakan Pendidikan di Indonesia

Periodisasi yang digunakan merupakan hasil pengembangan dari periodisasi sejarah Indonesia yang dibuat oleh sejarawan Sartono Kartodirdjo (Kartodirdjo, 1987).

a. Zaman Sebelum Proklamasi Kemerdekaan Indonesia

1) Zaman Permulaan Kebudayaan Indonesia (Sebelum 1 M)

Sebelum masuknya agama Hindu dan Budha yang disebarkan melalui pedagang-pedagang dari India, penduduk yang tinggal (terutama) di pulau Jawa masih menganut paham animisme dan dinamisme. Dapat diperkirakan bahwa proses pendidikan yang berlangsung pada masa tersebut masih berkisar pada pengajaran life skill, seperti bagaimana caranya melangsungkan kehidupan dan bertahan hidup, yang diajarkan turun-temurun melalui keluarga-keluarga yang hidup secara berkelompok. Hal tersebut sejalan dengan pendapat yang dikutip berikut ini, bahwa "...keterampilan yang perlu sebagai senjata mencari penghidupannya kelak dipelajari dengan langsung dari praktek sehari-hari, tidak beraturan dan beraturan sehingga tidak canggung lagi menghadapi kesulitan hidup" (Said dan Affan, 1987). Ditambahkan pula, bahwa sistem pendidikan tersebut sangat bergantung dengan sistem perkawinan, apakah patrilineal atau matrilineal, seperti halnya pendidikan pada suku

Batak yang patrilineal tentunya sangat berbeda dengan suku Minangkabau yang matrilineal, dan seterusnya.

2) Zaman Dicernakannya Unsur-Unsur Kebudayaan Hindu Dan Budha (Abad 1 M - 15 M)

Di India, agama Budha timbul sebagai reaksi terhadap pengaruh kasta Brahmana yang memonopoli agama untuk keuntungan golongan mereka sendiri. Berbeda dengan negara asal agama Budha tersebut, di Indonesia terjadi sinkretisme antara agama Budha dan Hindu. Sesuai dengan kronologi penyebarannya, agama Budha lalu disusul dengan agama Hindu, maka masuknya agama Hindu dianggap sebagai sebuah awalan baru karena Syiwa dianggap sebagai penjelmaan sosok Budha. Hal tersebut mungkin disebabkan karena unsur-unsur reformis dalam kedua sosok tersebut yang kurang lebih hampir sama. Dewa Syiwa paling banyak ditakuti karena kekuasaannya yang sangat tak terbatas, bahkan banyak raja-raja pada masa itu yang mengaku bahwa mereka adalah titisan dari dewa Syiwa. Aliran sinkretisme tersebut lebih mudah berkembang karena sangat dekat dengan aliran-aliran yang pernah diyakini oleh penduduk sebelum masuknya kedua agama tersebut, yaitu penyembahan terhadap arwah nenek moyang. Selain itu, agama Budha dianggap sebagai agama kaum elit yang sedang berkuasa. Wajar saja bila anggapan tersebut muncul karena pada masa itu, yang mendapatkan pendidikan hanya kaum pendeta yang lalu memberi petunjuk pada kaum elit bangsawan dan ksatria saja. Sehingga hal yang sama seperti di India, terjadi pula di bumi Nusantara, yaitu monopoli ilmu pengetahuan oleh kaum pendeta. Bukti nyata dari hal tersebut salah satunya adalah penguasaan bahasa Sansekerta dan huruf Pallawa yang hanya dipahami oleh kaum Pendeta saja.

Pada masa dicernakannya unsur-unsur kebudayaan agama Budha, Sriwijaya menjadi kerajaan maritim terbesar di wilayah Asia Tenggara. Sebab itulah, penjagaan pangkalan dan operasional kapal membutuhkan sangat banyak tenaga. Sehingga selain pendidikan yang diberikan oleh kaum pendeta pada kalangan elit, berkembanglah pendidikan-pendidikan untuk melatih tenaga

operasional pangkalan dan kapal-kapal, yang tentunya bertujuan sangat praktis (Said dan Affan, 1987).

Pengetahuan terhadap bahasa daerah kerajaan tetangga pada masa itu, adalah suatu bentuk *good-neighbourhood-policy*. Sriwijaya pun tentunya tidak mau kalah sehingga dibukalah lembaga-lembaga pendidikan bahasa dan ilmu pengetahuan, yang pada mulanya bertujuan untuk penerjemahan semata, di ibukota kerajaan. Kerjasama yang baik antara Sriwijaya dengan kerajaan Benggala di bidang pendidikan dibuktikan dengan dibangunnya sejumlah asrama di perguruan tinggi Nalanda di India untuk peserta didik yang berasal dari Nusantara, tentunya hanya untuk golongan tertentu saja. Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan pada masa tersebut juga dibuktikan dengan ditemukannya peninggalan situs perguruan tinggi Sakyakirti yang memiliki reputasi internasional di wilayah kerajaan Sriwijaya (sekarang daerah Palembang).

Menurut catatan I-Ching, seorang peziarah dari China, ketika melewati Sumatera pada abad ke-7 M ia mendapati banyak sekali kuil-kuil Budha dimana di dalamnya berdiam para cendekiawan yang mengajarkan beragam ilmu. Kuil-kuil tersebut tidak saja menjadi pusat transmisi etika dan nilai-nilai keagamaan, tetapi juga seni dan ilmu pengetahuan. Lebih dari seribu biksu Budha yang tinggal di Sriwijaya itu dikatakan oleh I-Ching menyebarkan ajaran seperti yang juga dikembangkan sejawatnya di India (<http://peziarah.wordpress.com>, 2007).

Pendidikan pada zaman tersebut masih bersifat sangat individualistis, hanya mementingkan kesejahteraan dan keselamatan diri sendiri atau golongan tertentu. Hal ini menjadi salah satu faktor pendukung dalam kemunduran kerajaan Sriwijaya yang akhirnya tergantikan dengan kerajaan agraris pedalaman seperti kerajaan Majapahit yang besar dengan percampuran agama Budha dengan Hindu Syiwa (Said dan Affan, 1987).

Penyebaran agama Hindu merupakan jalan masuk ilmu pengetahuan seperti baca-tulis, perhitungan tahun Saka, wawasan tentang alam raya, sastra yang mengandung filsafat keagamaan dan filsafat kehidupan beserta ajaran mistik yang cukup halus (Ibtihadj,

2006). Ajaran Hindu yang cukup kental dengan mistik tersebut sangat mudah untuk diterima oleh penduduk yang ada pada masa itu karena animisme dan dinamisme yang mereka anut. Bahkan melalui agama Hindu juga didapatkan teori-teori ketatanegaraan dan pemerintahan. Kekuasaan raja dianggap keramat karena raja dianggap sebagai wakil para dewa untuk mengatur kehidupan masyarakat yang telah diberkati oleh para dewa. Itulah sebabnya agama Hindu melahirkan banyak kerajaan-kerajaan besar terutama di pulau Jawa.

Pada masa kerajaan-kerajaan Hindu, proses transfer nilai-nilai keagamaan dan ilmu pengetahuan dilakukan secara turun temurun melalui golongan kastanya masing-masing. Pemuka agama atau yang disebut dengan kaum Brahmana, memegang kendali sistem pendidikan dari jenjang yang paling dasar hingga yang paling tinggi (Djojonegoro, 1996), tentunya atas dasar lisensi yang diberikan oleh kerajaan. Proses pendidikan pada umumnya dilangsungkan di padepokan-padepokan dengan sistem asrama, tentunya dengan jumlah murid yang sangat terbatas. Kaum bangsawan biasanya mengirimkan anak-anak mereka ke padepokan untuk mendapatkan pengajaran atau bahkan memanggil guru yang bersangkutan ke kediaman mereka. Namun demikian, proses pendidikan dan pengajaran tidak dilangsungkan melalui penjenjangan secara formal sehingga dimungkinkan bagi tiap siswa untuk berpindah-pindah dari guru satu ke guru lainnya untuk memperdalam atau menambah ilmu pengetahuan yang akan dipelajarinya (Gunawan, 1995).

Ajaran Hindu yang menganut sistem kasta membuka celah yang sangat lebar dalam munculnya perbudakan. Secara otomatis, kasta yang lebih tinggi akan melakukan hegemoni terhadap kasta yang lebih rendah karena kastanisasi dalam ajaran Hindu sangatlah tertutup (tidak memungkinkan adanya percampuran antar kasta). Sebab itulah, hanya golongan kasta menengah keatas saja yang mendapatkan pengajaran budi pekerti untuk kesempurnaan pribadi dalam hal agama, kekebalan dan kekuatan fisik, keterampilan menggunakan senjata tajam, dan menunggang kuda. Secara politis, minimnya distribusi ilmu pengetahuan menjadi salah satu upaya

golongan yang memiliki kasta tertinggi, yaitu raja dan keturunannya, untuk melanggengkan hegemoni terhadap kasta-kasta yang lebih rendah darinya. Sehingga rakyat jelata yang berada pada golongan kasta terendah tetap saja buta huruf, tidak berilmu pengetahuan, dan tetap terhegemoni dalam lestari budaya bisu.

Pengaruh agama Hindu dianggap berakhir dengan runtuhnya kerajaan Majapahit yang memiliki kekuasaan terbesar di Asia Tenggara pada abad ke-15 (Said dan Affan, 1987). Selain faktor internal kerajaan, runtuhnya kerajaan Majapahit juga didukung oleh faktor eksternal seperti mulai berkembangnya agama Islam di daerah pesisir utara. Beberapa karya intelektual yang sempat lahir pada zaman ini antara lain Arjuna Wiwaha karya Mpu Kanwa (Kediri, 1019), Bharata Yudha karya Mpu Sedah (Kediri, 1157), Hariwangsa karya Mpu Panuluh (Kediri, 1125), Gatotkacasraya karya Mpu Panuluh, Smaradhahana karya Mpu Dharmaja (Kediri, 1125), Negara Kertagama karya Mpu Prapanca (Majapahit, 1331-1389), Arjunawijaya karya Mpu Tantular (Majapahit, *ibid*), Sutasoma karya Mpu Tantular, dan Pararaton (epik berdirinya Kediri hingga Majapahit).

b. Zaman Dicernakannya Unsur-Unsur Kebudayaan Islam Pada Awal Penyebarannya (Abad 12 M)

Agama Islam mulai masuk dan berkembang secara perlahan-lahan di daerah pesisir pantai pulau Jawa diperkirakan mulai abad 12 hingga abad 13. Kerajaan Majapahit sebagai kerajaan Hindu terbesar yang mulai mengalami keruntuhan pada masa itu juga sangat mempermudah penyebaran Islam. Pasalnya, disintegrasi politik dan degenerasi kultural tersebut menjadi kondisi yang sangat optimal untuk sebuah perubahan dalam hal penerimaan nilai-nilai baru seperti nilai Islam (Kartodirdjo, 1987).

Sehingga agama para pedagang dari Arab, Parsi, Gujarat, dan Bengala ini menjadi sangat mudah diterima oleh penduduk. Islam yang menjadi nilai baru dalam kehidupan penduduk tersebut dianggap memiliki prestige yang tinggi karena agama tersebut dibawa oleh para pedagang tersebut. Sehingga memeluk agama Islam pun dianggap akan memperlancar hubungan mereka dengan

pedagang-pedagang tersebut. Selain itu, agama Islam yang tidak mengenal kastanisasi juga sangat menarik bagi para pedagang yang termasuk dalam golongan kasta rendah dalam agama Hindu. Tidak hanya itu, Islamisasi juga terjadi melalui pernikahan antara pedagang yang beragama Islam dengan penduduk lokal. Walaupun demikian, Islam tidak menginternalisasi secara penuh pada penduduk di daerah Indonesia yang pada masa itu kebudayaannya masih berakar kuat pada Hinduisme sehingga muncul istilah Islam abangan. Hal tersebut dapat terlihat jelas dari banyaknya penduduk pemeluk Islam yang masih memelihara anjing, meminum arak, dan tidak menutup aurat sebagaimana ketentuan agama Islam dalam berbusana, dst.

Agama Islam yang juga menjadi jalan masuk bagi ilmu pengetahuan di bumi nusantara berkembang melalui sebuah model lembaga pendidikan tradisional yang disebut dengan pesantren. Karel Steenbrink bahkan membuat klasifikasi terhadap model pengajaran agama Islam menjadi dua bentuk, yang adalah sebagai berikut:

- 1) Model pertama adalah pengajaran Al-Qur'an sebagai model pendidikan Islam yang paling sederhana dan dapat ditemukan di langgar, surau, maupun di rumah guru mengaji; yang kedua adalah pendidikan lanjutan berupa pengajian kitab-kitab selain Al-Qur'an dan ilmu fiqh, ushuluddin, tafsir Al-Qur'an, bahasa Arab dan sejenisnya pada sebuah lembaga pendidikan tradisional yang disebut dengan pesantren. Pada model pertama, pengajian Al-Qur'an diberikan secara individual sehingga lama pendidikan setiap santri akan berbeda-beda sesuai dengan daya tangkapnya masing-masing.
- 2) Pada model kedua, santri belajar dengan sistem halaqah (pengajaran diberikan pada santri secara berkelompok oleh seorang kiai) dan juga model asistensi (santri yang lebih lama dan memiliki pengetahuan lebih dahulu menjadi pembimbing bagi santri yang baru masuk). Selain perbedaan akan apa yang dipelajari, santri yang belajar di pesantren diharuskan menginap dalam pondok-pondok yang biasanya berada di sekitar rumah kiai pemilik pesantren, berbeda dengan model pengajian Al-Qur'an di langgar atau surau yang tidak menginapkan santri.

Kesemua model pendidikan Islam ini tidaklah memungut biaya karena dalam agama Islam tidak diperkenankan untuk meminta bayaran atas penyebaran agama Islam. Sehingga para kiai pemilik pesantren mendapat bayaran dari statusnya sebagai daerah perdikan atau waqaf dan juga mendapatkan hadiah berupa hasil panen dari orang tua santri maupun zakat yang dibayarkan pada kiai tersebut (Steenbrink, 1986).

Pendidikan yang diberikan melalui pesantren lebih menekankan pada aspek spiritualitas yang berdimensi ukhrawi, berpusat pada pembentukan akhlakul karimah, ketaatan beribadah, pengabdian kepada Allah, dan kurang membekali pengetahuan material peserta didiknya (Steenbrink, 1986). Diketahui bahwa pesantren mula-mula didirikan oleh Sunan Ampel atau Raden Rahmat di daerah Kembang Kuning, Surabaya (Said dan Affan, 1987). Pesantren berkembang pesat melalui santri-santri yang sudah selesai menuntut ilmu dan kemudian mendirikan pesantren-pesantren di daerah yang mereka lalui atau di sekitar daerah asal mereka. Selain itu, penyebaran Islam menjadi sangat masif dengan bantuan para wali yang terus berpindah-pindah dari satu daerah ke daerah lain dalam melakukan perjalanan dakwah.

Pendidikan agama Islam dilakukan secara damai sebelum kedatangan bangsa Eropa yang tidak murni berdagang melainkan juga melakukan politik ekspansi yang pada akhirnya mengarah pada kolonisasi. Tentunya model pendidikan Islam mulai banyak mendapatkan tantangan yang cukup berarti pada masa tersebut. Semisal setelah kedatangan Portugis yang begitu masif upaya Katholikisasinya, membuat penyebaran agama Islam di wilayah Timur nusantara terhenti. Demikian halnya dengan kedatangan bangsa Belanda yang cukup membuat penyebaran agama Islam melalui lembaga pendidikan tradisional seperti pesantren semakin terdesak ke desa-desa terpencil di pedalaman. Berbeda dengan kedatangan Jepang yang justru semakin memasifkan kegiatan pendidikan ke-Islam-an di Indonesia meskipun tetap melanjutkan kebijakan yang dualistis warisan Belanda yang sampai saat ini masih diberlakukan dalam sistem pendidikan nasional.

c. Pengaruh Kedatangan Portugis (Awal Abad 16 M Hingga Menjelang Akhir Abad 16 M)

Perjanjian Tordesillas (1494 M) berisi hak istimewa dari Bulla Paus untuk bangsa Portugis dan Spanyol dalam hal pembagian wilayah daratan untuk dikuasai. Perjanjian tersebut menjadi dasar perjalanan mereka untuk melakukan politik ekspansi ke daratan Asia dan Afrika. Tujuan tersebut jelas karena pada dasarnya, bangsa Eropa menganggap diri mereka sebagai orang-orang yang mendapatkan tugas suci dari Tuhan untuk menyelamatkan penduduk selain bangsa mereka ke jalan yang benar. Akhirnya Portugis menginjakkan kakinya untuk pertama kali di daratan Malaka pada tahun 1509 M.

Kedatangan mereka yang selalu dibarengi dengan para misionaris Roma Katholik, membuat setiap daerah yang mereka datang menjadi memiliki gereja dan sekolah. Sekolah pertama yang didirikan oleh orang-orang Portugis adalah di pulau Ambon pada tahun 1536 (Supriadi, 2003). Pada masa kepemimpinan Antonio Galvao waktu itu, yang didirikan adalah sekolah seminari untuk anak-anak pribumi. Tentunya selain mengajarkan agama Katholik, mereka juga mengajarkan pelajaran calistung. Sekolah sejenis juga dibuka di daerah kepulauan Solor tetapi dengan menambahkan bahasa Latin dalam mata pelajarannya. Sekolah keguruan pertama didirikan beberapa saat setelahnya di daerah Ternate oleh kaum pendeta Portugis.

Ketika Portugis menjejakkan kakinya di Maluku, seperti diutarakan oleh Russell Jones, Islam telah mengakar di kalangan penduduk setempat sekitar 80 tahun. Di daerah ini khususnya Ambon, melalui peran ordo Jesuit hingga tahun 1560 M, tercatat ada sekitar 10.000 orang yang memeluk Roma Katholik dan bertambah menjadi 50.000 hingga 60.000 pada tahun 1590 M. Sementara ordo Dominikan mampu mengkonversikan kedalam agama Roma Katholik sekitar 25.000 orang di kepulauan Solor (<http://peziarah.wordpress.com>, 2007). Katholikisasi yang masif ini pada akhirnya mengakibatkan penyebaran Islam di daerah Timur nusantara menjadi

terhenti. Selain mengemban misi penyebaran agama Katholik (Gunawan, 1995), kedatangan orang-orang Portugis juga untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya dari hasil perdagangan. Mereka selalu berusaha memonopoli perdagangan dengan cara-cara kasar sehingga bangsa Portugis kurang disukai. Tidak salah bila pada masa ini sering terjadi pergolakan yang penuh dengan perebutan kekuasaan. Tetapi, pada akhirnya kedatangan bangsa Belanda di bumi nusantara berhasil menghalau Portugis hingga ke wilayah Timor Timur pada tahun 1641. Seluruh gereja dan sekolah yang telah dibangun oleh Portugis, diambil alih sepenuhnya oleh Belanda. Berbagai upaya bahkan dilakukan untuk menghilangkan pengaruh Portugis di bumi Nusantara, seperti dengan mengajarkan agama Kristen di sekolah-sekolah dan mengganti penggunaan bahasa Portugis dengan bahasa Belanda yang juga diajarkan di sekolah-sekolah (Said dan Affan, 1987).

d. Zaman Penjajahan Belanda (Akhir Abad 16 M Hingga Pertengahan Abad 20 M)

Penelusuran kebijakan pendidikan di zaman Belanda ini dibagi dalam empat periode besar berdasarkan pemerintahan yang berkuasa pada masa tersebut. Adalah sebagai berikut:

1) Zaman VOC (1596-1799)

Periode awal Belanda menginjakkan kakinya di bumi nusantara dan lalu mendirikan VOC; Delapan tahun setelah bangsa Belanda menginjakkan kaki di bumi Nusantara, berdirilah Verenigde Oostindische Compagnie (VOC), yang diberikan otonomi penuh untuk melakukan monopoli terhadap segala aktivitas perdagangan di negeri jajahan oleh kerajaan Belanda. Selama kurang lebih dua abad berkuasa, VOC yang semula hanyalah sebuah persatuan kongsi dagang telah menjelma menjadi sebuah birokrasi pemerintahan yang kuat dengan pegawai-pegawai dan kekuatan pertahanan untuk mengamankan kepentingannya, disamping keberadaan armada pelayaran yang begitu besar (Supriadi, 2003). Pada masa tersebut, pendidikan dilakukan tidak semata untuk mencapai kesejahteraan pengetahuan peserta didik, apalagi kedatangan Belanda juga dibarengi dengan Nederlands Zendelingen Genootschap (NZG),

gereja Kristen dari Belanda yang akhirnya menangani pendidikan di bumi nusantara. Sehingga tidaklah mengherankan bila pendidikan pada masa itu termasuk dalam usaha-usaha Kristenisasi, terlebih lagi dengan motto Gold-Glory-Gospel yang diusung oleh bangsa-bangsa Eropa.

VOC pada masa itu hanya mendirikan sekolah di daerah-daerah tertentu yang telah dikuasainya, karena hal tersebut juga merupakan salah satu jalan untuk menanamkan pengaruhnya di bidang ekonomi dan politik, yaitu untuk mempererat hubungan dengan penduduk lokal. Cara mengajar di sekolah-sekolah tersebut pada umumnya sama dengan cara mengajar di langgar maupun surau. Pada masa itu, jumlah orang tua yang tidak mau memasukkan anak-anaknya ke sekolah-sekolah tersebut cukup banyak, sehingga Belanda memberikan uang pada calon orang tua murid agar mereka tidak merasa “terpaksa” untuk mengirimkan anak-anaknya ke sekolah. Hal tersebut ternyata berhasil membuat jumlah murid meroket tajam (Said dan Affan, 1987).

Pada awalnya VOC banyak mendirikan sekolah di daerah Timur nusantara yang struktur politiknya dianggap masih lemah, seperti Ambon dan Banda (Supriadi, 2003). Tetapi, sebenarnya tujuan pendirian sekolah di daerah-daerah tersebut tidaklah sesederhana itu, melainkan untuk menghalau pengaruh Portugis yang juga melakukan Katholikisasi. Pada akhirnya sekolah-sekolah yang mengajarkan agama Katholik dan bahasa Portugis digantikan dengan sekolah-sekolah yang mengajarkan agama Kristen dan bahasa Belanda, sepenuhnya dengan pembiayaan dari VOC tanpa campur tangan kerajaan Belanda. Sekolah pertama didirikan di Ambon pada 1607, atau sekitar 70 tahun setelah Portugis mendirikan sekolah pertama di pulau tersebut.

Pendidikan berbasis agama Islam tidak disentuh secara kasar oleh pemerintah Belanda pada masa itu (der Wal, 1977). Karena memang kebijakan yang diambil adalah untuk mengambil hati penduduk jajahan sehingga mereka tidak ingin secara terang-terangan terlihat memusuhi pemeluk agama Islam walaupun sebenarnya memang demikian.

IJ Brugmans (Said dan Affan, 1987), menjelaskan, bahwa secara yuridis formal, tujuan pendidikan dalam peraturan persekolahan yang dikeluarkan pada tahun 1684 menetapkan bahwa "...murid-murid kelas satu sanggup dipekerjakan pada pemerintahan dan gereja" Meskipun tujuan pendidikan pada masa itu adalah untuk mencetak pegawai pemerintahan dan misi Kristenisasi, sifat umum dari pengajaran tetaplah diutamakan. Dan hal tersebut menjadi ciri khas dari pengajaran di zaman pendudukan Belanda.

Pada akhir abad ke-18, VOC mengalami kebangkrutan karena persoalan internal mereka yang tidak sehat, yaitu rendahnya gaji pegawai sehingga korupsi pun merajalela, meskipun hal tersebut juga tidak menjadi satu-satunya penyebab keruntuhannya (Boxer, 1985). Pegawai VOC harus menyuap untuk mendapatkan jabatan strategis dan agar modal mereka kembali, mereka juga harus menjual jabatan bupati hingga kepala desa pada penawar tertinggi (Ham, 2004). Lebih parahnya lagi, mereka bahkan sering melakukan perdagangan yang nilainya lebih besar daripada transaksi VOC, yang tentunya hanya untuk kepentingan pribadi. Kepailitan VOC tersebut diakhiri dengan penyerahan aset dan segala hutang VOC pada pemerintah kerajaan Belanda pada 31 Desember 1799.

2) Zaman Pemerintahan Hindia Belanda (1799-1811)

Masa pemerintahan Hindia Belanda yang menggantikan VOC yang tumbang karena kebangkrutannya; Setelah Portugis dihalau oleh Belanda, tidak ada dorongan yang mendesak untuk meluaskan Kristenisasi (Said dan Affan, 1987). Sehingga pendidikan yang berlandaskan Kristenisasi pada masa tersebut adalah untuk memberangus pengaruh Portugis semata.

a) Gubernur Jenderal Dirk van Hogendorp (1799-1808)

Pada masa ini, aktivitas pemerintahan yang dilakukan lebih kepada upaya-upaya normalisasi keadaan sepeninggal VOC yang kebangkrutannya mewarisi banyak hutang (Kartodirdjo, 1987). Tidak ada kebijakan yang cukup berarti dalam bidang pendidikan pada masa Gubernur Jenderal Dirk van Hogendorp. Hal tersebut dapat diasumsikan sedemikian rupa karena dari sekian banyak literatur yang ditemui oleh penulis, belum ditemukan satu pun yang

membahas permasalahan pendidikan pada masa itu. Aktivitas yang dilakukan malah lebih banyak menekankan pada upaya normalisasi pemerintahan sepeninggal kebangkrutan VOC yang salah satunya adalah mengusahakan model desentralisasi pemerintahan untuk memotong jalur korupsi pada model sentralisasi yang telah diberlakukan sebelumnya.

b) Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811)

Gubernur Jenderal HW Daendels mendapatkan tugas dari Ratu untuk meringankan nasib rakyat jajahan dan mengurangi perbudakan, meski pada akhirnya malah menambah beban rakyat dengan kerja rodi proyek raksasa pembangunan jalan Anyer-Panarukan sepanjang 1000 km. Di bidang pendidikan, ia memiliki ide baru untuk memberikan pendidikan yang tidak terbatas pada golongan bangsa Eropa dan pemeluk Kristen saja seperti yang telah terjadi sebelumnya. Pada masa ini, ia menugaskan para Bupati di Jawa untuk mendirikan sekolah-sekolah rendah di tiap-tiap kabupaten yang memberikan pendidikan berdasarkan adat istiadat, undang-undang, dan agama Islam. Sekolah angkatan laut sempat didirikan di Semarang, demikian pula dengan sekolah kejuruan bidan dan sekolah ronggeng. Sayangnya semua usaha tersebut gagal karena pembiayaan yang sangat minim (Said dan Affan, 1987), disamping ia sudah terlanjur dipanggil pulang sebelum sempat merealisasikan semua ide-idenya (Najamuddin, 2005).

3) Zaman Pendudukan Inggris (1811-1816)

Periode yang ketiga adalah masa pemerintahan Inggris yang berlangsung sangat singkat tetapi berandil besar dalam kemunduran pendidikan di bumi nusantara;

Akibat kekalahan Belanda dalam Revolusi Perancis melawan Inggris, dimana Belanda bersekutu dengan Perancis, tanah Nederland diduduki oleh Inggris, berikut daerah jajahannya termasuk Hindia Belanda. Namun demikian, Belanda masih dapat mengakses daerah jajahannya meski dibawah pemerintahan Inggris. Thomas Stamford Raffles ditugaskan untuk menjadi Gubernur Jenderal di Hindia Belanda untuk mewakili pendudukan Inggris. Dibawah pemerintahan Raffles, kekuasaan Bupati dan segala kalangan elit priyayi berusaha

dipangkas dengan model pemerintahan langsung meski mendapatkan banyak sekali tentangan (Kartodirdjo, 1987 dan Najamuddin, 2005).

Kerja rodi dan perbudakan digantikan dengan pajak penyewaan tanah yang harus dibayarkan oleh rakyat kepada pemerintah. Keadaan ekonomi yang sudah sangat sulit pada masa itu, malah semakin dipertajam dengan kewajiban untuk membayar pajak land rent, sehingga rakyat harus bekerja lebih ekstra lagi agar kewajibannya dapat dipenuhi. Raffles lebih berminat dalam mengadakan penelitian untuk menelusuri kebudayaan Jawa dibanding meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pendidikan. Pantas saja bila selama pemerintahan Raffles, sekolah-sekolah banyak yang tak terurus dan mati dengan sendirinya karena pemerintahan pada masa itu tidak menganggarkan dana untuk pendidikan rakyat jajahan.

a) Serah Terima Komisaris Jenderal Belanda dari pihak Inggris (1816-1818)

Komisaris Jenderal pada masa tersebut cukup menaruh perhatian di bidang pendidikan. Terbukti setelah beberapa waktu berselang dari proses serah terima daerah jajahan dari pihak Inggris ke pihak Belanda, ia menunjuk CGC Reinwardt sebagai Direktur Pengajaran (Najamuddin, 2005).

Pada tahun terakhir dimasa pemerintahannya, dikeluarkan peraturan persekolahan yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai pengawasan dan penyelenggaraan pengajaran. Sayangnya, ide-ide Daendels pada masa sebelumnya yang ingin memperluas kesempatan pemerolehan pendidikan bagi penduduk jajahan tidak dilanjutkan pada masa ini. Hal tersebut sangat jelas karena dalam ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan pada masa ini sangatlah sedikit yang membahas masalah pengajaran untuk penduduk jajahan. Salah satunya adalah peraturan umum tentang pendidikan sekolah, yang berisi bahwa “pendidikan hanya untuk orang Belanda saja” (Said dan Affan, 1987). Dan bahkan peraturan ini berlaku hingga tahun terakhir pemerintahan Gubernur Jenderal Van der Capellen. Meski pada tahun 1818 telah dikeluarkan Regeringsreglement untuk Hindia Belanda yang isinya antara lain membahas bahwa semua sekolah di

Hindia Belanda dapat dimasuki baik orang Eropa maupun penduduk jajahan (Watson dalam Supriadi, 2003). Pada kenyataannya, yang memasuki sekolah-sekolah tersebut hanya sedikit sekali yang berasal dari kalangan pribumi.

Pada tahun 1817, didirikan sekolah dasar khusus untuk anak-anak dari golongan bangsa Belanda (Europeese Lagere School). Bahasa pengantar di sekolah-sekolah tersebut adalah bahasa Belanda dan sistem maupun kurikulumnya disesuaikan dengan yang berlaku di Belanda agar tetap sinergis dengan sekolah lanjutan di Belanda (Boone dalam Supriadi, 2003). Sekolah ini semakin banyak didirikan di berbagai daerah sejalan dengan semakin banyak pula orang Belanda yang datang ke bumi nusantara sambil membawa keluarganya ikut serta.

Pendirian ELS ini tidak hanya dilakukan oleh pihak pemerintah, melainkan juga pihak swasta seperti NZG atau yang dikenal dengan zending (Supriadi, 2003). Akan tetapi, penyelenggaraan pendidikan berbasis keagamaan yang dikelola oleh NZG ini tidak berlangsung lama. Pada tahun 1870 NZG mengalami kebangkrutan dan terpaksa menyerahkan segala aset persekolahannya pada pemerintah Belanda sehingga pengaruh agama Kristen dalam pendidikan semakin berkurang.

b) Gubernur Jenderal Van der Capellen (1819-1826)

Pada masa awal pemerintahannya, Van der Capellen menerbitkan surat keputusan tertanggal 8 Maret 1819 yang berisi perintah untuk mengadakan penelitian tentang pendidikan masyarakat Jawa dengan tujuan:

- 1) Meningkatkan kemampuan baca tulis masyarakat,
- 2) Memperbaiki pelaksanaan undang-undang dan peraturan pemerintah tentang pendidikan sesuai dengan hasil penelitian.

Meskipun kurang representatif, dari hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa ada beberapa orang juru tulis yang mengajarkan bahasa dan huruf Arab, Jawa, dan Latin, dan juga keberadaan lembaga pendidikan agama Islam dengan bahasa Arab yang dianggap sangat penting bagi masyarakat Jawa. Pasalnya, hanya 12 orang Residen yang mengumpulkan angket kembali, meski angket

tersebut telah dibagikan pada seluruh Residen yang ada (Steenbrink, 1986).

c) Gubernur Jenderal LPJ Du Bus de Gisignies (1826-1830)

Gubernur Jenderal Du Bus yang diangkat oleh Raja Willem I untuk menggantikan Van der Capellen ini lebih menitikberatkan pada peningkatan produksi untuk ekspor sebagai dasar guna memajukan perdagangan dan pajak tanah (Kartodirdjo, 1987). Optimisme keberhasilan politik kolonial Du Bus ini pada akhirnya malah membuahkan kemerosotan pemasukan pajak tanah dan tidak menampakkan kemajuan hasil ekspor. Sementara di bidang pendidikan, belum ditemukan literatur yang membahas usaha-usaha Du Bus di bidang pendidikan yang mungkin saja dikarenakan tidak adanya kebijakan yang begitu berarti pada masa ini.

d) Gubernur Jenderal Van den Bosch (1830-1848)

Pada masa pemerintahannya, pencetus tanam paksa ini mulai menyediakan kesempatan untuk pendidikan anak-anak priyayi meskipun jumlahnya sangat sedikit sekali. Tentunya pemberian kesempatan untuk memperoleh pendidikan tersebut tidaklah setulus kelihatannya, karena hal ini dilakukan dalam rangka menjalin hubungan baik dengan golongan priyayi elitis di pulau Jawa. Budaya paternalistik dan feodal yang mengakar di pulau Jawa semakin dilanggengkan demi memperkuat birokrasi pemerintahan Belanda. Selain itu, pelaksanaan tanam paksa juga sangat membutuhkan banyak sekali pegawai rendahan yang nantinya dijabat oleh anak-anak dari golongan priyayi. Pendirian sekolah bagi anak-anak Belanda dilakukan pada jenjang di atas sekolah dasar, semisal pendirian sekolah menengah di Surakarta pada tahun 1832 (Supriadi, 2003).

Meskipun pada masa ini kebutuhan pendirian sekolah sangatlah tinggi, realisasinya tidak didukung dengan pengadaan dana yang optimal. Kekurangan dana dalam bidang pendidikan disiasati dengan model magang. Anak-anak golongan priyayi ditempatkan magang sebagai pesuruh di rumah-rumah orang Belanda. Sembari bekerja, mereka diajarkan bahasa Belanda, dan calistung. Meski tidak digaji, mereka mendapatkan makan dan pemondokan gratis.

Bila kepandaian mereka sudah dianggap cukup, barulah mereka dipekerjakan sebagai pegawai tata usaha di kantor-kantor pamong praja (Kartodirdjo, 1987).

e) Gubernur Jenderal Rochussen (1848-1852)

Hingga pada bulan September 1848 masa pemerintahan Gubernur Jenderal Rochussen, barulah terlihat komitmen pemerintah Belanda untuk mendirikan sekolah-sekolah dasar bagi penduduk pribumi dengan pengantar bahasa Melayu dengan diterbitkannya Dekrit Kerajaan yang mengatur pendirian Volksschool atau Sekolah Rakyat (Supriadi, 2003).

Fokus pengajaran pada SR hanya sebatas pada calistung dengan bahasa Melayu atau bahasa lokal penduduk setempat.

Pada tahun 1849 tercatat bahwa penduduk pribumi yang berada di sekolah-sekolah Eropa di pulau Jawa hanyalah 37 orang. Dengan pembangunan SR yang terus berkelanjutan, pada akhirnya jumlah penduduk pribumi yang mengenyam pendidikan tentunya semakin meningkat. Pada tahap pertama didirikan 20 SR yang lokasinya diprioritaskan pada setiap ibukota karesidenan di pulau Jawa. Dari tahun ke tahun pendiriannya semakin diperbanyak sejalan dengan kebutuhan pemerintah Belanda yang semakin besar akan tenaga pegawai rendahan.

Kebijakan pendidikan yang tidak tulus untuk mencerdaskan penduduk negeri jajahan semata, ternyata juga menuai kritik dari warga Belanda sendiri. Kritik Van Hoevell terhadap perkembangan sekolah rakyat (Inlandschesholen): “Pemerintah hanya menyiapkan beberapa gelintir manusia saja untuk menjalankan roda pemerintahan, tidak untuk memuaskan keinginan orang Jawa pada pendidikan.” Tidak mengherankan bila jumlah murid di daerah jajahan Belanda ini (1846-1849) hanya 155.355 murid dan 102 guru.

f) Pemerintahan Hindia Belanda Pada Pertengahan Hingga Akhir Abad 19 M

Secara umum, perkembangan pendidikan dan pengajaran sampai akhir abad ke-19 menunjukkan kecenderungan-kecenderungan yang dipolitisir, sebagaimana kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Belanda berikut ini:

- 1) Pendidikan dan pengajaran harus bersifat netral dan tidak berdasarkan agama (Kartodirdjo, 1987). Hal ini jelas dilakukan karena pengaruh aliran liberalisme yang sedang berkembang di Nederland. Lagipula, model pendidikan tradisional yang sudah ada seperti pesantren dan langgar, dianggap sangat sukar untuk diintegrasikan dengan pendidikan yang liberal. Sehingga untuk memojokkan pendidikan berbasis agama Islam dilakukan Belanda dengan mengeluarkan Ordonantie yang rumit secara birokratis, tidak memberikan dukungan pendanaan, dan mempercepat kenaikan status pegawai pangreh praja yang sekuler kebarat-baratan meskipun memeluk Islam (Ham, 2004).
- 2) Bahasa Belanda tidak diajarkan di sekolah-sekolah pribumi, dengan alasan untuk tetap melestarikan kebudayaan lokal dengan menggunakan bahasa daerah sebagai bahasa pengantar di sekolah-sekolah pribumi. Padahal kebijakan ini ditempuh karena ketakutan pemerintah Belanda bila penduduk jajahan mengetahui bahasa mereka maka akan mengetahui strategi kolonisasi Belanda.
- 3) Pembukaan sekolah pribumi hanya didasarkan sebatas kebutuhan praktis pemerintah Belanda saja, misalnya untuk kebutuhan pegawai rendahan, dan tidak untuk mencerdaskan penduduk jajahan.
- 4) Pendidikan lebih dikhususkan pada anak-anak golongan priyayi. Dengan kebijakan tersebut, diharapkan penduduk yang lebih rendah status sosialnya dapat mudah ditundukkan karena pemerintah Belanda telah memegang golongan priyayi yang merupakan kaum elit (Rickfles, 2001).

Sistem pendidikan yang dualistis pada masa ini juga membuat garis pemisah yang tajam antara dua subsistem: sistem sekolah Eropa dan sistem sekolah pribumi. Tetapi, pada tahun 1892 akhirnya dilakukan restrukturisasi terhadap sistem persekolahan karena kebutuhan yang sangat besar terhadap pegawai rendahan yang bisa berbahasa Belanda, sebagaimana berikut (Kartodirdjo, 1987):

- a) Sekolah kelas satu (ongko sidji) atau eerste klasse untuk anak-anak golongan priyayi dengan pelajaran bahasa Belanda;

b) Sekolah kelas dua (ongko loro) atau tweede klasse untuk rakyat kebanyakan tanpa pelajaran bahasa Belanda.

g) Periode Politik Etis (1900-1942)

Pada tahun 1899, seorang berkebangsaan Belanda, van Deventer menulis sebuah artikel berjudul 'Een Eereschuld' (utang kehormatan) yang berisi kerisauan kaum intelektual Belanda terhadap dehumanisasi di Hindia Belanda yang terpengaruh kapitalisme sangat kuat (Supriadi, 2003). Begitu ironis karena Belanda pada masa tersebut telah menggembar-gemborkan dirinya sebagai bangsa yang humanis dan memiliki peradaban yang sangat tinggi, tetapi melakukan politik pengerukan keuntungan secara besar-besaran dengan sistem tanam paksa (1830) dan sistem liberal (1870). Diungkapkan pula oleh van Deventer bahwa pemerintah Belanda berhutang pada penduduk Hindia Belanda lebih dari 187 juta gulden yang mana harus dibayarkan kembali dengan menyediakan anggaran khusus untuk peningkatan kesejahteraan mereka di segala bidang.

Munculnya artikel tersebut akhirnya memicu perubahan yang sangat drastis pada kebijakan-kebijakan pemerintah Belanda terhadap penduduk jajahan di Hindia Belanda, yaitu dengan dicanangkannya politik etis atau politik balas budi secara resmi pada tahun 1901 oleh Ratu Belanda. Rekaman surat-surat antar para pejabat pendidikan (khususnya Kementerian Pendidikan, Agama, dan Kerajinan), Menteri Tanah Jajahan, dan Gubernur Jenderal mengenai kebijakan pendidikan di Hindia Belanda dalam kurun waktu 1900-1940 menunjukkan secara jelas bahwa sejak awal abad ke-20 telah terjadi arus balik dari pendidikan yang elitis menuju pendidikan yang lebih populis. Van der Wal dalam Supriadi, (2003), meskipun kedua model pendidikan tersebut masih tetap diberlakukan secara kombinatif hingga akhir pendudukan Belanda di bumi nusantara.

Meski kerajaan Belanda terlihat sangat tulus dalam perubahan kebijakan di negeri jajahan melalui politik etis, yang terjadi di Hindia Belanda tidaklah demikian (van Niel, 1984). Pasalnya, sistem pendidikan yang diterapkan di Hindia Belanda masih tetap dimaksudkan untuk mempertahankan keberlangsungan kekuasaan

kolonial dan tidak berupaya untuk mencerdaskan kehidupan penduduk jajahan semata. Lulusan dari lembaga pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah Belanda hanya diproyeksikan untuk dapat memenuhi kebutuhan pegawai rendahan semata. Hal tersebut terlihat dari penerapan kurikulum sekolah tingkat dasar yang hanya terbatas pada calistung dan mengabaikan mata pelajaran geografi dan sejarah yang ditakutkan memiliki potensi untuk menumbuhkan semangat nasionalisme (Supriadi, 2003).

Selain memperluas pendirian pendidikan dasar, pemerintah Belanda juga mendirikan lebih banyak sekolah lanjutan umum (MULO), sekolah-sekolah kejuruan (Ambachtsschool), sekolah keguruan (Kweekschool dan Normaalschool), dan berbagai jenis sekolah tinggi (STOVIA, Rechtschool, dst) yang diperuntukkan bagi penduduk pribumi. Tentu saja kebijakan tersebut akhirnya membuat jumlah penduduk pribumi yang mengenyam pendidikan formal menjadi meningkat drastis. Akibat yang tidak disengaja muncul adalah bangkitnya kaum intelektual nasionalis yang merupakan hasil didikan lembaga-lembaga formal Belanda (Suminto, 1984). Mereka mendirikan berbagai macam organisasi pergerakan dan lembaga pendidikan kebangsaan yang turut andil dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia.

1. Zaman Pendudukan Jepang (1942-1945)

Periode yang keempat adalah kembalinya kekuasaan di bumi nusantara ini pada pemerintah Hindia Belanda hingga berpindah tangan pada Jepang. Pada periode pemerintah Hindia Belanda yang termasuk dalam empat periode besar tersebut, periodisasinya dibagi lagi dalam sub-sub yang lebih kecil lagi berdasarkan masa pemerintahan Gubernur Jenderal pada masa tersebut. Hal ini dilakukan untuk lebih memperjelas kebijakan pendidikan yang diambil oleh masing-masing Gubernur Jenderal yang tentunya memiliki pribadi dan ambisi yang berlainan dalam menetapkan kebijakan pendidikan bagi penduduk jajahan.

Meski zaman pendudukan Jepang di bumi nusantara sangatlah singkat, tetapi pengaruhnya bagi perkembangan dunia pendidikan di Indonesia sangatlah besar.

Tujuan pendidikan pada masa itu telah disisipi misi Nipponisasi dan juga upaya-upaya pemberdayaan bangsa Indonesia untuk membantu kepentingan perang Jepang. Misi tersebut dilakukan dengan mendekati tokoh-tokoh kiai yang menjadi panutan umat Islam agar dapat dijadikan sandaran politik mereka. Pertemuan antara 32 ulama dengan Gunseikan pada 7 Desember 1942 berisi tukar pendapat mengenai ke-Islam-an dan komitmen Jepang untuk melindungi adat dan agama Islam, tidak mencampuri lembaga keagamaan bahkan diperkenankan secara resmi untuk meneruskan pekerjaannya, serta memberi kedudukan yang baik pada mereka yang telah mendapatkan pendidikan agama tanpa membeda-bedakannya dengan golongan lain (Assegaf, 2005). Intinya, misi Nipponisasi tersebut dianggap akan tertanam lebih mudah pada rakyat kecil bila mereka sudah terebut hatinya dengan perlakuan istimewa Jepang terhadap mayoritas rakyat yang beragama Islam. Efek samping yang tidak disadari oleh Jepang karena kebijakan tersebut adalah perkembangan lembaga pendidikan ke-Islam-an non formal seperti pesantren dan yang formal seperti madrasah, menjadi begitu pesat.

Demi melancarkan usaha Nipponisasi-nya, Jepang juga melakukannya lewat kebijakan pelarangan penggunaan bahasa Eropa (Inggris dan Belanda) dalam komunikasi lisan dan tulisan, dan hanya memperbolehkan komunikasi dalam bahasa Indonesia dan Jepang. Pengaruh tersebut sangat terasa dalam dunia pendidikan karena semasa pendudukan Belanda, bahasa pengantar yang dipergunakan di sekolah-sekolah adalah bahasa Belanda. Sehingga pada masa itu, Jepang membentuk juru bahasa sebagai penerjemah ketika guru sedang mengajar, mempopulerkan bahasa Jepang sebagai pengganti bahasa Belanda dengan membuka sekolah bahasa Jepang, mengadakan perlombaan bahasa Jepang, memasukkan bahasa Jepang dalam ujian calon guru dan ujian akhir murid. Selain itu, Jepang juga mengganti seluruh istilah yang digunakan baik dalam dunia pendidikan, persuratkabaran, hingga nama lembaga pemerintah maupun non pemerintah dengan bahasa Jepang. Propaganda tersebut juga dilakukan melalui radio dan dunia hiburan seperti film layar lebar, drama, wayang kulit, tari-tarian dan nyanyian. Selain itu,

Jepang juga membentuk panitia penyempurnaan bahasa Indonesia, yang mana imbasnya sangatlah menguntungkan bagi perkembangan bahasa Indonesia.

Demi kepentingan perangnya, Jepang melakukan banyak upaya untuk memberdayakan bangsa Indonesia, misalnya melalui indoktrinasi dengan pengasramaan kiai dan santri-santri untuk dibekali kemampuan bela diri dan kemiliteran untuk membantu Jepang. Malah tanpa disadari Jepang, kebijakan tersebut malah menumbuhkan semangat nasionalisme dan keinginan untuk merdeka yang meluap-luap pada pemuda kalangan pesantren tersebut (Assegaf, 2005).

Di lain tempat, pekarangan sekolah-sekolah ditanami umbi-umbian dan sayur-sayuran untuk tambahan bahan makanan, serta pohon jarak untuk menambah minyak demi kepentingan perang Jepang, tentunya semua hal tersebut dilakukan oleh para pelajar (Said dan Affan, 1987).

Selain itu, mereka juga disuruh untuk bergotong royong mengumpulkan batu, kerikil, dan pasir untuk kepentingan pertahanan. Para pelajar juga dibekali dengan berbagai macam ketangkasan dalam perang untuk mempertahankan diri. Ditambahkan pula dengan kewajiban untuk senam pagi untuk menguatkan fisik pelajar dalam membantu Jepang. Indoktrinasi dilakukan melalui lagu senam yang berbahasa Jepang, menyanyikan lagu kebangsaan Jepang sebelum masuk kelas, melakukan penghormatan kepada Kaisar Jepang, mengucapkan sumpah setia kepada cita-cita Indonesia dalam rangka mewujudkan Asia Raya, dan seterusnya.

Diskriminasi dan diferensiasi pendidikan yang diberlakukan pada zaman Belanda dengan menggolongkan sekolah menurut golongan bangsa dan status sosial dihapuskan oleh Jepang. Sehingga hanya berlaku satu macam sekolah tiap tingkatnya untuk segala kalangan dan bangsa Indonesia pun bebas untuk memasuki sekolah-sekolah tersebut. Meskipun kebijakan tersebut diambil oleh Jepang dengan tujuan untuk memudahkan proses pengawasan dan manajerial administratif saja, tetapi dampak penghapusan diskriminasi dan diferensiasi tersebut begitu besar bagi dunia

pendidikan pada masa itu. Tentunya selain dampak positif, dampak negatifnya adalah penurunan drastis jumlah sekolah, guru, dan murid secara kuantitatif. Hal itu sangat jelas terasa karena banyak sekolah yang ditutup karena penyederhanaan sistem persekolahan tersebut dan guru-guru sekolah banyak yang terserap di bidang profesi lainnya seperti menjadi pegawai pemerintah dan tentara militer.

Kebijakan di bidang pendidikan yang dikeluarkan oleh Jepang memang banyak yang terlihat seolah-olah ingin meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia (mulai dari pemberlakuan sekolah gratis, pemberian tambahan insentif guru, hingga penyederhanaan sistem persekolahan), tetapi pada kenyataannya kebijakan tersebut sarat dengan muatan politis yang membawa misi Nipponisasi dan pemberdayaan bangsa Indonesia untuk perburuhan dan mobilisasi militer.

Periodisasi Bentuk atau Model Kebijakan Pendidikan Zaman Sebelum Proklamasi Kemerdekaan, dapat digambarkan pada table 9.1, berikut:

Tabel: 9.1.
Periodisasi Bentuk atau Model Kebijakan Pendidikan

Periodisasi	Bentuk atau Model Kebijakan Pendidikan	Tujuan atau Arah Politik Kebijakan Pendidikan
Animisme & dinamisme (sebelum M)	Pendidikan tidak terlembagakan dan berlangsung secara turun temurun menurut adat suku atau kelompok masyarakat.	Tujuan pendidikan sangatlah praktis untuk menjaga keberlangsungan hidup individu maupun kelompok.
Sinkretisme Budha & Hindu-Syiwa (1M-15M)	Pendidikan yang berbasis keagamaan ini diselenggarakan oleh kaum Brahmana dan hanya diperuntukkan bagi kalangan kerajaan dan bangsawan dengan model pengajaran di kuil-kuil, pondok, maupun secara	Tujuan pendidikan yang diadakan hanya bagi kasta tertentu ini adalah untuk melanggengkan kekuasaan kaum elit kerajaan dan bangsawan agar rakyat dapat dihegemoni melalui perbudakan.

	privat. Kasta rendah tidak diberikan kesempatan untuk berpendidikan	
Islam (12M)	Pendidikan berbasis keagamaan ini diperuntukkan bagi semua golongan masyarakat secara tradisional dan melalui jalan damai. Pengajaran dilakukan di langgar, surau, pesantren, maupun model perjalanan dakwah melalui wali-wali.	Penguasa kerajaan memeluk Islam dan membantu penyebarannya untuk mempermudah hubungan dengan pedagang-pedagang bangsa asing pemeluk agama Islam.
Portugis (16M)	Pendidikan dilakukan di sekolah formal seperti seminari dan sejenisnya, diperuntukkan bagi semua golongan.	Pendidikan berbasis keagamaan ini mengandung misi penyebaran agama Katholik melalui sekolah-sekolah formal.
VOC (1596-1799)	Kebijakan dari VOC yang bekerjasama dengan pihak zending (NZG).	Pendidikan diselenggarakan dengan misi Kristenisasi untuk menghalau pengaruh Katholikisasi Portugis, dan untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.

Hindia Belanda (1799-1811)	Peraturan umum pendidikan dan pengajaran	Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.
Inggris (1811-1816)	Pendidikan tidak diperhatikan sehingga mengalami kemunduran.	-
Hindia Belanda (1816-1942)	Regeringsreglement 1848, Dekrit Kerajaan, dan peraturan-peraturan mengenai pendidikan dan pengajaran yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal dan perangkat-perangkat dibawahnya.	Pendidikan diselenggarakan untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.
Jepang (1942-1945)	Osamu Sirei No.1 dan Maklumat-maklumat tentang system persekolahan	Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk menghilangkan pengaruh Belanda dan menanamkan indoktrinasi Nipponisasi, memperkuat kepentingan perang Jepang, serta meluluskan tenaga kepegawaian untuk pengelolaan pemerintahan.

Sumber: Dikembangkan dari (Kartodirdjo, 1987).

e. Pasca Kemerdekaan (Orde Lama)

Sejarah kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan di Indonesia dapat diikuti sesuai dengan pembagian kurun waktu sebagai berikut:

1) Periode 1945-1950

Masa depan Indonesia ditentukan oleh bangsa Indonesia sendirisejak tanggal 17 Agustus 1945, saat Soekarno dan Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Pada saat itu disamping memikirkan upaya-upaya pembangunan Negara yang rusak akibat perang dan penjajahan yang demikian lama, para pemimpin bangsa pada waktu itu memikirkan pula pendidikan untuk masyarakat. Seperti diketahui, angka buta huruf pada tahun 1945 lebih dari 90% dari seluruh penduduk Indonesia yang pada saat itu sekitar 70 juta. (Nasution, 1994: 230).

Perubahan yang terjadi dalam bidang pendidikan, merupakan perubahan yang menyangkut penyesuaian kebijakan pendidikan dengan dasar dan cita-cita dari suatu bangsa yang merdeka dan negara yang merdeka.

Pancasila sebagai dasar dan falsafah Negara Indonesia yang tertera dalam pembukaan UUD 1945 dijadikan landasan ideal pendidikan di Indonesia. Mengenai pokok pendidikan dan pengajaran di Indonesia sebagai realisasi dari usaha pembaharuan pendidikan dan pengajaran diusulkan oleh badan pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) kepada kementerian pendidikan, pengajaran dan kebudayaan Republik Indonesia pada tanggal 29 desember 1945 sebagai berikut:

- (a) Untuk menyusun masyarakat baru, perlu adanya perubahan pedoman pendidikan dan pengajaran. Pendidikan dan pengajaran harus membimbing murid menjadi warga Negara yang memiliki rasa tanggung jawab.
- (b) Untuk memperkuat persatuan rakyat.
- (c) Metode yang berlaku di sekolah-sekolah hendaknya berdasarkan sistem sekolah kerja agar aktifitas rakyat kerja kita kepada pekerjaan bisa berkembang seluas-luasnya.
- (d) Pengajaran agama hendaklah mendapat tempat yang teratur dan seksama.
- (e) Kewajiban belajar selama 10 tahun.

(f) Pengajaran ekonomi, pertanian, industry, pelayaran dan perikanan hendaklah mendapat perhatian istimewa (Gunawan, Ari, 1986: 31-40).

Tujuan pendidikan pada periode 1945 adalah pembentukan warga Negara yang sejati yang sanggup menyumbangkan tenaga dan pikirannya untuk Negara dan bangsa Indonesia. Yang memiliki jiwa pancasila yang meliputi:

Perasaan bakti terhadap Tuhan Yang maha Esa

Cinta kepada alam

Cinta kepada Negara

Cinta kepada Orang Tua

Cinta kepada kebudayaan

Tujuan pendidikan pada periode 1950 adalah membentuk manusia susila yang cakap dan warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang masyarakat dan tanah air. Ini berarti diwajibkan kepada setiap sekolah menanamkan dan mengembangkan sifat-sifat demokratis pada anak didiknya.

Sistem persekolahan di Indonesia memberikan kesempatan belajar kepada segala lapisan masyarakat. Ada tiga tingkat pendidikan dalam system persekolahan di Indonesia yaitu:

- 1) Pendidikan rendah yang terdiri dari Taman Kanak-Kanak (1 tahun) dan sekolah dasar (6 tahun)
- 2) Yang terdiri dari SLTP (3 tahun), SLTA (3 tahun)
- 3) Pendidikan tinggi yang terbuka lebar bagi warga Negara yang memenuhi syarat, pendidikan tinggi ada yang berbentuk universitas dan akademi.

Kurikulum dari tiap jenjang pendidikan perlu memperhatikan hal-hal berikut:

- 1) Pendidikan pikiran harus dikurangi
- 2) Isi pelajaran harus dihubungkan dengan kehidupan sehari-hari.
- 3) Memberikan perhatian terhadap kesenian
- 4) Pendidik watak
- 5) Pendidikan jasmani
- 6) Kewarganegaraan dan masyarakat.

2) Periode 1950-1959

Negara kesatuan Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 diterimanya anggota PBB yang ke-60 sehingga Indonesia aktif dalam dunia Internasional termasuk pendidikannya dan kurun waktu itu terjadinya dekrit presiden 5 juli 1959 yang isinya:

- 1) Konstituante dibubarkan
- 2) Negara kembali ke UUD 1945
- 3) Pembentukan Majelis Permusyawaratan sementara, dan Dewan Agung sementara.

Sejak Negara kembali ke UUD 1945, maka rumusan umum tujuan pendidikan sebagian telah dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 31 Ayat 1 berlaku lagi dengan tegas, yaitu:

- 1) Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran.
- 2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan Undang-undang. (<http://abgaduh.blogspot.com>, (25 Agustus 2014).

Tujuan pendidikan pada periode 1950-1959 adalah pembentukan warga Negara yang sejati yang sanggup menyumbangkan tenaga dan pikirannya untuk Negara dan bangsa Indonesia.

Sistem persekolahan pada periode ini sama dengan periode 1945-1950, perbedaanya terletak pada pendidikan guru, pada periode ini guru-guru diwajibkan menambah pengetahuan serta memenuhi persyaratan yang berlaku baik dan berkualitas sesuai dengan jenjang dan kariernya.

3) Periode 1959-1966

Kebijakan pendidikan yang terkenal pada saat itu adalah “Septa Usaha Tama dan Pancawardana” tertuang dalam instruksi menteri PP dan K No 1 tahun 1959.

Septa Usaha Tama berisi:

- 1) Penertiban aparatur dan usaha-usaha kementrian PP dan K
- 2) Menggiatkan kesenian dan olahraga
- 3) Mengharuskan adanya usaha
- 4) Mengharuskan penabungan
- 5) Mewajibkan usaha-usaha koperasi

6) Mengadakan kelas masyarakat.

Tujuan pendidikan nasional, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta, dari pendidikan prasekolah sampai pendidikan tinggi supaya melahirkan warga Negara sosialis Indonesia yang sosial, yang bertanggung jawab atas terselenggaranya masyarakat sosialis Indonesia, adil dan makmur spiritual maupun material dan yang berjiwa pancasila, yaitu:

- 1) Ketuhanan Yang Maha Esa
- 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab
- 3) Persatuan Indonesias
- 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawatan perwakilan.
- 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

f. Periode 1966-1998 (Orde Baru)

Orde baru adalah masa pemerintahan di Indonesia sejak 11 Maret 1966 hingga terjadinya peralihan kepresidenan, dari presiden Soeharto ke presiden Habibbi pada 21 Mei 1998. Peralihan dari orde lama ke orde baru membawa konsekuensi perubahan strategi politik dan kebijakan pendidikan nasional. Pada dasarnya orde baru adalah suatu korelasi total terhadap orde lama yang didominasi oleh PKI dan dianggap telah menyelewengkan pancasila. Masa orde baru disebut juga sebagai Orde Konstitusional dan Orde Pembangunan. Yakni bertujuan membangun manusia seutuhnya dan menyeimbangkan antara rohani dan jasmani untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik (Ricky Diah, 2012).

Kebijakan pemerintah orde baru, sebelum maupun setelahnya seringkali menganak tirikan pendidikan. Pendidikan mempunyai anggaran paling kecil dari dana APBD dan sistem pendidikan yang terpusat atau dengan istilah sentralisasi membuat kualitas pendidikan Indonesia semakin memburuk.

Yang lebih menyedihkan dari kebijakan pemerintahan orde baru terhadap pendidikan adalah sistem doktrinisasi, yaitu sebuah sistem yang memaksakan paham-paham pemerintahan orde baru agar mengakar pada benak anak-anak. Bahkan dari sejak sekolah dasar sampai pada tingkat perguruan tinggi, diwajibkan untuk mengikuti

penetaran P4 yang berisi tentang hapalan butir-butir Pancasila. Proses indoktrinasi ini tidak hanya menanamkan paham-paham orde baru, tetapi juga sistem pendidikan masa orde baru yang menolak segala bentuk budaya asing, baik itu yang mempunyai nilai baik ataupun mempunyai nilai buruk. Paham orde baru yang membuat kita takut untuk melangkah lebih maju (Dwimas, 2010).

Dengan demikian, pendidikan pada masa orde baru bukan untuk meningkatkan taraf kehidupan rakyat, apalagi untuk meningkatkan sumber daya manusia Indonesia, tetapi malah mengutamakan orientasi politik agar semua rakyat itu selalu patuh pada setiap kebijakan pemerintah. Bahwa putusan pemerintah adalah putusan yang tidak boleh dilanggar. Itulah doktrin orde baru pada sistem pendidikan kita.

Indoktrinasi pada masa kekuasaan Soeharto ditanamkan dari jenjang sekolah dasar sampai pada tingkat pendidikan tinggi, pendidikan yang seharusnya mempunyai kebebasan dalam pemikiran. Pada masa itu, pendidikan diarahkan pada pengembangan militerisme yang militan sesuai dengan tuntutan kehidupan suasana perang dingin. Semua serba kaku dan berjalan dalam sistem yang otoriter.

Ahkirnya, kebijakan pendidikan pada masa orde baru mengarah pada penyeragaman. Baik cara berpakaian maupun dalam segi pemikiran. Hal ini menyebabkan generasi bangsa kita adalah generasi yang mandul. Maksudnya, miskin ide dan takut terkena sanksi dari pemerintah karena semua tindakan bisa-bisa dianggap subversif. Tindakan dan kebijakan pemerintah orde baru-lah yang paling benar. Semua wadah-wadah organisasi baik yang tunggal maupun yang majemuk, dibentuk pada budaya homogen. Bahkan partai politik pun dibatasi. Hanya tiga partai yang berhak mengikuti Pemilu. Bukankah kebijakan ini sudah melanggar undang-undang dasar 45 yang menjadi dasar dari berdirinya negara ini?

Secara umum praktek pendidikan juga mengalami variasi pula yang dibedakan menurut jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

1) Jenis, Jalur dan Jenjang Pendidikan

Pada umumnya pendidikan menurut jenisnya dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

- a) Pendidikan Formal, menunjuk pada sistem pendidikan persekolahan. Pendidikan jenis ini atau sistem persekolahan ini adalah jenis pendidikan yang sudah terstandarisir secara legal-formal. Baik dalam jenjang-jenjangnya, lama belajarnya, paket kurikulumnya, persyaratan unsur-unsur pengelolaannya, persyaratan usia.
- b) Pendidikan nonformal, memiliki karakteristik yang berbeda dengan yang diatas, dapat dikatakan relatif lebih lentur, fleksibel, dan berjangka pendek program penyelenggaraannya dibandingkan dengan jenis pendidikan formal.
- c) Pendidikan informal, jenis pendidikan yang tidak terorganisir secara terstruktur, lebih merupakan hasil pengalaman belajar individual-mandiri. Bentuk nyata dari jenis pendidikan ini adalah pendidikan dalam keluarga. Dalam keluarga tidak dikenal standardisasi program, kurikulum, jenjang dan lain-lain. Contoh lain: pendidikan media massa, acara-acara keagamaan, dan lain-lain.

Menurut jalurnya, pendidikan dibedakan menjadi dua, yaitu jalur sekolah dan jalur luar sekolah. Jalur sekolah merupakan jalur pendidikan yang berjenjang dan berkesinambungan. Jalur ini dilaksanakan oleh sekolah melalui kegiatan belajar mengajar. Jalur sekolah ini terdiri atas sekolah-sekolah yang berjenis pendidikan umum, pendidikan kejuaraan, pendidikan luar biasa, pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, pendidikan akademik, dan pendidikan profesional.

Sedangkan jalur pendidikan luar sekolah merupakan jalur pendidikan yang diselenggarakan diluar pendidikan sekolah melalui kegiatan belajar mengajar yang tidak harus berjenjang dan berkesinambungan, jalur ini umumnya diselenggarakan oleh keluarga, kelompok belajar, lembaga kursus, dan satuan-satuan yang sejenis.

Pendidikan ditinjau dari jenjangnya terdiri dari: (a) jenjang pra sekolah, (b) jenjang pendidikan dasar, c) jenjang pendidikan

menengah, dan (d) jenjang pendidikan tinggi. Keempat-empatnya merupakan mata rantai yang berkesinambungan.

Jenjang pendidikan pra sekolah wujudnya adalah: kelompok bermain (*play group*) dan Taman Kanak-kanak (TK). Jenjang pendidikan dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyyah (MI), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), serta Madrasah Tsanawiyah (MTs). Jenjang pendidikan menengah adalah Sekolah Menengah Umum (SMU), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah (MA), adapun jenjang pendidikan tinggi yaitu contohnya UIN, UNY, UGM, dan lain-lain (Arif Rohman., 2009: 174).

2) Marginalisasi Sekolah dan Guru pada Era Orde Baru

Pada era Orde Baru, keberadaan sekolah selalu membutuhkan bantuan dari pemerintah/negara. Sebaliknya negara membutuhkan peran sekolah. Hal ini juga terjadi sebagaimana ditempat dan era yang lain. Baik sekolah maupun negara, masing-masing memiliki saling keterhubungan (*interdependency*) yang amat kuat secara *fungsiional-mutualis*. Saling keterhubungan ini didorong oleh masing-masing kepentingan diantara keduanya, baik dari sisi sekolah maupun dari sisi negara.

Namun dalam perjalanannya hubungan sekolah dengan pemerintah tidak dapat berjalan secara *fungsiional-mutualis*. Diantara keduanya terkadang terjadi ketimpangan hubungan, yang mengarah pada hubungan *dependensial* sekolah terhadap negara. Bahkan lebih tragis lagi adalah jenis hubungan yang sifatnya *eksploitatif* dari negara atas sekolah. Pada keadaan yang demikian dimana hubungan yang kurang seimbang, sekolah sering hanya dijadikan sebagai alat kepentingan kekuasaan negara. Selama orde bari berkuasa banyak pahit getirnya yang dialami oleh dunia pendidikan pada umumnya dan para guru pada khususnya. Aneka represi dan eksploitasi dari pihak negara kepada sekolah dan guru melalui cara-cara politisasi serta kebijakan-kebijakan yang kurang menguntungkan mereka tanpa diimbangi dengan penghargaan yang wajar dan manusiawi (Arif Rohman., 2009: 196).

Bertolak dari Undang-undang Dasar 1945, khususnya pasal 31 ayat 1 dan 2 serta tanggapan dan jawaban terhadap masalah-masalah pokok pendidikan yang kita hadapi, yaitu:

- d) Masalah pemerataan pendidikan
- e) Masalah peningkatan mutu pendidikan
- f) Masalah efektifitas dan efisiensi pendidikan
- g) Masalah relevansi pendidikan dengan pembangunan.
- h) Berbagai upaya telah dijalankan anatara lain:
 - i) Pemberantasan buta huruf (PBH)
 - j) Pendidikan masyarakat dan pendidikan luar sekolah (PLS)
 - k) Kegiatan-kegiatan inovasi pendidikan.

Pemerintah dan DPR telah memahami betul permasalahan di atas. Untuk itu telah disahkan Undang-undang pendidikan baru yang merupakan suatu langkah yang sangat penting demi kesinambungan pembangunan bangsa. Undang-undang pendidikan yang baru tersebut akan dilaksanakan oleh cabinet baru.

Keputusan yang sangat penting dalam Undang-undang tersebut adalah bahwa wajib belajar diberikan sampai 9 tahun (SLTP/SMP) di seluruh Indonesia. Pelaksanaannya akan dilakukan setahap demi setahap di masing-masing propinsi di Indonesia.

Untuk itu semua diperlukan biaya yang sangat besar, yaitu untuk:

- 1) Penambahan gedung-gedung sekolah baru,
- 2) Pemeliharaan gedung,
- 3) Pengadaan peralatan dan sarana pengajaran,
- 4) Penataran (peningkatan kualifikasi) guru dalam rangka pencapaian kompetensi perilaku yang sesuai
- 5) Peningkatan gaji guru. (Patriana, Uwe Schippers Djadjang Madya, 1994: 7)

g. Masa Reformasi (1998-Sekarang)

Kebijakan-kebijakan pemerintah yang pernah terjadi di Indonesia masa reformasi, yaitu:

a) Kebijakan tentang Kuantitas dan Kualitas Guru

Termasuk di Indonesia, sudah seharusnya pendidikan diprioritaskan pengembangannya. Jika mencermati sudut political

will pemerintah, gagasan untuk itu telah diwujudkan melalui kebijakan pemerintah pada sektor pendidikan yaitu kurikulum 2004 yang penekanannya lebih pada dasar-dasar kompetensi atau dengan kata lain kurikulum berbasis kompetensi.

Ketika berbagai model pembelajaran yang berkaitan dengan kurikulum berbasis kompetensi (KBK) diujicobakan, guru sangat berperan dalam melaksanakannya. Disinilah muncul masalah yang berkaitan dengan guru, apakah guru itu bermutu, berkomptensi, dan berkualitas sedangkan kesejahteraannya pun belum terjamin.

Pada dasarnya semua permasalahan balik lagi pada guru, guru dituntut untuk memberikan perhatian lebih pada dunia pendidikan. Tapi rasanya tidak adil jika guru dituntut untuk memerhatikan pendidikan sedangkan kesejahteraannya pun tidak terjamin.

Masalah lain muncul ketika dipertanyakan mengenai penyebaran jumlah dan mutu guru. Ada sekolah di pedesaan yang hanya memiliki 3-4 orang guru padahal sebaiknya sekolah dasar memiliki 10 guru yang terdiri dari kepala sekolah, guru kelas, guru bidang studi, dan guru pesuruh. Tetapi di perkotaan jumlah guru di sekolah dasar terjadi penumpukan sehingga satu sekolah memiliki 11-14 orang guru. Sehingga sekolah di perkotaan dapat bertahan dengan kemajuannya sedangkan sekolah di pedesaan bertahan pula dengan ketertinggalannya.

Belum lagi berbicara mengenai kualitas guru. Seorang guru yang memiliki posisi strategi dalam usaha tercapainya kualitas pendidikan yang semakin baik amat dituntut kemampuan profesionalnya. Skill dan kemampuan profesionalnya ini harus selalu ditingkatkan, terutama dalam menyiapkan SDM yang mampu menghadapi persaingan dunia menjelang tahun 2020 nanti. (Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007: 58).

Kekuatan bagi peningkatan dan penambahan kuantitas dan kualitas guru adalah adanya niat baik pemerintah pusat untuk dapat melakukan pemerataan jumlah guru dengan sistem “guru kontrak” dan mengadakan perubahan kurikulum dengan berbasis pada kompetensi (KBK). Hal ini merupakan good will dari pemerintah terhadap dunia pendidikan.

Kekuatan lain bagi peningkatan mutu guru sebagai salah satu tuntutan dalam penciptaan SDM yang bermutu melalui kegiatan pendidikan yang lebih berkualitas adalah dengan dinaikkannya anggaran pendidikan menjadi 20% dari APBN. Hal yang tak kalah pentingnya adalah kesadaran yang cukup tinggi dari tokoh-tokoh dunia pendidikan untuk menyongsong abad baru ini dengan pendidikan yang lebih berkualitas, termasuk didalamnya kepedulian wakil-wakil rakyat di DPR dalam menyuarakan dan mendorong perhatian yang lebih serius pada dunia pendidikan (Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007: 59).

b) Kebijakan seputar supervisi pendidikan

Supervisi pendidikan merupakan bagian dari fungsi-fungsi pokok administrasi pendidikan. Pembicaraan tentang hal ini tentu saja tidak dapat dilepaskan dengan administrasi pendidikan itu sendiri. Supervisi di sekolah merupakan tanggung jawab kepala sekolah. Dalam hal ini, kepala sekolah bertanggungjawab atas segala permasalahan yang ada di sekolah, khususnya segala aspek untuk sebesar-besarnya tercapainya tujuan pendidikan secara efektif dan efisien.

Keberhasilan kepala sekolah nantinya bukan semata-mata ditentukan oleh kemampuan individualnya, melainkan turut pula ditentukan oleh kerja samanya dengan para guru dan pegawai lain yang ada di sekolah tersebut.

Kegiatan supervisi ini terkadang pada kenyataannya menjadi ajang kepala sekolah untuk bertindak sewenang-wenang. Jika ada guru yang pandai “menjilat” akan baik-baik saja bahkan kecipratan rejeki tetapi bagi guru yang berani menentang kebijakan kepala sekolah yang dianggap tidak baik dan bertindak sebagai oposisi maka kegiatan supervisi ini menjadi ajang untuk mencari kesalahan atau kekurangan guru sehingga bisa mempengaruhi tidak munculnya ide atau kreativitas guru dalam mengajar.

Setelah reformasi bergulir, dan akhirnya rezim orde baru tumbang, tuntutan otonomi daerah semakin kencang diutarakan dan disuarakan oleh banyak kalangan. Sejalan dengan semangat otonomi daerah beberapa kewenangan pemerintah pusat akhirnya diserahkan

ke pemerintah daerah, termasuk diantaranya, beberapa kewenangan di bidang pendidikan. Kantor wilayah Departemen Pendidikan Nasional yang selama ini berwenang sebagai perpanjangan tangan pusat di daerah, sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, dualism kepemimpinan yang selama ini ada khususnya pada tingkat sekolah dasar sekarang sudah tidak ada lagi (Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007: 88-89).

Terkait dengan tuntutan untuk mereformasi dan mereposisi fungsi dan peran kepala sekolah serta para penilik/pengawas yang selama ini menjadi raja-raja kecil dalam sebuah Negara, menjadi bagian yang terelakkan. Kepala sekolah yang biasanya terkenal sebagai penguasa tunggal di sekolah saat ini hanya diberikan kekuasaan selama 1 periode (4-8 tahun saja). Dan jika kepala sekolah berbuat kesalahan maka kepala sekolah tersebut dapat diberhentikan. Selain itu dalam pengambilan keputusan dilaksanakan secara demokratis dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat.

c) **Kebijakan terkait kurikulum berbasis kompetensi (KBK)**

Kurikulum terakhir berubah pada tahun 1994, kiranya sudah waktunya pemerintah melakukan revisi kurikulum. Hal ini sesuai dengan anjuran ideal perubahan/perbaikan kurikulum yaitu minimal lima tahun.

Pada masa orde baru pendidikan dijadikan alat penyeragaman dengan ekonomi sebagai panglima. Hasilnya pada akhir masa orde baru pendidikan malah justru mengingkari kebhinekaan sebagai potensi kekayaan dan keragaman budaya di Indonesia bahkan falsafah bangsa Indonesia.

Setelah itu sempat pendidikan terlantarkan padahal pendidikan dapat berpengaruh dalam berbagai aspek kehidupan tetapi pada akhirnya pemerintah memerhatikan kembali dengan dampak APBN pun naik 20%. Bahkan pemerintah berusaha memperbaharui kurikulum yang berbasis kompetensi.

Kekuatan lain bagi terlaksananya kurikulum berbasis kompetensi (KBK) ini adalah kesiapan Depdiknas dalam sosialisasi kurikulum ini (bekerjasama dengan Perguruan Tinggi) ke sekolah-sekolah di Indonesia, beberapa saat yang lalu kurikulum berbasis

kompetensi telah diujicobakan untuk lebih menyempurnakan kembali bagian-bagian yang masih perlu direvisi. (Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007: 106).

Pada dasarnya tidak ada perbedaan kurikulum kompetensi ini dengan kurikulum sebelumnya tetapi kurikulum berbasis kompetensi ini lebih menekankan pada muatan lokalnya yang ditujukan pada pengelolaan sumber daya yang ada.

d) Kebijakan pendidikan di era globalisasi

Pada era globalisasi ini, baik yang mencakup aspek ekonomi, budaya, politik, ataupun sosial sekalipun akan memberikan kemungkinan yang sangat terbuka bagi siapa saja untuk turut bersaing di setiap negara peserta. Persaingan bebas ini menuntut setiap negara untuk siap secara optimal bila ingin tetap bisa berperan serta. Kalau tidak, negara tersebut harus bersiap-siap untuk bangkrut dan keluar dari arena persaingan.

Sektor pendidikan yang menjadi tulang punggung penting dalam membina dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM), perlu mengambil langkah konkret dalam menghadapi kecenderungan global tersebut. Banyaknya mulai bermunculan sekolah internasional di Indonesia yang didirikan oleh penanam modal asing dari India, America, Australia dan lainnya atau pun penanam modal asing bekerja sama dengan penanam modal dalam negeri merupakan tantangan bagi pemerintah untuk mengambil keputusan dalam bidang pendidikan agar tak tertinggal dalam era globalisasi ini, tetapi sampai saat ini pemerintah belum mampu mengarahkan pada sistem pendidikan yang mantap dan professional.

h. Rangkuman

Dari paparan yang telah disajikan oleh penulis, pada bab-bab sebelumnya, dapat diambil kesimpulan secara umum bahwa kebijakan pendidikan memang selalu bernuansa politis. Sistem pendidikan yang ditetapkan melalui kebijakan pendidikan tersebut sebenarnya adalah usaha-usaha pemerintah sebagai kelompok elit minoritas yang sedang berkuasa di sebuah negara untuk melanggengkan status kekuasaannya serta melestarikan hegemoni

atas rakyat mayoritas yang menjadi sasaran implementasi kebijakan tersebut.

Secara garis besar, arah makro politik kebijakan pendidikan di Indonesia pra proklamasi kemerdekaan Indonesia berdasarkan periodisasi perkembangan pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Animisme & dinamisme (sebelum 1M); Pendidikan tidak terlembagakan dan berlangsung secara turun temurun menurut adat suku atau kelompok masyarakat. Tujuan pendidikan sangatlah praktis untuk menjaga keberlangsungan hidup individu maupun kelompok.
2. Sinkretisme Budha & Hindu-Syiwa (1M-15M); Pendidikan yang berbasis keagamaan ini diselenggarakan oleh kaum Brahmana dan hanya diperuntukkan bagi kalangan kerajaan dan bangsawan dengan model pengajaran di kuil-kuil, pondok, maupun secara privat. Kasta rendah tidak diberikan kesempatan untuk berpendidikan. Tujuan pendidikan yang diadakan hanya bagi kasta tertentu ini adalah untuk melanggengkan kekuasaan kaum elit kerajaan dan bangsawan agar rakyat dapat dihegemoni melalui perbudakan.
3. Islam (12M) Pendidikan berbasis keagamaan ini diperuntukkan bagi semua golongan masyarakat secara tradisional dan melalui jalan damai. Pengajaran dilakukan di langgar, surau, pesantren, maupun model perjalanan dakwah melalui wali-wali. Penguasa kerajaan memeluk Islam dan membantu penyebarannya untuk mempermudah hubungan dengan pedagang-pedagang bangsa asing pemeluk agama Islam.
4. Portugis (16M); Pendidikan dilakukan di sekolah formal seperti seminari dan sejenisnya, diperuntukkan bagi semua golongan. Pendidikan berbasis keagamaan ini mengandung misi penyebaran agama Katholik melalui sekolah-sekolah formal.
5. VOC (1596-1799); Kebijakan dari VOC yang bekerjasama dengan pihak zending (NZG). Pendidikan diselenggarakan dengan misi Kristenisasi untuk menghalau pengaruh Katholikusasi Portugis, dan untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang

tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.

6. Hindia Belanda (1799-1811); Peraturan umum pendidikan dan pengajaran Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.
7. Inggris (1811-1816); Pendidikan tidak diperhatikan sehingga mengalami kemunduran.
8. Hindia Belanda; (1816-1942); Regeringsreglement 1848, Dekrit Kerajaan, dan peraturan-peraturan mengenai pendidikan dan pengajaran yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal dan perangkat-perangkat dibawahnya. Pendidikan diselenggarakan untuk memfasilitasi anak-anak pegawai VOC yang tinggal di negeri jajahan bersama orang tuanya, serta untuk mendapatkan pegawai rendahan dari golongan priyayi pribumi.
9. Jepang (1942-1945); Osamu Sirei No.1 dan Maklumat-maklumat tentang sistem persekolahan Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk menghilangkan pengaruh Belanda dan menanamkan indoktrinasi Nipponisasi, memperkuat kepentingan perang Jepang, serta meluluskan tenaga kepegawaian untuk pengelolaan pemerintahan.

Sejarah kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan di Indonesia dapat diikuti sesuai dengan pembagian kurun waktu sebagai berikut: Pada masa orde lama Soekarno, Presiden RI yang pertama, (1945-1966), membawa semangat *nation and character building* dalam pendidikan di Indonesia. Di seluruh pelosok tanah air didirikan sekolah dan anak-anak dicari untuk disekolahkan tanpa bayar. Perubahan yang terjadi dalam bidang pendidikan, merupakan perubahan yang menyangkut penyesuaian kebijakan pendidikan dengan dasar dan cita-cita dari suatu bangsa yang merdeka dan negara yang merdeka.

Orde baru adalah masa pemerintahan di Indonesia sejak 11 Maret 1966 hingga terjadinya peralihan kepresidenan, dari presiden Soeharto ke presiden Habibie pada 21 Mei 1998. Pemerintahan Orde

Baru yang dipimpin Soeharto mengedepankan moto *membangun manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya* sebagai pengganti dari moto Presiden Soekarno *nation and character building*. Dibantu oleh para ilmuwan dari Amerika Serikat, pada tahun 1968 dilakukan upaya untuk menyempurnakan kurikulum pendidikan. Kebijakan pemerintah orde baru, sebelum maupun setelahnya seringkali menganak tirikan pendidikan. Pendidikan mempunyai anggaran paling kecil dari dana APBD dan sistem pendidikan yang terpusat atau dengan istilah sentralisasi membuat kualitas pendidikan Indonesia semakin memburuk. Yang lebih menyedihkan dari kebijakan pemerintahan orde baru terhadap pendidikan adalah sistem doktrinisasi, yaitu sebuah sistem yang memaksakan paham-paham pemerintahan orde baru agar mengakar pada benak anak-anak. Bahkan dari sejak sekolah dasar sampai pada tingkat perguruan tinggi, diwajibkan untuk mengikuti penataran P4 yang berisi tentang hapalan butir-butir Pancasila. Proses indoktrinisasi ini tidak hanya menanamkan paham-paham orde baru, tetapi juga sistem pendidikan masa orde baru yang menolak segala bentuk budaya asing, baik itu yang mempunyai nilai baik ataupun mempunyai nilai buruk. Paham orde baru yang membuat kita takut untuk melangkah lebih maju.

Masa Reformasi (1998-Sekarang), pemerintah masa reformasi telah banyak melakukan perubahan-perubahan menuju pembenahan yang lebih baik. Pada dasarnya setiap masa memiliki ciri khas dalam pengembangan pendidikan, masa orde lama dan orde baru melakukan pendidikan yang sentralistik sedangkan masa reformasi sampai sekarang telah menerapkan pendidikan desentralistik.

Kebijakan-kebijakan pemerintah bidang pendidikan, yang pernah terjadi dan yang paling mendasar di Indonesia masa reformasi, yaitu: pertama; kebijakan tentang kuantitas dan kualitas guru; Kekuatan bagi peningkatan dan penambahan kuantitas dan kualitas guru adalah adanya niat baik pemerintah pusat untuk dapat melakukan pemerataan jumlah guru dengan sistem “guru kontrak” dan mengadakan perubahan kurikulum dengan berbasis pada kompetensi (KBK). Hal ini merupakan *good will* dari pemerintah

terhadap dunia pendidikan. Kekuatan lain bagi peningkatan mutu guru sebagai salah satu tuntutan dalam penciptaan SDM yang bermutu melalui kegiatan pendidikan yang lebih berkualitas adalah dengan dinaikkannya anggaran pendidikan menjadi 20% dari APBN. Hal yang tak kalah pentingnya adalah kesadaran yang cukup tinggi dari tokoh-tokoh dunia pendidikan untuk menyongsong abad baru ini dengan pendidikan yang lebih berkualitas, termasuk didalamnya kepedulian wakil-wakil rakyat di DPR dalam menyuarakan dan mendorong perhatian yang lebih serius pada dunia pendidikan.

Kedua; Kebijakan seputar supervisi pendidikan; Terkait dengan tuntutan untuk mereformasi dan mereposisi fungsi dan peran kepala sekolah serta para penilik/pengawas yang selama ini menjadi raja-raja kecil dalam sebuah Negara, menjadi bagian yang terelakkan. Kepala sekolah yang biasanya terkenal sebagai penguasa tunggal di sekolah saat ini hanya diberikan kekuasaan selama I periode (4-8 tahun saja). Dan jika kepala sekolah berbuat kesalahan maka kepala sekolah tersebut dapat diberhentikan. Selain itu dalam pengambilan keputusan dilaksanakan secara demokratis dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat.

Ketiga; Kebijakan terkait kurikulum berbasis kompetensi (KBK); Pada dasarnya tidak ada perbedaan kurikulum kompetensi ini dengan kurikulum sebelumnya tetapi kurikulum berbasis kompetensi ini lebih menekankan pada muatan lokalnya yang ditujukan pada pengelolaan sumber daya yang ada.

Keempat; Kebijakan pendidikan di era globalisasi; Pada era globalisasi ini, baik yang mencakup aspek ekonomi, budaya, politik, ataupun sosial sekalipun akan memberikan kemungkinan yang sangat terbuka bagi siapa saja untuk turut bersaing di setiap negara peserta. Persaingan bebas ini menuntut setiap negara untuk siap secara optimal bila ingin tetap bisa berperan serta. Kalau tidak, negara tersebut harus bersiap-siap untuk bangkrut dan keluar dari arena persaingan.

Pada intinya setiap masa yang berlalu pemerintah selalu mengambil kebijakan dalam rangka perbaikan dan pengembangan

pendidikan baik kurikulum, guru, sarana prasarana dan komponen pendidikan lainnya.

i. Bahan Bacaan

Utama

- Nasution, 1994. *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Bandung: Dinas Sejarah TNI AD dan Penerbit Angkasa Bandung,
- Gunawan, Ari, 1986, *Kebijakan-kebijakan Pendidikan*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Arif Rohman, 2009. *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama..
- Patriana, Uwe Schippers Djadjang Madya, *Pendidikan Kejuruan di Indonesia*, Bandung: Angkasa. 1994, hlm. 7
- Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007, *Analisis Swot Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Grafindo, Hal 58.
- Mustafa dan abdulloh, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, 1998,(bandung pustaka setia), Hlm: 130.
- Anam, S, 2010. *Sekolah dasar, pergulatan mengejar ketertinggalan*, Solo: Wijatri, hlm: 113-148
- Zuhairini dkk, 1986, *Sejarah Pendidikan Islam, Proyek Pembinaan Prasarana Dan Sarana Perguruan Tinggi Agama*, Jakarta, hlm: 153.

Anjuran

- Soenarto, N., *Biaya Pendidikan di Indonesia: Perbandingan pada Zaman Kolonial Belanda dan NKRI*, akses, <http://www.kompas.com>,
- Sanjaya, W. *Kajian Kurikulum dan Pembelajaran*, Bandung: Sekolah Pasca Sarjana UPI, 2007
- Assegaf, Abd. Rachman. 2005 . *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*. Yogyakarta: Kurnia Kalam.
- Beeby, CE. 1982 . *Pendidikan Di Indonesia: Penilaian dan Pedoman Perencanaan*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Boxer, CR. 1985 . *Jan Kompeni*. Terjemahan. Jakarta:Sinar Harapan.
- BSNP. 2003 . *Buletin BSNP*. Jakarta: Depdiknas.

- Buchori, Mochtar. 2007 . Evolusi Pendidikan di Indonesia: Dari Kweekschool Sampai ke IKIP 1852-1998. Yogyakarta: Insist.
- der Wal, SL. 1977 . Pendidikan di Indonesia 1900-1940: Kebijaksanaan Pendidikan di Hindia Belanda 1900-1940. Terjemahan. Jakarta: Depdikbud.
- Dunn, William N. 2003 . Analisis Kebijakan Publik. Terjemahan. Yogyakarta: UGM Press.
- Djojonegoro, Wardiman. 1996 . Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan Di Indonesia. Jakarta: Depdikbud.
- Ellis, Arthur K., Cogan, JJ, dan Howey, KR. 1986 . Introduction to the Foundations of Education. USA: Prentice Hall.
- Ham, Ong Hok. 2004 . Dari Soal Priyayi Sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Howlett, M., dan Ramesh, M. 1998 . Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. Policy Studies Journal. Vol. 26 No.3.
- Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Reyes, (2001). Ibtihadj, Musyarof. 2006 . Islam Jawa: Kajian Fenomenal tentang Pengaruh Islam Dalam Budaya Jawa. Yogyakarta: Tugu Publisher.
- Kartodirdjo, Sartono. 1987. Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900, Dari Emporium Sampai Imperium, Jilid 1. Jakarta: Gramedia.
- Kartono, Kartini. 1990 . Wawasan Politik Mengenai Sistem Pendidikan Nasional. Bandung: Mandar Maju.
- Najamuddin, 2005 . Perjalanan Pendidikan Di Tanah Air (Tahun 1800-1945). Bandung: Rineka Cipta.
- Poerbawakatja, Soegarda. 1968 . Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka. Jakarta: Gunung Agung.
- Rickfles, MC. 2001. Sejarah Indonesia Modern 1200-2004. Jakarta: Serambi.
- Said, Muhammad, dan Affan, Junimar. 1987 . Mendidik Dari Zaman Ke Zaman. Bandung: Jemmars.
- Sanit, Arbi. 1986 . Sistem Politik Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka.

- Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. 2007 . Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Malang: YAPPIKA, MCW, dan In Trans Publishing.
- Sirozi, Muhammad. 2004 . Politik Kebijakan Pendidikan Di Indonesia: Peran Pemimpin Muslim Dalam Penyusunan UU No.2 Tahun 1989 Tentang SPN. Jakarta-Leiden: INIS.
- Suminto, Aqib. 1984 . Politik Islam Hindia Belanda: Het Kantoor voor Inlandsche zaken. Jakarta: LP3ES.
- Supriadi, Dedi, dan Hoogenboom, Irene. 2003. Guru di Indonesia Dari Masa Ke Masa. Dalam Supriadi, Dedi (Ed.). 2003. Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya sejak Zaman Kolonial hingga Era Reformasi. Jakarta: Depdikbud.
- Supriadi, Dedi (Ed.). 2003. Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya sejak Zaman Kolonial hingga Era Reformasi. Jakarta: Depdikbud.
- Steenbrink, Karel A. 1986 . Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Moderen. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Syafiie, Inu Kencana, dan Azhari. 2006 . Sistem Politik Indonesia. Bandung: Refika Aditama.
- van Niel, Robert. 1984 . Munculnya Elit Modern Indonesia. Bandung: Pustaka Jaya.
- Wibowo, Eddi, dan Subandini, Mira, dan Tangkilisan, HNS. 2004 . Hukum dan Kebijakan Publik. Yogyakarta: YPAPI.
- Wibowo, Eddi, dan Subandini, Mira, dan Tangkilisan, HNS. 2007. Pendidikan di Zaman Hindu dan Zaman Kolonial

j. Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan, kebijakan pendidikan sebelum Proklamasi?
2. Jelaskan, kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan?
3. Jelaskan, kebijakan pendidikan masa orde baru?
4. Jelaskan, kebijakan pendidikan zaman Reformasi?

BAB X

KEBIJAKAN POKOK PEMBANGUNAN PENDIDIKAN NASIONAL DAN ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL

A. Standar Kompetensi

Memahami kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan.

Tujuan Pembelajaran:

Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- k.** Menjelaskan kebijakan pokok pembangunan Pendidikan nasional;
- l.** Menjelaskan konsep wajib belajar: Menganalisis kebijakan wajib belajar sembilan tahun;
- m.** Menjelaskan konsep Otonomi daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan;
- n.** Menjelaskan konsep link and match: Menganalisis kebijakan link and match pada SD, SLTP, SMU;
- o.** Menjelaskan kebijakan Ebtanas/UAN: Menganalisis implementasi kebijakan Ebtanas/UAN dan dampak kebijakan Ebtanas/UAN terhadap mutu pendidikan

B. Uraian Materi

1. Konsep Dasar Kebijakan pokok Pembangunan Pendidikan Nasional

a. Pembangunan Nasional

Pembangunan Nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat,

mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Tujuan pembangunan nasional adalah sebagai usaha untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh bangsa dan dalam pelaksanaannya bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah saja tetapi juga merupakan tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia. Maksudnya adalah setiap warga negara Indonesia harus ikut serta dan berperan dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan profesi dan kemampuan masing-masing.

Dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibangun mencakup hal yang bersifat lahiriah maupun batiniah yang selaras, serasi dan seimbang. Itulah sebabnya pembangunan nasional yang dilaksanakan bertujuan mewujudkan manusia dan masyarakat Indonesia yang seutuhnya yaitu sejahtera lahir dan batin.

Pembangunan yang bersifat lahiriah dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup fisik manusia, misalnya sandang, pangan, perumahan, pabrik, gedung perkantoran, pengairan, sarana dan prasarana transportasi, sarana dan prasarana olah raga dan sebagainya. Sedangkan pembangunan yang bersifat batiniah misalnya pembangunan sarana dan prasarana: ibadah, pendidikan, rekreasi dan hiburan, kesehatan dan sebagainya. Bagaimana proses pembangunan nasional itu berlangsung, maka harus dipahami manajemen nasional yang terangkai dalam sebuah Sistem Manajemen Nasional.

b. Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan Nasional

Kebijakan pokok pembangunan pendidikan nasional diantaranya adalah pemerataan dan perluasan akses pendidikan, kebijakan tersebut diarahkan pada upaya memperluas daya tampung satuan pendidikan sesuai dengan prioritas nasional, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta didik dari berbagai golongan masyarakat yang berbeda baik secara sosial, ekonomi, gender, lokasi tempat tinggal dan tingkat kemampuan intelektual serta kondisi fisik.

Kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan kapasitas penduduk Indonesia untuk dapat belajar sepanjang hayat dalam rangka peningkatan daya saing bangsa.

Pendidikan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia, bahkan kinerja pendidikan yaitu gabungan angka partisipasi kasar (APK) jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi dan angka melek aksara digunakan sebagai variabel dalam menghitung Indeks Pembangunan Manusia (IPM) bersama-sama dengan variabel kesehatan dan ekonomi.

Oleh karena itu, pembangunan pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Semua harapan, tujuan, dan target pembangunan pendidikan di era otonom daerah diharapkan terwujud melalui empat strategi pokok pembangunan pendidikan nasional sebagaimana diuraikan satu per satu berikut ini.

1) Peningkatan Pemerataan Kesempatan Pendidikan

Semua warga negara Republik Indonesia diberi akses pendidikan yang sama, apa pun tingkat ekonomi mereka, di mana pun tempat tinggal mereka, dan apa pun latar belakang sosial mereka.

2) Peningkatan Relevansi Pendidikan dengan Pembangunan

Salah satu konsep yang digunakan dalam penetapan strategi ini adalah konsep link and match (keterkaitan dan kesepadanan) antara materi ajar (curriculum content) dengan kebutuhan di lapangan (job market). Penerapan konsep link and match diharapkan dapat melahirkan para lulusan yang memiliki jenis ketrampilan yang benar-benar dibutuhkan oleh dunia kerja sehingga ketika lulus mereka “siap bekerja”. Namun, ada kecenderungan dikalangan praktisi pendidikan untuk memahami bahwa yang dibutuhkan oleh para lulusan pendidikan adalah ketrampilan kerja. Semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan diarahkan pada upaya pemberian ketrampilan kerja kepada peserta didik, tanpa memberikan perhatian yang cukup pada

aspek-aspek non ketrampilan, seperti kepribadian dan etika. Akibatnya, banyak para lulusan tersebut terampil bekerja, tetapi kurang memiliki kepribadian dan sikap yang diperlukan untuk sukses bekerja. Banyak di antara mereka yang sangat terampil dan penuh Dedikasi dalam bekerja, tetapi kurang memiliki moralitas kerja yang baik.

3) Peningkatan Kualitas Pendidikan.

Penerapan strategi ini dimulai pada jenjang sekolah dasar, yaitu dengan mengembangkan Sistem Pembinaan Profesional (SPP) dengan pendekatan gugus sekolah. Tiga hingga delapan sekolah dasar yang lokasinya berdekatan dikelompokkan dalam satu gugus, lalu salah satu sekolah ditunjuk sebagai sekolah inti dan yang lainnya menjadi sekolah imbas.

4) Peningkatan Efisiensi Pengelolaan Pendidikan.

Hingga tahun 1998 atau saat runtuhnya rezim orde baru, program pembangunan pendidikan lebih terfokus pada aspek kuantitas. Pada era otonomi daerah, program-program pembangunan pendidikan sudah mulai terfokus pada aspek kualitas, relevansi, dan efisiensi, dengan tetap memperhatikan aspek kuantitas. Lembaga-lembaga pendidikan dari tingkat sekolah dasar hingga perguruan tinggi didorong untuk mengembangkan program-programnya secara sangat efisien.

2. Kebijakan Wajib Belajar 9 Tahun

a. Latar Belakang Pelaksanaan Wajib Belajar

Program Wajib Belajar pada hakikatnya merupakan upaya sistematis pemerintah untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, sehingga dapat berpartisipasi aktif dalam keseluruhan pembangunan nasional serta adaptif dalam penyerapan informasi ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), yang muaranya adalah mendekatkan pada pencapaian tujuan pembangunan nasional, yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Selain itu, Program Wajib Belajar juga merupakan salah satu pengembangan skenario pendidikan yang dijangkaukan untuk perluasan dan pemerataan kesempatan belajar bagi setiap warga negara.

Kebijakan tersebut merupakan salah satu penjawantahan isi pasal 31 UUD 1945 ayat 1 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Hal ini sejalan dengan Hasil Konferensi Pendidikan untuk Semua (*Education for All*) di Jomtien, Thailand, Maret 1990. Konferensi yang dihadiri oleh 1500 peserta dari 155 negara tersebut menegaskan bahwa “pendidikan merupakan hak bagi semua orang dan juga dapat membantu secara meyakinkan orang menjadi lebih aman, lebih sehat, lebih berhasil, dan lebih berwawasan lingkungan”.

Dalam kaitannya dengan pendidikan untuk semua tersebut, deklarasi pendidikan untuk semua di Indonesia, khususnya berkaitan dengan pengembangan pendidikan dasar, adalah pendidikan semesta (*Universal Education*). Artinya, sistem pendidikan nasional di Indonesia dikerangkakan untuk membuka dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada semua warga negara untuk memperoleh pendidikan dasar.

Sejalan dengan isi deklarasi tersebut, awalnya Program Wajib Belajar di Indonesia dimaknai sebagai pemberian kesempatan belajar seluas-luasnya kepada setiap warga negara untuk mengikuti pendidikan sampai dengan tingkat pendidikan tertentu .

Ditinjau dari dimensi pembangunan nasional secara keseluruhan, Program Wajib Belajar merupakan salah satu bentuk kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Meskipun secara makro, peningkatan sumber daya manusia tersebut juga mencakup aspek sosial dan ekonomi, namun dimensi utama dan kuncinya adalah pendidikan.

Menyadari betapa besar dan penting peran pendidikan dalam peningkatan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia, Pemerintah mengambil langkah antisipatif dengan penancangan dan pemberlakuan Program Wajib Belajar bagi setiap warga negara. Pada tahap awal Pemerintah telah menancangan Program Wajib Belajar 6 Tahun yang pada dasarnya merupakan prasyarat umum bahwa setiap anak usia sekolah dasar (7-12 tahun) harus dapat membaca, menulis, dan berhitung.

Program Wajib Belajar 6 Tahun yang dicanangkan Pemerintah pada PELITA III tersebut telah memberikan dampak positif dan hasil yang menggembirakan, terutama pada percepatan pemenuhan kualitas dasar manusia Indonesia.

Salah satu hasil yang paling mencolok dirasakan, bahwa Program Wajib Belajar 6 Tahun tersebut telah mampu menghantarkan Angka Partisipasi (Murni) Sekolah. Dalam rangka memperluas kesempatan pendidikan bagi seluruh warga negara dan juga dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia, Pemerintah melalui PP No. 28/1990 tentang Pendidikan Dasar menetapkan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Orientasi dan prioritas kebijakan tersebut, antara lain: (1) penuntasan anak usia 7-12 tahun untuk Sekolah Dasar (SD), (2) penuntasan anak usia 13-15 tahun untuk SLTP, dan (3) pendidikan untuk semua (*educational for all*).

Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun diharapkan mampu mengantarkan manusia Indonesia pada pemilikan kompetensi Pendidikan Dasar, sebagai kompetensi minimal. Kompetensi Pendidikan Dasar yang dimaksudkan, mengacu pada kompetensi yang termuat dalam Pasal 13 UU No. 2/1989 yaitu kemampuan atau pengetahuan dan ketrampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta untuk mengikuti pendidikan yang lebih tinggi (pendidikan menengah).

Hal ini juga relevan dengan unsur-unsur kompetensi pendidikan dasar yang harus dikuasai lulusan seperti yang diidentifikasi oleh *The International Development Research Center*, meliputi:

- 1) kemampuan berkomunikasi;
- 2) kemampuan dasar berhitung;
- 3) pengetahuan dasar tentang negara, budaya, dan sejarah;
- 4) pengetahuan dan ketrampilan dasar dalam bidang kesehatan, gizi, mengurus rumah tangga, dan memperbaiki kondisi kerja; dan
- 5) kemampuan berpartisipasi secara aktif dalam masyarakat sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara, bersikap dan berpikir kritis,

serta dapat memanfaatkan perpustakaan, buku-buku bacaan, dan siaran radio.

Program wajib belajar 9 tahun yang didasari konsep “pendidikan dasar untuk semua” (*universal basic education*), juga sejalan dengan Piagam PBB tentang Hak Asasi Manusia, tentang Hak Anak, dan tentang Hak dan Kewajiban Pendidikan Anak.

Wajib belajar 9 tahun juga bertujuan merangsang aspirasi pendidikan orangtua dan anak yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan produktivitas kerja penduduk secara nasional. Untuk itu, target penyelenggaraan wajib belajar 9 tahun bukan semata-mata untuk mencapai target angka partisipasi sesuai dengan target yang ditentukan namun perhatian yang sama ditujukan juga untuk memperbaiki kualitas pendidikan dasar dan pelaksanaan pendidikan yang mangkus (efektif).

Pelaksanaan dan ketuntasan program wajib belajar juga mampu mengurangi angka kemiskinan. Melalui pendidik ini pula, bangsa Indonesia mampu mencapai cita-citanya, yaitu menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. “Pendidikan adalah kekuatan”, maka Bangsa Indonesia akan segera terbebas dari kebodohan dan kemiskinan serta menjadi bangsa yang unggul pada kompetisi global.

Lebih lanjut, wajib belajar merupakan fondasi bagi pengembangan jenjang pendidikan lebih lanjut dan kemajuan peradaban bangsa khususnya dalam menghadapi tantangan dan perkembangan zaman dan kompetisi tingkat global. Pendidikan dasar juga mampu mewujudkan masyarakat yang cerdas, dan ekonomi yang mapan sehingga negara menjadi maju.

b. Tujuan Program Pelaksanaan Wajib Belajar

Di sisi lain, pelaksanaan wajar baik 6 tahun maupun 9 tahun secara umum bertujuan untuk:

1. memberikan kesempatan setiap warga negara tingkat minimal SD dan SMP atau yang sederajat,
2. setiap warga negara dapat mengembangkan dirinya lebih lanjut yang akhirnya mampu memilih dan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan potensi yang dimiliki,

3. Setiap warga negara mampu berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara, dan 4) Memberikan jalan kepada siswa untuk melanjutkan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi.

Wajib belajar merupakan salah satu program yang gencar digalakkan oleh Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas).

Program ini mewajibkan setiap warga negara Indonesia untuk bersekolah selama 9 (sembilan) tahun pada jenjang pendidikan dasar, yaitu dari tingkat kelas 1 Sekolah Dasar (SD) atau Madrasah Ibtidaiyah (MI) hingga kelas 9 Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs).

Landasan pokok keberadaan sistem pendidikan nasional adalah UUD 45 Bab XIII, Pasal 31, ayat (1) Yang menyatakan bahwa: Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran. Hal ini mengandung implikasi bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu memberi kesempatan belajar yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara. Dengan demikian, dalam penerimaan seseorang sebagai peserta didik, tidak dibenarkan adanya perlakuan yang berbeda yang didasarkan atas jenis kelamin, agama, ras, suku, Tatar belakang sosial dan tingkat kemampuan ekonomi.

Program pendidikan wajib belajar di Indonesia telah dirintis sejak tahun 1950. Dalam UU nomor 4 tahun 1950, UU nomor 12 tahun 1954 telah ditetapkan bahwa setiap anak usia 8-14 tahun terkena pendidikan wajib belajar. Namun program pendidikan wajib belajar yang dicanangkan oleh pemerintah belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, karena adanya pergolakan politik secara terus-menerus. (A. Daliman, 1995:138).

Gerakan pendidikan wajib belajar sebagai suatu gerakan secara nasional dan sekaligus sebagai bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional dimulai sejak Pelita IV. Pada hari pendidikan nasional tanggal 2 Mei 1984 secara resmi Presiden Suharto mencanangkan dimulainya pelaksanaan dan penyelenggaraan pendidikan wajib belajar.

Pada tahap ini penyelenggaraan pendidikan wajib belajar masih terbatas pada tingkat Sekolah Dasar. Berbeda dengan

pendidikan wajib belajar tahun 1950, maka pendidikan wajib belajar tahun 1984 ini lebih diarahkan kepada, anak-anak usla, 7-12 tahun.

Dua kenyataan mendorong segera (illaksanakannya gerakan pendidikan wajib belajar tersebut. Kenyataan pertama, ialah masih adanya anak usia 7-12 tahun yang belum pernah bersekolah atau putus sekolah pada tingkat sekolah dasar, Pada tahun 1983 terdapat sekitar 2 juta anak usia 7-12 tahun yang terlantar dan putus sekolah pada tingkat sekolah dasar.

Sedangkan pada saat dicanangkannya pendidikan wajib belajar pada tahun 1984 masih terdapat anak berusia 7-12 tahun sekitar kurang lebih 1,5 juta orang yang belum bersekolah. Kenyataan kedua, ialah adanya keinginan pemerintah untuk memenuhi ketetapan GBHN yang telah mencantumkan rencana penyelenggaraan pendidikan wajib belajar sejak GBHN 1978 maupun GBHN 1983. Gerakan pendidikan wajib belajar yang dimulai 2 Mel 1984 dipandang sebagai pemenuhan janji pemerintah untuk menyediakan sarana dan prasarana pendidikan dasar secara cukup dan memadai, sehingga cita-cita mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang termaksud dalam Pembukaan UUD 1945 segera dapat diwujudkan. (Haris Mudjiman, 1994:1-2).

c. Peningkatan Pendidikan Wajib Belajar, menjadi Wajib Belajar 9 Tahun

Peningkatan pendidikan wajib belajar menjadi pendidikan wajib belajar 9 tahun dengan harapan terwujud pemerataan pendidikan dasar (SD dan SLIP) yang bermutu serta lebih menjangkau penduduk daerah terpencil. Hal ini sesuai dengan UU No: 2 tahun 1989 tentang stern pendidikan nasional, kemudian lebih dipertegas lagi di dalam Undang-Undang RI No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional sebagaimana yang tertuan pada pasal 34 sebagai berikut:

- 1) Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar.
- 2) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

- 3) Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan. Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- 4) Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Di dalam GBHN 1993, dicantumkan bahwa pemerintah harus berupaya untuk memperluas kesempatan pendidikan baik pendidikan dasar, pendidikan menengah kejuruan, maupun pendidikan profesional, melalui jalur sekolah dan jalur luar sekolah. Dalam rangka memperluas kesempatan belajar pendidikan dasar, maka pada tanggal 2 Mei 1994 pemerintah mencanangkan program pendidikan wajib belajar 9 tahun. Lebih lanjut dikemukakan bahwa tahap penting dalam pembangunan pendidikan adalah meningkatkan pendidikan wajib belajar 6 tahun menjadi 9 tahun. (Sri Hadjoko Wirjornartorio, 1995:49, Ahmadi, 1991:74,182).

Pendidikan wajib belajar 9 tahun menganut konsepsi pendidikan semesta (universal basic education), yaitu suatu wawasan untuk membuka kesempatan pendidikan dasar. Jadi sasaran utamanya adalah menumbuhkan aspirasi pendidikan orang tua dan peserta didik yang telah cukup umur untuk mengikuti pendidikan, dengan maksud untuk meningkatkan produktivitas angkatan kerja secara makro.

Maksud utamanya adalah agar anak-anak memiliki kesempatan untuk terus belajar sampai dengan usia 15 tahun, dan sebagai landasan untuk belajar lebih lanjut baik di jenjang pendidikan lebih tinggi maupun di dunia kerja. (Kelompok PSDM, 1992, Adiwikarta, 1988).

Pelaksanaan pendidikan wajib belajar 9 tahun telah diatur lebih luas di dalam UU No: 20 tahun 2003. Bahwa sistem pendidikan nasional memberi hak kepada setiap warga negara memperoleh pendidikan yang bermutu dan juga berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat (pasal 5 ayat 1 dan 5).

Bagi warga negara yang memiliki kelainan emosional, mental, intelektual, dan atau sosial serta warga negara yang memiliki

potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.

Demikian juga warga negara di daerah terpencil atau terkebelakang serta masyarakat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus (pasal 5 ayat 2, 3 dan 4). Lebih jauh dijelaskan bahwa pendidikan wajib belajar 9 tahun bagi anak usia 7 sampai 15 tahun harus diselenggarakan oleh pemerintah (pusat), pemerintah daerah, dan masyarakat tanpa dipungut biaya. (Arifin, 2003: 11).

Merujuk pada paparan yang telah dikemukakan di atas, dapat dipahami bahwa ciri-ciri pelaksanaan pendidikan wajib belajar-9 tahun di Indonesia adalah; (1) tidak bersifat paksaan melainkan persuasif, (2) tidak ada sanksi hukum, (3) tidak diatur dengan Undang-Undang tersendiri, dan (4) keberhasilan diukur dengan angka partisipasi pendidikan dasar yang semakin meningkat.

Selain itu, Program Wajib 9 th ini diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara; berikut adalah beberapa hal yang relevan dengan pembahasan yang dimuat dalam Permendiknas No 35 tahun 2006:

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 35 tahun 2006 Tanggal 18 September 2006 Pedoman Pelaksanaan Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Dan Pemberantasan Buta Aksara (Gnp-Pwb/Pba)

a. Tujuan GNP-PWB/PBA adalah:

- 1) Mempercepat perluasan akses anak usia 7-12 tahun di SD/MI/pendidikan yang setara dalam rangka mendukung penuntasan Wajib Dikdas 9 tahun pada akhir tahun 2008;
- 2) Mempercepat perluasan akses anak usia 13-15 tahun di SMP/MTs/pendidikan yang setara dalam rangka mendukung penuntasan Wajib Dikdas 9 tahun pada akhir tahun 2008;
- 3) Mempercepat peningkatan angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas melalui pengurangan jumlah penduduk buta aksara usia 15 tahun ke atas (data BPS 2004, sebanyak

15.414.311 orang atau 10,21%) menjadi 5% pada akhir tahun 2009.

b. Sasaran dan Target GNP-PWB/PBA

Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (GNP-PWB)

1) Sasaran GNP-PWB adalah:

- (a) Anak usia 7-12 tahun yang belum mengikuti pendidikan atau putus sekolah SD/MI/pendidikan yang setara;
- (b) Anak yang telah lulus SD/MI/pendidikan yang setara, yang belum memperoleh kesempatan belajar, dan yang putus sekolah di SMP/MTs/pendidikan yang setara.

2) Target GNP-PWB adalah:

- (a) Meningkatnya persentase peserta didik SD/MI/ pendidikan yang setara yang berusia 7-12 tahun terhadap penduduk usia 7-12 tahun (APM) sekurang-kurangnya menjadi 95% pada akhir Tahun 2008;
- (b) Meningkatnya persentase peserta didik SMP/MTs/ pendidikan yang setara terhadap penduduk usia 13-15 tahun (APK) sekurang-kurangnya menjadi 95% pada akhir Tahun 2008;
- (c) Menurunnya angka putus sekolah SD/MI/pendidikan yang setara setinggi-tingginya menjadi 1% dan SMP/MTs/ pendidikan yang setara setinggi-tingginya menjadi 1%;
- (d) Meningkatnya kualitas lulusan dengan indikator 60% peserta Ujian Sekolah SD mencapai nilai di atas 6,00, 70% peserta Ujian Nasional SMP mencapai nilai di atas 6,00;
- (e) Terlengkapinya sarana dan prasarana pendidikan sehingga 75% SD/MI dan 75% SMP/MTs memenuhi Standar Nasional Pendidikan;
- (f) Meningkatnya jumlah sekolah yang memiliki perpustakaan menjadi 30% untuk SD/MI/pendidikan yang sederajat, dan 80% untuk SMP/MTs/pendidikan yang sederajat;
- (g) Meningkatnya jumlah gedung SD/MI/pendidikan yang sederajat menjadi 100% dalam kondisi baik, dan

SMP/MTs/pendidikan yang sederajat menjadi 99% dalam kondisi baik;

- (h) Terbentuknya dan berfungsinya jaringan sistem informasi pendidikan dengan baik antarpusat-provinsi-kabupaten/kota;
- (i) Empat puluh persen (40%) SD/MI dan tujuh puluh persen (70%) SMP/MTs menjalankan manajemen berbasis sekolah (MBS) dengan baik;
- (j) Meningkatnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan.

c. Strategi Pelaksanaan GNP-PWB/PBA

Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (GNP-PWB)

1) Perluasan dan pemerataan pendidikan:

- (a) memperluas dan meratakan layanan pendidikan bagi anak usia wajar dikdas termasuk anak-anak dengan kebutuhan khusus terutama di daerah terpencil, terisolasi, dan tertinggal;
- (b) memberikan perhatian khusus dalam bentuk pembinaan, pemberian bantuan teknis, dan subsidi pada daerah-daerah yang APM/APK-nya rendah, terutama yang masih di bawah 75%, dan daerah-daerah yang angka absolutnya (anak tidak sekolah) tinggi;
- (c) menyediakan subsidi untuk kegiatan operasional sekolah dan keperluan siswa agar siswa dapat melanjutkan dan menamatkan pendidikan di SD/SMP/pendidikan yang sederajat tanpa terkendala oleh permasalahan ekonomi, geografi, sosial-budaya, daya tampung, dan lain-lain;
- (d) melakukan sosialisasi percepatan penuntasan Wajar Dikdas melalui berbagai cara kepada berbagai pihak, terutama masyarakat yang belum menyadari akan pentingnya “pendidikan bagi semua”;
- (e) melakukan advokasi dan asistensi kepada pemerintah daerah, terutama yang perhatian terhadap pembangunan pendidikannya masih tergolong rendah.

2) Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan:

- (a) melakukan upaya perbaikan mutu pendidikan melalui peningkatan prestasi akademik dan non-akademik siswa;
- (b) menurunkan angka mengulang kelas dan angka putus sekolah;
- (c) mengembangkan dan mengimplementasikan model-model pembelajaran yang bersifat aktif, kreatif/inovatif, efektif, menyenangkan, kontekstual, aktual, konkret, dan bermakna bagi pengembangan siswa;
- (d) melakukan rehabilitasi sarana/prasarana dan pemenuhan fasilitas pembelajaran agar memadai untuk menyelenggarakan proses belajar dan mengajar;
- (e) meningkatkan kapasitas (kemampuan), baik guru, kepala sekolah maupun kelembagaan sekolah.

3) Tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik:

- (a) menerapkan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*), yaitu partisipatif, transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, wawasan ke depan, penegakan hukum, keadilan, demokrasi, prediktif, kepekaan, profesional, efektif dan efisien, serta kepastian jaminan mutu;
- (b) meningkatkan kapasitas aparatur dan lembaga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya;
- (c) mengedepankan pengelolaan, kepemimpinan, organisasi dan administrasi pendidikan yang berpihak pada pelayanan peserta didik.

4) Pembiayaan

- (a) Pembiayaan untuk pelaksanaan GNP-PWB/PBA bersumber dari:
 - (1) anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN);
 - (2) anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi;
 - (3) anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota; dan
 - (4) sumber lain yang tidak mengikat.

- (b) Sumber pendanaan tersebut diupayakan dengan proporsi sebagai berikut:
- (1) APBN Pusat; antara 50% – 60%
 - (2) APBD Provinsi; antara 20% – 30%
 - (3) APBD Kabupaten/Kota; antara 20% – 30%.
- (c) Prosedur tentang pengajuan dana, pencairan dana, rincian penggunaan dana, dan pertanggungjawaban dana, mengacu pada peraturan yang berlaku.

Wardiman Djojonegoro, (1992), mengemukakan alasan-alasan yang melatar belakangi dicanangkannya program pendidikan wajib belajar 9 tahun bagi, semua anak usia 7-15 mulai tahun 1994 adalah:

- 1) Sekitar 73,7% angkatan kerja Indonesia pada tahun 1992 hanya berpendidikan Sekolah Dasar atau lebih rendah, yaitu mereka tidak tamat Sekolah Dasar, dan tidak pernah sekolah. Jauh ketinggalan dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN, seperti Singapura.
- 2) Dan sudut pandang kepentingan ekonomi, pendidikan, dasar 9 tahun merupakan upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia yang dapat member, nilai tambah lebih tinggi terhadap pertumbuhan ekonomi. Dengan rata-rata pendidikan dasar 9 tahun, ditungskinkar. bagi mereka dapat memperluas wawasannya dalam menciptakan kegiatan ekonomi secara lebih beranekaragam (diversified).
- 3) Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang, maka semakin besar peluang untuk lebih mampu berperan serta sebagai pelaku ekonomi dalam sektor-sektor ekonomi atau sektor-sektor industri.
- 4) Dari segi kepentingan peserta didik, peningkatan usia wajib belajar dari 6 tahun menjadi 9 tahun akan memberikan kematangan yang lebih tinggi dalam penguasaan pengetahuan, kemampuan dan keterampilan. Dengan meningkatnya penguasaan kemampuan dan keterampilan, akan memperbesar peluang yang lebih merata untuk meningkatkan martabat, kesejahteraan, serta makna hidupnya.

- 5) Dengan semakin meluasnya kesempatan belajar 9 tahun, maka usia minimal angkatan kerja produktif dapat ditingkatkan dari 10 tahun menjadi 15 tahun.

Berdasarkan alasan-alasan yang melatarbelakangi dicanangkan program-program pendidikan wajib belajar 9 tahun sebagaimana yang dikemukakan di atas, memberikan gambaran bahwa untuk mencapai peningkatan kualitas sumber daya manusia, yang dapat memberi nilai tambah pada diri individu (masyarakat) itu sendiri mengenai penguasaan ilmu engetahuan, keterampilan, yang dapat mengantar pertumbuhan ekonomi, peningkatan produktivitas kerja, martabat, dan kesejahteraan hidupnya, hanya dapat dicapai lewat penuntasan pelaksanaan pendidikan untuk semua.

d. Pendekatan Pelaksanaan Wajib Belajar

Strategi pelaksanaan Wajib Belajar 9 Tahun di Indonesia, saat ini, dilaksanakan dengan menerapkan beberapa pendekatan, meliputi: pendekatan budaya, pendekatan sosial, pendekatan agama, pendekatan birokrasi, pendekatan hukum, serta pendekatan konteks.

1) Pendekatan Budaya

Sosialisasi wajib belajar dilakukan dengan memanfaatkan budaya yang berkembang di daerah tersebut; misalnya daerah yang masyarakatnya senang dengan seni, maka pesan-pesan wajib belajar dapat disisipkan pada gelar seni. Masyarakat yang sangat menghormati adat, maka tokoh adat dilibatkan dalam pemikiran dan pelaksanaan sosialisasi Wajar Dikdas sembilan tahun yang bermutu. Sanksi adat biasanya lebih disegani daripada sanksi hukum.

2) Pendekatan Sosial

Sosialisasi Wajar Dikdas sembilan tahun yang bermutu perlu memperhatikan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Bila dalam masyarakat ada tokoh yang disegani dan bisa menjadi panutan, maka tokoh ini perlu dilibatkan dalam sosialisasi. Tokoh masyarakat ini bisa berasal dari tokoh formal, maupun tokoh non formal. Pada masyarakat ekonomi lemah, sosialisasi dilakukan dengan memberikan informasi tentang pelayanan pemerintah untuk pendidikan, misalnya BOS ataupun beasiswa. Bila anak sibuk

membantu kerja orangtua, anak tidak harus berhenti bekerja, tetapi disampaikan jenis pendidikan alternatif yang bisa diikuti oleh anak yang bersangkutan, misalnya SMP Terbuka atau program Paket B.

3) Pendekatan Agama

Pada daerah tertentu ada yang masyarakatnya sangat agamis dan sangat mentaati ayat-ayat suci. Untuk daerah seperti ini peran para tokoh agama sangat sesuai. Dengan mengutip ayat-ayat suci, maka konsep wajib belajar lebih mudah diikuti. Untuk ini motto “belajar adalah ibadah” yang didasarkan atas kajian yang sangat mendalam oleh para tokoh agama dapat diangkat menjadi motto dalam sosialisasi Wajib Dikdas sembilan tahun yang bermutu.

4) Pendekatan Birokrasi

Pendekatan birokrasi ialah upaya memanfaatkan sistem pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pembentukan tim koordinasi di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan merupakan salah satu bentuk pendekatan birokrasi. Birokrasi ditempuh karena dengan pendekatan ini lebih mudah diperoleh berbagai faktor penunjang baik tenaga, sarana, maupun dana. Namun demikian pendekatan ini akan lebih berhasil bila digabung dengan pendekatan yang lain.

5) Pendekatan Hukum

Pendekatan hukum ialah pendekatan yang hanya digunakan untuk daerah yang masyarakatnya memiliki kesadaran terhadap pendidikan sangat rendah dan tingkat resistensinya tinggi. Program Wajib Belajar Sembilan Tahun sampai saat ini masih memberlakukan konsep “*universal basic education*” dan belum menerapkan konsep “*compulsary education*”. Artinya, program wajib belajar baru sebatas himbauan tanpa diikuti sanksi hukum. Namun jika diperlukan, UU Nomor 20 tahun 2003, memberi kemungkinan kepada pemerintah untuk menerapkan konsep “*compulsary education*”, sehingga berkonsekuensi adanya sanksi hukum bagi yang tidak mau melaksanakan tanggung jawabnya terhadap program wajib belajar, baik pemerintah, pemerintah daerah, orangtua, maupun peserta didik.

Untuk mempercepat akselerasi penuntasan wajib belajar, pada tahun 2006 pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden nomor 5 tahun 2006 tentang *Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara*. Inpres ini menginstruksikan kepada para Menteri terkait, Kepala BPS, Gubernur, Bupati dan Walikota untuk memberikan dukungan dan mensukseskan program pemerintah yang dimaksud.

e. Kondisi Pencapaian Wajib Belajar 9 Tahun

Indikator yang dipakai pemerintah untuk mengukur ketercapaian Program Wajib Belajar 9 Tahun adalah pencapaian Angka Partisipasi Kasar (APK). APK adalah hasil perhitungan jumlah siswa SMP/ sederajat di suatu daerah dibagi jumlah penduduk usia 13 s.d. 15 tahun dikali 100%. Tingkat ketuntasan daerah dalam melaksanakan program Wajar Dikdas 9 Tahun dikategorikan:

- 1) Tuntas pratama, bila APK mencapai 80% s.d. 84%
- 2) Tuntas madya, bila APK mencapai 85 % s.d. 89%
- 3) Tuntas utama, bila APK mencapai 90% s.d. 94%
- 4) Tuntas paripurna, bila APK mencapai minimal 95%.

f. Analisis Wajib Belajar dalam PP No. 47 Tahun 2008

1) Analisis Wajib Belajar dalam PP No. 47 Tahun 2008 dari aspek Hukum.

Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2008 tentang Wajib belajar merupakan pelaksanaan dari Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Didalam konsideranya dikemukakan PP tersebut merupakan perwujudan dari usaha untuk mengatur pelaksanaan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. PP tersebut di tetapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudonono pada tanggal 4 Juli 2008. Pada tanggal, bulan dan tahun yang sama PP tersebut diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Andi Mattalata. Kemudian di tetapkan dalam lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2008 Nomor 90. Sedangkan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara RI No.4863 .

Dalam PP No 47 tahun 2008 tentang Wajib belajar terdiri dari 9 bab dan 16 pasal. Pada bab 1 berisi tentang ketentuan umum yang menjelaskan tentang beberapa pengertian. Diantaranya yang penting tentang wajib belajar dan pendidikan dasar. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah, sedangkan Pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Ada penegasan norma sebagai kaidah hukum didalam pengertian tersebut, yaitu yang dimaksud dengan wajib belajar adalah kewajiban bagi setiap warga negara yang sudah mencapai usia pendidikan dasar untuk mengikuti program belajar jenjang pendidikan sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah lanjutan (SMP, MTs atau sederajat).

Kaidah-kaidah hukum dalam PP No. 47 tahun 2008 jika dilihat dari aspek hukum tidak dapat dipisahkan dengan berbagai ketentuan perundang-undangan lain yang terkait, baik yang terkait sebagai satu lembaga hukum maupun yang berada dalam satu lapangan hukum. Untuk itu diperlukan juga memperhatikan keterkaitannya dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Sosial, Menteri Agama dan peraturan pemerintah lainnya.

Pendidikan dasar 9 tahun secara hukum merupakan kaidah yang bermaksud mengintegrasikan SD dan SLTP secara konsepsional, dalam arti tanpa pemisah dan merupakan satu satuan pendidikan pada jenjang yang terendah. Pengintegrasian secara konsepsional menempatkan SD dan SLTP sebagai kesatuan program dinyatakan melalui perumusan kurikulum yang berkelanjutan atau secara berkesinambungan. Kedua bentuknya tidak diintegrasikan secara fisik dengan tetap berbentuk dua lembaga yang terpisah.

Masing-masing dengan kelompok belajar Kelas I sampai VI untuk SD, dan kelas VII sampai kelas IX untuk SMP.

2) Analisis Wajib Belajar dalam perspektif Islam.

Kita perlu ingat kembali juga kepada surat Al Quran yang pertama kali diturunkan kepada Rasulullah adalah menunjuk pada perintah mencari ilmu pengetahuan, yaitu dengan memerintahkan untuk membaca, sebagai kunci ilmu pengetahuan, dan menyebut qalam sebagai alat transformasi ilmu pengetahuan. Allah SWT berfirman:

”..Bacalah dengan (menyebut) nama Tuhanmu yang Menciptakan, Dia Telah menciptakan manusia dari segumpal darah. Bacalah, dan Tuhanmulah yang Maha pemurah. Yang mengajar (manusia) dengan perantaran kalam. Dia mengajar kepada manusia apa yang tidak diketahuinya”.

Dalam Q.S. Al-alaq ini Allah menyebutkan nikmat-Nya dengan mengajarkan manusia apa yang tidak ia ketahui. Hal itu menunjukkan akan kemuliaan belajar dan ilmu pengetahuan. Allah SWT mengawali surat dengan menganjurkan membaca yang timbul sifat tahu, lalu menyebutkan penciptaan manusia secara khusus dan umum.

Menurut Quraisy Shihab sifat pendidikan Al Qur'an adalah **"rabbaniy"** berdasarkan ayat pertama dalam wahyu pertama. Sementara orang yang melaksanakan juga disebut **"rabbaniy"** yang oleh Al Qur'an di jelaskan ciri-cirinya antara lain mengajarkan kitab Allah, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (alam raya), serta mempelajarinya secara terus menerus (baca: Qs 3: 79 dan Qs 20: 114) yang sejalan dengan penobatan yang dianggap sebagai hadis oleh sementara orang "Tuntutlah ilmu dari buaian hingga ke liang lahat". Telah melampaui *ide long life education* yang dipopulerkan oleh Paul Lengrand .

Dasar-dasar filosofis tentang kewajiban menuntut ilmu juga bisa dikaji dan digali dalam Alquran sebab kitab suci ini banyak mengupas keterangan-keterangan mengenai ilmu pengetahuan.

Sebagai contoh adalah firman Allah SWT dalam surat Al Baqarah (2): 269.

“...Allah menganugerahkan Al Hikmah (kefahaman yang dalam tentang Al Quran dan As Sunnah) kepada siapa yang dikehendakinya. dan Barangsiapa yang dianugerahi hikmah, ia benar-benar telah dianugerahi karunia yang banyak. dan hanya orang-orang yang berakallah yang dapat mengambil pelajaran (dari firman Allah)”.

Dari keterangan itu jelas sekali betapa al Qur'an menempatkan tentang pentingnya untuk menuntut Ilmu. Keutamaan orang-orang yang berilmu dan beriman sekaligus, diungkapkan Allah dalam ayat-ayat berikut:

”..(Apakah kamu Hai orang musyrik yang lebih beruntung) ataukah orang yang beribadah di waktu-waktu malam dengan sujud dan berdiri, sedang ia takut kepada (azab) akhirat dan mengharapkan rahmat Tuhannya? Katakanlah: “Adakah sama orang-orang yang mengetahui dengan orang-orang yang tidak mengetahui?” Sesungguhnya orang yang berakallah yang dapat menerima pelajaran”. (QS. Az-Zumar (39): 9).

Pendapat al-Maraghy dalam tafsirnya yang dikutip oleh Abuddin Nata menyebutkan: “Katakanlah hai Rasul kepada kaummu, adakah sama orang-orang yang mengetahui bahwa ia akan mendapatkan pahala karena ketaatan pada Tuhan-nya, dengan orang-orang yang tidak mengetahui hal yang demikian itu? Ungkapan pertanyaan ini menunjukkan bahwa yang pertama (orang-orang yang mengetahui) akan dapat mencapai derajat kebaikan; sedangkan yang kedua (orang-orang yang tidak mengetahui) akan mendapat kehinaan.”

“Hai orang-orang beriman apabila kamu dikatakan kepadamu: “Berlapang-lapanglah dalam majlis”, Maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. dan apabila dikatakan: “Berdirilah kamu”, Maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. dan Allah

Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.(QS. Al-Mujadilah (58): 11).

Maksudnya dari ayat tersebut adalah Allah SWT akan mengangkat derajat (martabat) orang-orang yang melaksanakan perintahNya dan RasulNya dan orang-orang yang berilmu pengetahuan. Selanjutnya ayat ini mendorong kita mengadakan kegiatan di bidang ilmu pengetahuan, dengan cara mengunjungi dan menghadiri majelis ilmu. Konsekuensi dari usaha mencari ilmu, akan diperolehnya derajat yang tinggi dari Allah SWT.

Sedangkan dalam Hadis Nabi yang di riwayatkan oleh Ibnu Majah, menjelaskan betapa pentingnya mencari ilmu sehingga menjadi sebuah keharusan.

عَمَّارٌ حَدَّثَنَا حَفْصُ بْنُ سُلَيْمَانَ حَدَّثَنَا كَثِيرُ بْنُ شَيْطِيرٍ عَنْ مُحَمَّدِ بْنِ حَدَّثَنَا هِشَامُ بْنُ سِيرِينَ عَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ طَلِبُ الْعِلْمِ فَرِيضَةٌ عَلَى عِلْمٍ عِنْدَ غَيْرِ أَهْلِهِ كَمُقَدِّدِ الْخَنَازِيرِ الْجَوْهَرَ وَاللَّوْثُ وَالذَّهَبُ كُلُّ مُسْلِمٍ وَوَأَضِيعُ الْ

“...Telah menceritakan kepadaku Hisyam ibn Ammar, telah menceritakan kepadaku Hafsa ibn Sulaiman, telah menceritakan kepadaku Katsir ibn Syindzir dari Muhammad ibn Sirin dari Anas ibn Malik, ia berkata : Telah bersabda Rasulullah SAW : “Mencari ilmu itu wajib bagi setiap muslim dan orang yang memberikan ilmu (kepercayaan) kepada yang bukan ahlinya bagaikan mengalungi babi hutan dengan intan atau permata atau emas.” (Sunan Ibn Majah no. 220)

Hadits riwayat Ibn Majah tersebut di atas, bahwa belajar adalah suatu keharusan dan juga menekankan bahwa jika suatu ilmu (amanat, wewenang, kepercayaan) diberikan kepada orang yang bukan ahlinya maka bagaikan mengalungi babi hutan dengan intan, permata atau emas. Kalimat perumpamaan ini sebagai simbol bahwa perbuatan tersebut sia-sia (tidak ada manfaatnya) bahkan bisa mengakibatkan kehancuran.

Menurut Al Ghazali ditinjau dari segi akal, Ilmu adalah sesuatu yang paling utama, karena dengan ilmu manusia akan sampai kepada Allah SWT dan menjadi dekat denganNya. Dan pada akhirnya akan memperoleh kebahagiaan abadi dan kenikmatan yang kekal. Ilmu menimbulkan kemuliaan dunia dan akhirat .

Dalam kaitan ini kita dapat mengatakan, bahwa ajaran Islamlah yang amat peduli terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dengan berbagai aspeknya. Pada ayat tersebut terkandung juga motivasi yang amat kuat agar orang giat menuntut ilmu pengetahuan, yaitu dengan memberikan kedudukan yang tinggi dalam pandangan Allah SWT.

Pandangan Islam tentang kewajiban belajar telah jauh melampau pembatasan belajar yang hanya sampai pada pendidikan dasar 9 tahun. Meskipun maksud pembatasan tersebut bukan berarti larangan untuk belajar ke jenjang lebih tinggi, tetapi hanya pada tarap itulah kemampuan pemerintah untuk melaksanakan program kewajiban belajar bagi warganya sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang.

3) Analisis Terhadap Pelaksanaan Program Wajib Belajar.

1. Deskripsi Program Wajib Belajar 9 Tahun

Secara historis, program wajib belajar dikumandangkan oleh Pemerintah Suharto yang dituangkan dalam pelita I meskipun pelaksanaannya baru dimulai pelita IV. Pada momentum hari pendidikan Nasional 2 Mei 1984 hal tersebut dijadikan sebagai pidato politik untuk pelaksanaan program wajib belajar.

Program wajib belajar tersebut ditumpukan kepada anak usia 7 sampai 12 tahun untuk dapat mengenyam pendidikan dasar baik SD, MI atau sederajat. Kewajiban yang terkandung dalam pengertian wajib belajar itu sendiri ditumpukan orang tua untuk menyekolahkan anaknya dilembaga pendidikan dasar, khususnya yang berusia 7 sampai 12 tahun. Walaupun kalau dilihat lebih jauh sebenarnya program wajib belajar sudah pernah dicanangkan tahun 1950-an ketika dilangsungkannya konferensi UNESCO di India.

Dalam perjalanannya program ini terkesan agak lambat, hanya diawal yang kelihatan bersemangat tetapi dalam pelaksanaannya banyak menemui kendala. Hal ini bisa dilihat karena setelah sepuluh tahun pemerintah baru mencanangkan kembali program wajib belajar dengan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yaitu pada pidato politik saat memperingati hari pendidikan Nasional tanggal 2 Mei 1994.

Rencana wajib belajar sembilan tahun yang dikumandangkan dalam pidato Politik oleh presiden Suharto, hanya sebatas retorika politik semata, sebab sampai mundurnya tahun 1998 belum pernah dikeluarkan peraturan pemerintah tentang wajib belajar. Memang sebelumnya ada PP No.27 tahun 1990 tentang pendidikan dasar, tetapi secara spesifik belum mengatur tentang pelaksanaan wajib belajar sembilan tahun.

Jadi sejak di canangkanya program wajar 9 tahun oleh presiden Suharto pada tang 2 Mei 1994 sampai lahirnya PP No. 47 Tahun 2008, melaksanakan wajib belajar 9 tahun seperti berjalan tanpa arah yang jelas, karena hanya didasarkan peraturan setingkat menteri. Sehingga terkesan pemerintah tidak serius dalam melaksanakan program wajib belajar 9 tahun tersebut. Bagaimana mungkin program wajar 9 tahun dapat selesai tahun 2006, sebagaimana pidato presiden RI pada pengantar RAPBN tahun 2000 .

Seiring dengan lahirnya UU sisdiknas No. 20 Tahun 2003 sebagai pengganti UU No. 2 Sistem Pendidikan Nasional Tahun 1989, maka pemerintah harus segera menjabarkan pelaksanaan Undang-undang tersebut dalam tataran operasional pelaksanaan, tidak terkecuali dengan hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan secara adalah dan merata. Maka sebagai konsekwensi terhadap di tetapkannya dari UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003, maka lahirlah Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2008, tentang Wajib Belajar 9 Tahun.

2. Keberhasilan Program Wajar 9 Tahun

Klaim pemerintah terhadap keberhasilan program wajib belajar 9 tahun memang perlu dipertanyakan, sebagaimana yang disampaikan oleh mendiknas Bambang sudibyo bahwa keberhasilan program Wajib Belajar (Wajar) 9 Tahun telah melampau target yaitu mencapai 96,18 %. Target Nasioanal tahun 2010 hanya 95 % . Sebab data ini berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Kantor Komnas Perlindungan Anak (PA), menurut data resmi yang dihimpun dari 33 kantor Komnas Perlindungan Anak di 33 Propinsi, jumlah anak putus sekolah pada tahun 2007 sudah mencapai 11, 7 juta jiwa Jumlah itu pasti sudah bertambah lagi tahun ini, mengingat keadaan

ekonomi nasional yang kian memburuk. Ternyata, peningkatan jumlah anak putus sekolah di Indonesia sangat besar, pada tahun 2006 jumlahnya “masih” sekitar 9,7 juta anak; namun setahun kemudian sudah bertambah sekitar 20 % menjadi 11,7 juta jiwa.

Menurut Sekjen Komnas Perlindungan Anak, Arist Merdeka Sirait, kasus putus sekolah yang paling menonjol tahun ini terjadi di tingkat SMP, yaitu 48 %. Adapun di tingkat SD tercatat 23 %. Sedangkan prosentase jumlah putus sekolah di tingkat SMA adalah 29 %. Kalau digabungkan kelompok usia pubertas, yaitu anak SMP dan SMA, jumlahnya mencapai 77 %. Dengan kata lain, jumlah anak usia remaja yang putus sekolah tahun ini tak kurang dari 8 juta orang.

Sekalipun program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sudah diterapkan, angka putus sekolah di Indonesia masih tergolong tinggi. Hingga tahun 2010, ada sekitar 12 juta anak yang masih belum bisa menyelesaikan wajib belajar (Wajar) sembilan tahun. Program Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GNOTA) masih dibutuhkan untuk menekan angka anak putus sekolah. Sayangnya, jumlah orang tua asuh saat ini makin berkurang.

Ketua Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) Sulistyو mengemukakan, pemerintah hanya bermain di angka-angka terkait keberhasilan program Wajar Dikdas 9 tahun. Padahal, data yang disodorkan pemerintah itu belum tentu benar. Sementara itu, pengamat pendidikan Winarno Surakhmad menegaskan bahwa program Wajar Dikdas 9 tahun bagi anak berusia 7-12 tahun adalah program yang kental nuansa politik dan hanya membebani guru. “Usaha pemerintah patut dihargai. Akan tetapi, tidak semua persoalan dapat diselesaikan dengan peraturan. Wajib belajar misalnya, membutuhkan komitmen baik masyarakat maupun pemerintah, dan itu sulit diatur. Sebagai contoh, program wajar enam tahun yang pernah dicanangkan pemerintah saja keberhasilannya belum dapat dibuktikan. Program itu sudah digiring ke ranah politik, Durasi belajar jangan menjadi substansi, melainkan kompetensi yang harus dicapai peserta didik untuk menghadapi hari ini dan esok. “Wajar Dikdas selama ini lebih menjadi target pemerintah, tetapi

target peserta didik luput dari perhatian. Kebijakan wajar itu harus ditempatkan dalam kerangka mencerdaskan bangsa..

Memang kalau kita cermati, pemerintah hanya ingin mengejar target penuntasan Wajar Dikdas pada 2008 untuk membuktikan kepada dunia internasional, bahwa Indonesia telah berhasil menuntaskan pendidikan anak usia 7-12 tahun. Padahal, program tersebut membawa konsekuensi terhadap para guru, yakni guru akan menanggung beban lebih berat karena jumlah murid yang harus ditampung dalam tiap kelas menjadi lebih banyak. Sementara kemampuan dan kompetensi yang dimiliki guru-guru di Indonesia antara satu provinsi dan provinsi lainnya belum standar. “Bagi guru-guru di daerah tertentu mungkin penambahan jumlah murid dalam setiap kelas bisa menjadi beban karena semakin banyak yang harus diperhatikan. Pada akhirnya yang diutamakan bukan lagi pada kualitas pendidikan siswa, tetapi bagaimana mengejar kuantitas murid yang dapat diluluskan.

Seharusnya tidak perlu ada pembatasan untuk pelaksanaan program wajar harus enam tahun, sembilan tahun atau 12 tahun. “Wajar harus dilakukan seumur hidup, karena penetapan target hanya akan menghasilkan angka kelulusan siswa tanpa diikuti dengan kompetensi.

Pada tataran operasional dilapangan mengenai realisasi wajar 9 tahun, mengalami beberapa penyimpangan, seperti mahalnya pendidikan disekolah sekolah negeri dengan memungut biaya mulai uang masuk, uang gedung, buku, kegiatan dan lain-lain, Padahal, dana-dana tersebut sudah dibebaskan oleh pemerintah melalui pemberian dana bantuan operasional sekolah (BOS) kepada sejumlah sekolah.

Namun, praktik di sekolah-sekolah masih menunjukkan adanya penyelewengan. Inilah kegagalan pemerintah dalam menyelesaikan Wajar Dikdas terkait dengan penyediaan sarana pendidikan dasar gratis untuk seluruh lapisan masyarakat. “Kegagalan itu sebenarnya sudah dimulai dari tingkat Depdiknas, yang akhirnya menjalar menjadi berbagai penyelewengan di tingkat sekolah-sekolah.

Pelaksanaan wajar Sembilan tahun jika dilihat dari realita dilapangan maka klaim pemerintah tentang pencapaian target keberhasilan memang patut dipertanyakan. Masih besarnya prosentasi anak putus sekolah yang disampaikan berdasarkan data-data statistik memang berbanding lurus dengan realita di lapangan. Di kota-kota besar maupun kecil, kita bisa melihat dengan mata kepala telanjang di setiap lampu perempatan jalan kota baik kabupaten maupun propinsi se Indonesia, masih begitu banyak anak usia sekolah di waktu sekolah mereka berkeliaran di jalan dengan mengamen, mengemis dan menjadi pemulung dan sederet pekerjaan yang tidak patut dilakukan oleh anak usia sekolah tersebut. Hal ini dapat dijadikan indikator program wajib belajar Sembilan tahun sampai sekarang belum berhasil.

1) Faktor-Faktor Yang mempengaruhi terhadap Pelaksanaan Program Wajar 9 tahun.

Kalau kita telaah terhadap pelaksanaan program wajib belajar sembilan tahun sejak digulirkan ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan program ini diantaranya adalah:

(a) Faktor Sosial Budaya

Sebuah program yang berkaitan dengan kebijakan publik akan berjalan dengan baik dan efektif diperlukan sosialisasi berupa pengertian yang baik dan tepat kepada masyarakat tentang pentingnya program ini di jalankan, agar mendapat dukungan sepenuhnya dari seluruh elemen masyarakat.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program wajar 9 tahun jika ditinjau dari sudut sosial budaya adalah sebagai berikut:

(1) Faktor orang tua.

Pendidikan orang tua akan sangat mempengaruhi pola untuk mendidik anak. Sebab hal ini akan berubungan dengan persepsi orang tua terhadap sekolah itu sendiri yang dihubungkan dengan pengalaman individu dalam mengamati sekolah dan kaitanya dengan kejadian sehari-hari di lingkunganya. Pada sebagian masyarakat

kecakapan baca tulis sebagaimana kecakapan lulusan SD pada umumnya digunakan untuk mengubah standar hidup. Gambaran kehidupan semacam ini dapat membentuk opini sebagian masyarakat untuk kurang menghargai sekolah dan lulusannya. Dalam kondisi seperti ini beberapa kemungkinan bisa terjadi, seperti tidak menyekolahkan anaknya, memperhentikan anaknya sebelum tamat, atau tidak mau tahu tentang bangunan atau keberadaan sekolah dilingkungannya.

(2) Faktor Tradisi Masyarakat

Tradisi dan kebiasaan masyarakat seringkali menghalangi partisipasi anak untuk ke sekolah. Dari beberapa daerah masih ada tradisi anak untuk ikut bepergian jauh bersama orang tuanya, misalnya mengunjungi familinya, orang tua tidak merasakan rugi meskipun mengajak anaknya untuk meninggalkan sekolah dalam jangka waktu yang lama. Tradisi yang lain adalah masih banyaknya orang di dalam kehidupan bermasyarakat yang beranggapan mendidik anak perempuan kurang menguntungkan, sehingga orang tua enggan untuk menyekolahkan anak perempuan. Karena pada akhirnya perempuan akan menjadi Ibu rumah tangga yang hanya mengurus pekerjaan-pekerjaan yang dianggap tidak memerlukan sekolah tinggi.

Tradisi lain di masyarakat adalah tentang menikahkan anak perempuan di usia belia. Sebab jika mempunyai anak gadis yang dianggap cukup umur tetapi belum menikah dianggap perempuan yang tidak laku, hal itu menjadi beban dan aib dalam keluarga.

(b) Faktor Agama

Pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru juga dapat mempengaruhi keberhasilan terhadap program wajar 9 tahun padahal partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mensukseskan program ini. Khususnya pemeluk agama Islam yang sebagian besar pemeluk di Indonesia.

Ada pemahaman yang salah yang berkembang dimasyarakat, yaitu pendidikan Agama lebih penting dari pada pendidikan umum. Contoh kasuistis yang terjadi di Malang Jawa Timur. Anak-anak tidak tamat SD karena dikehendaki orang tuanya untuk belajar di

pesantren. Setelah dikirim ke pesantren anak tersebut tidak kerasan dan pulang kekampungnya, sementara sekolah tidak menerima lagi, sekolah juga kurang lentur untuk memberi kemudahan sementara orang tua kurang informasi yang cukup tentang sekolah .

(c) Faktor Ekonomi

Kemiskinan biasanya akan mempengaruhi aspek-aspek lain termasuk pendidikan. Kita tidak bisa menutup mata bahwa angka kemiskinan masih menduduki prosentasi tinggi.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2010), jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia pada Maret 2010 mencapai 31,02 juta (13,33%), turun 1,51 juta dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009 yang sebesar 32,53 juta (14,15%). Selama periode Maret 2009-Maret 2010, penduduk miskin di daerah perkotaan berkurang 0,81 juta (dari 11,91 juta pada Maret 2009 menjadi 11,10 juta pada Maret 2010), sementara di daerah perdesaan berkurang 0,69 juta orang (dari 20,62 juta pada Maret 2009 menjadi 19,93 juta pada Maret 2010) . Angka kemiskinan tersebut berbanding lurus dengan angka usia putus sekolah.

(d) Faktor Politik

Kebijakan wajib belajar 9 tahun khususnya dan Pendidikan Nasional pada umumnya tidak disertai dengan kemauan politik yang kuat dari pemerintah. Hal ini ditandai dengan sulitnya pemenuhan anggaran dibidang pendidikan. Seperti pada era pemerintahan orde baru, titik tekan pembangunan adalah pada bidang ekonomi yang diwujudkan dalam pelita I sampai IV. Selanjutnya pada era pemerintahan Megawati sampai dengan Susilo Bambang Yudoyono.

Jelas sekali dapat kita lihat betapa beratnya pemerintah untuk memenuhi amanat UU tentang besarnya biaya pendidikan. Sebagaimana telah ditetapkan dalam UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 dimana besarnya anggaran pendidikan selain gaji minimal 20 % dari APBN, tetapi baru tahun 2009 terealisasi, meskipun masih dipertanyakan tentang kejujuran dan transparansi pemerintah tentang pemenuhan tersebut. Pasalnya masih dicurigai bahwa besarnya anggaran 20% tersebut tidak secara total dari seluruh APBN.

3. Kebijakan Otonomi Daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan

a. Karakteristik Otonomi Daerah Menurut UU. No.5 Tahun 1974

Implikasi teoritis terhadap manajemen pendidikan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, tampaknya patut ditelusuri dari perjalanan panjang implementasi kebijakan otonomi daerah sejak lahirnya UU.No.5 Tahun 1974 sampai lahirnya UU.No.22 Tahun 1999 yang dimulai dengan runtuhnya rejim “orde baru” Tahun 1998. Di bawah ini merupakan beberapa karakteristik yang melekat pada UU.No.5 Tahun 1974 ialah:

- 1) Sebutan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah, menunjukkan kebijakan tersebut bukan hanya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berazas desentralisasi, tetapi mengatur juga tentang penyelenggaraan pemerintah yang berazas dekonsentrasi.
- 2) Istilah otonomi daerah diartikan sebagai penyerahan urusan yang bersifat hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti pemerintahan daerah.
- 3) Prinsip yang dianut, diistilahkan sebagai otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dalam arti lebih ditekankan pada kewajiban daripada hak.
- 4) Titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota, tidak konsisten karena daerah tingkat provinsi disebut juga sebagai daerah otonom.
- 5) Penyelenggaraan pemerintahan, menganut strong executive system dalam arti masih didominannya kekuasaan kepala daerah otonom yang merangkap sebagai kepala wilayah yang dapat mengontrol peranan DPRD.
- 6) Hubungan hirarhis antara pemerintah pusat, Dati I dan Dati II, digambarkan dalam structural efficiency model melalui jalur kepala wilayah.
- 7) Pembiayaan pemerintahan berorientasi pada model *functions*

follow money yang dijatah oleh pemerintah pusat melalui subsidi daerah otonom (SDO) dan instruksi presiden (Inpres).

Ketujuh karakteristik yang melekat pada UU.No.5 Tahun 1974 tersebut merupakan sebuah paradigma yang diakui atau tidak telah menyebabkan terjadinya krisis multidimensional yang berkepanjangan, dan menimbulkan penderitaan masyarakat dan bangsa.

b. Desentralisasi Pendidikan/Otonomi Pendidikan

1) Makna Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan mempunyai makna yang sangat besar sebagai perwujudan penghargaan atas hak dan kewajiban rakyat untuk memutuskan sendiri pendidikan untuk anak-anaknya. Desentralisasi pendidikan berkaitan dengan proses demokratisasi, intinya ialah memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengambil keputusan di lapangan mengenai bentuk, proses, keberadaan lembaga pendidikan yang sesuai dengan tuntutan kehidupannya. Dengan kata lain desentralisasi dan otonomi pendidikan bertujuan memberdayakan rakyat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa desentralisasi pendidikan mempunyai dua makna, yaitu: Pertama, pengambilan keputusan dari rakyat secara langsung atau partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam manajemen situasional atau manajemen kepemimpinan oleh rakyat dalam pendidikan.

Dalam konteks yang dikemukakan oleh Armida Alisjahbana (2000), desentralisasi pendidikan bermakna desentralisasi kewenangan bidang pendidikan. Kewenangan bidang pendidikan yang penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah.

Paqueot dan Lammaert (2000), menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan terbaik tentang penyelenggaraan pendidikan di daerah yang bersangkutan berdasarkan potensi daerah dan stakeholders. Oleh karenanya, desentralisasi pendidikan disamping diakui sebagai kebijakan politik yang berkaitan dengan pendidikan, juga merupakan kebijakan yang

berkaitan dengan banyak hal seperti kemampuan pembiayaan dan adanya partisipasi masyarakat.

Desentralisasi pendidikan memiliki makna yang mendalam dalam pembahasan pada studi politik dan pemerintahan. Renneth K. Wong dalam Gregory J. Cizek, *Handbook of Educational Policy*, yang dikutip oleh Tilaar (2009: 225-226), setidaknya ada empat perkembangan mengapa kekuasaan politik (pemerintahan) dan kekuasaan pendidikan saling bertautan:

- a) Budget pendidikan yang dikeluarkan, baik oleh Pemerintah Pusat maupun pemerintahan negara bagian (daerah), semakin lama semakin besar. Alokasi budget tersebut merupakan keputusan politik. Sektor pendidikan harus bersaing dengan sektor-sektor lainnya untuk memperoleh bagian yg besar dari budget, baik budget nasional maupun budget pemerintah daerah.
- b) Kebijakan pendidikan selalu akan menyangkut masalah nasional.
- c) Masalah pendidikan menjadi bahan kontrol dari tingkat-tingkat pemerintahan. Hal ini mudah dimengerti karena budget yang semakin besar yang dialokasikan terhadap pendidikan. Hal tersebut menuntut adanya kontrol atau campur tangan kekuasaan politik dalam manajemen pendidikan.
- d) Masyarakat menyadari bahwa keputusan-keputusan pemerintah sangat berpengaruh terhadap kualitas pendidikan anak-anaknya. Oleh sebab itu, masyarakat tidak dapat melepaskan diri dari urusan-urusan pendidikan.

Otonomi pendidikan menurut UU Sistem Pendidikan Nasional No 20 tahun 2003 adalah terungkap pada hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah. Pada bagian ketiga hak dan kewajiban masyarakat pasal 8 disebutkan bahwa “masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan program evaluasi pendidikan. Pasal 9, masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”. Begitu juga pada bagian keempat hak dan kewajiban pemerintah, dan pemerintah daerah pasal 11 ayat 2

“Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya daya guna terselenggaranya pendidikan bagi warga negara yang berusia 7-15 tahun.

Untuk itu kemandirian daerah itu harus diawali dengan evaluasi diri, melakukan analisis faktor internal dan eksternal daerah guna mendapat suatu gambaran nyata tentang kondisi daerah, sehingga dapat disusun suatu strategi yang matang dalam upaya mengangkat harkat dan martabat masyarakat daerah yang berbudaya dan berdaya saing tinggi melalui otonomi pendidikan yang bermutu dan produktif.

Tuntutan dan kebutuhan desentralisasi pendidikan muncul dan berkembang sebagai bagian dari agenda global tentang demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) (Rohman dan Wiyono, 2010: 17). Artinya desentralisasi pendidikan merupakan suatu keadaan dan tuntutan perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan yang tak bisa terhindarkan dari adanya tuntutan global.

Desentralisasi menjadi agenda politik yang strategis untuk pendidikan di negaranegara di dunia terutama pada dua dekade sebelumnya (Fullan dan Watson, 2000). Terkait dengan desentralisasi pendidikan ini, dalam pandangan Rondinelli dapat dilihat dari empat pendekatan. Rondinelli (1984) menjelaskan mengenai pelimpahan wewenang dalam desentralisasi pendidikan dapat dipahami melalui empat pendekatan, yakni dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi.

2) Konsep Desentralisasi pendidikan

Konsep desentralisasi pendidikan sebagai suatu proses dimana suatu lembaga yang lebih rendah kedudukannya menerima pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan segala tugas pelaksanaan pendidikan, termasuk pemanfaatan segala fasilitas yang ada serta penyusunan kebijakan dan pembiayaan (Bray dan Fiske (Depdiknas, 2001). Lembaga yang lebih rendah dalam pemahaman ini adalah pemerintahan daerah otonom yang berada di bawahnya.

Konsep desentralisasi pendidikan merujuk kepada pengalihan kalau tidak dikatakan pembagian wewenang pengambilan keputusan dan tanggung jawab pelaksanaan tugas. Secara spesifik, yakni adanya proses pengalihan wewenang (transfer of authority) dalam organisasi pendidikan dari satu tingkatan yang lebih tinggi kepada tingkatan lain yang lebih rendah. Tingkatan pemegang wewenang dalam dunia pendidikan sendiri pada dasarnya terletak pada empat level: pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, distrik atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan sekolah atau satuan pendidikan. (McGinn dan Welsh 1999)

Konsep lebih luas dan detail desentralisasi pendidikan bahwa merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada keberagaman, dan sekaligus pelimpahan wewenang dan kekuasaan dalam pembuatan keputusan untuk memecahkan berbagai problematika sebagai akibat ketidaksamaan geografis dan budaya, baik menyangkut sub stansi nasional, internasional atau universal sekalipun (Fakry Gaffar, 1990). Di sini makna dari desentralisasi pendidikan sebagai sebuah sistem yang didalamnya ada manajemen, wewenang dan kekuasaan dalam memecahkan berbagai permasalahan pendidikan dalam satu pemerintahan daerah.

c. Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Penerapan desentralisasi pendidikan di Indonesia menurut Armida S. Alisyahbana (2000: 30), mengidentifikasi pada dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu desentralisasi kewenangan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, serta desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah.

Dalam konteks analisis pada bagian ini, maka yang dimaksudkan adalah desentralisasi pendidikan yang pertama yaitu desentralisasi kewenangan dalam kebijakan pendidikan dan aspek pendidikan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Terkait dengan pernyataan dari Armida S.

Alisyahbana tersebut jelas bahwa implementasi desentralisasi pendidikan di Indonesia bukan semata isu pendidikan sebagai alat kepentingan politik, tetapi menjadi isu politik (Bastian, 2002: 20). Artinya kebijakan desentralisasi pendidikan menjadi isu umum yang diangkat dalam kebijakan pemerintah.

1) Isu Penting Terkait Dengan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia

Beberapa isu penting terkait dengan desentralisasi pendidikan di Indonesia dikemukakan oleh Indrajati Sidi (2000:36-39) bahwa terdapat empat isu pendidikan nasional yang perlu untuk direkonstruksi dalam rangka otonomi daerah, yaitu:

- (a) upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan dilakukan dengan memantapkan tujuan dan standar kompetensi pendidikan, yaitu melalui konsensus nasional antara pemerintah dengan seluruh lapisan masyarakat.
- (b) peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan mengarah pada pengelolaan pendidikan berbasis sekolah, dengan memberi kepercayaan yang lebih luas kepada sekolah untuk mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia bagi tercapainya tujuan pendidikan yang diharapkan.
- (c) peningkatan relevansi pendidikan mengarah pada pendidikan berbasis masyarakat.
- (d) pemerataan pelayanan pendidikan mengarah pada pendidikan yang berkeadilan .

Berdasarkan keempat isu penting tersebut maka desentralisasi pendidikan di Indonesia menjadi kebijakan yang dianggap tepat. Salah satu pendapat ini dikemukakan oleh Paqueo dan Lammaert (2000: 23), menunjukkan alasan-alasan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan yang sangat cocok untuk kondisi Indonesia, yaitu;

- (a) kemampuan daerah dalam membiayai pendidikan,
- (b) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dari masing-masing daerah,
- (c) redistribusi kekuatan politik,
- (d) peningkatan kualitas pendidikan,

(e) peningkatan inovasi dalam rangka pemuasan harapan seluruh warga.

Seberapa besar capaian dari tujuan desentralisasi pendidikan yang telah ditetapkan menurut Paqueo dan Lammaert (2000) akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dalam internal pemerintahan, kondisi dan sumberdaya daerah serta masyarakat sebagai bagian dari unsur desentralisasi.

Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia, dalam implementasinya sangat terkait dengan kebijakan desentralisasi pendidikan itu sendiri. Hal ini dikemukakan oleh Hosio (2006) bahwa Kebijakan pendidikan (education policy) adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk kurun waktu tertentu. Artinya terdapat proses dan tahapan dari berbagai langkah strategi yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan dari pembangunan pendidikan di Indonesia.

2) Wujud Desentralisasi Pendidikan di Indonesia

Wujud dari kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia biasanya berupa undang-undang pendidikan, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri, dan sebagainya menyangkut pendidikan (Wahab, 1997: 64).

Salah satu wujud dari desentralisasi pendidikan ialah terlaksananya proses otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan (Hamzah B. Uno, 2008: 35). Disini mengindikasikan bahwa penyerahan kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ada di bawahnya sebagai pemahaman dari desentralisasi pendidikan.

Melalui desentralisasi yang dalam pelaksanaannya disebutkan sebagai otonomi daerah adalah upaya melalui mana masyarakat memegang peranan dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah. Pada kontek ini keberdayaan masyarakat pada penyelenggaraan urusan pendidikan di daerah menjadi penting. Masyarakat memegang

posisi sebagai salah satu unsur yang berperan dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan.

Armida S. Alisjahbana (2000: 3), menyebutkan bahwa dalam wujud pelaksanaan desentralisasi pendidikan, ada beberapa kewenangan-kewenangan pendidikan yang dapat didisentralisasikan, yakni sebagai berikut:

Komponen pendidikan	Kewenangan
1	2
Organisasi dan poses belajar Mengajar	<ul style="list-style-type: none"> - Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. - Waktu belajar di sekolah. - Penentuan buku yang digunakan. - Kurikulum. - Metode pembelajaran.
Manajemen guru	<ul style="list-style-type: none"> - Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. - Memilih dan memberhentikan guru. - Menentukan gaji guru. - Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada guru. - Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> - Membuka atau menutup suatu sekolah. - Menentukan program yang ditawarkan sekolah. - Definisi dari isi mata pelajaran. - Pengawasan atas kinerja sekolah.
1	2

Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> - Program pengembangan sekolah. - Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administratif (personnel). - Alokasi anggaran non-personnel. - Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.
-------------	---

Sumber Armida S. Alisjahbana (2000: 3),

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, di mana disentralisasi pada bidang pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat kabupaten/kota saja, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan.

Sehubungan dengan itu, maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program *school based management* (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada di sekolah, seperti guru, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum, dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan secara optimal dalam arti perlu direncanakan, diorganisasi, digerakkan, dikendalikan dan dikontrol (Hasbullah, 2007: 56). MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut:

- 1) Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan.
- 2) Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan.
- 3) Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan.
- 4) Mediator antara pemerintah (*eksekutif*) dan legislatif dengan masyarakat. (H.A.R Tilaar, 2004: 30).

Selain itu salah satu upaya dalam menerapkan desentralisasi pendidikan di sekolah, adalah dengan meningkatkan kapasitas otonomi sekolah itu sendiri dengan cara sebagai berikut:

- 1) Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)
- 2) Pelibatan Masyarakat
- 3) Pemberdayaan Masyarakat
- 4) Orientasi pada Kualitas
- 5) Meniadakan Penyeragaman (Hasbullah, 2007: 56).

Kebijakan tersebut diformulasikan oleh pemerintah dan berbagai pihak yang berkepentingan seperti legislatif (DPR dan DPRD), maupun stakeholder lainnya. Dalam formulasi yang dilakukan terjadi dinamika yang sarat dengan politik dan kepentingan.

Terkait dengan hal tersebut (Rohman dan Wiyono (2010:3), menjelaskan bahwa proses formulasi dan implemntasi kebijakan desentralisasi pendidikan tersebut berada dalam ranah dinamika yang rentan terhadap aneka pengaruh kepentingan politik dan birokrati, kebijakan-kebijakan pendidikan terlahir melalui proses-proses politik yang tidak sederhana. Di sini jelas bahwa kerangka desentralisasi pendidikan dalam lingkup kebijakan publik adalah dinamika politik maupun pemerintahan yang berupaya mencari dan merumuskan kebijakan yang tepat dalam bidang pendidikan.

Berdasarkan aspek kebijakan nampak bahwa desentralisasi pendidikan di Indonesia didalamnya terkait dengan ketentuan batasan kewenangan yang diberikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Berbagai persoalan terkait dengan kebijakan desentralisasi pendidikan dikemukakan oleh Rohman dan Wiyono (2010:5), bahwa:

“..Apakah yang sedang atau sudah pernah dibuat untuk mengatasi masalah pendidikan dan apa sajakah hasilnya? Apakah yang menjadi tujuan kebijakan pendidikan? Bagi siapakah kebijakan pendidikan diformulasikan dan diimplementasikan? Bagaimana cara perumusan dan implemntasi kebijakan pendidikan dilakukan? Siapa sajakah yang terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan?”

Seberapa efektifkah kebijakan pendidikan dijalankan dalam rangka untuk memecahkan masalah pendidikan? Seberapa bermakna hasil yang diperoleh dari implementasi kebijakan bagi masyarakat?

Beberapa pertanyaan yang dikemukakan oleh Rohman dan Wiyono di atas merupakan hal-hal penting untuk melihat keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan yang dilaksanakan di Indonesia. Jika disederhanakan dari pertanyaan tersebut didalamnya mengandung beberapa variabel penting yaitu: kebijakan pendidikan; tingkat keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan; tujuan kebijakan desentralisasi pendidikan; Target group desentralisasi pendidikan; Cara formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan dilakukan; unsur-unsur yang terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan; efektivitas kebijakan desentralisasi pendidikan dalam memecahkan masalah pendidikan; dan makna pencapaian kebijakan desentralisasi pendidikan bagi masyarakat.

Dalam hal implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan di tingkat daerah baik kabupaten maupun kota, terdapat beberapa persoalan penting terkait dengan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan. Rohman dan Wiyono (2010: 3-4), menjelaskan bahwa:

“...Dampak dari kompleksitas dinamika suatu kebijakan desentralisasi pendidikan selanjutnya memunculkan aneka persoalan yang cukup kompleks. Kompleksitas persoalan pendidikan misalnya menyangkut seberapa jauh semua golongan masyarakat memiliki akses yang sama untuk memperoleh pendidikan? Apakah pendidikan telah dapat melayani secara merata terhadap semua warga bangsa Indonesia? Mengapa mutu pendidikan belum beranjak naik secara signifikan? Seberapa tinggi tingkat relevansi program pendidikan yang diselenggarakan dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha? Bagaimana upaya efisiensi manajemen penyelenggaraan system pendidikan?”

Ujung dari kompleksitas kebijakan desentralisasi pendidikan seperti diuraikan di atas adalah seberapa mampu kebijakan pendidikan di Indonesia tersebut dapat melayani masyarakat tanpa membedakan status sosial dari masyarakat.

Clabaugh dan Rozyki (2006) menjelaskan, secara empirik, bahwa sejak awal tahun 2000an Negara Indonesia banyak menghasilkan peraturan dan perundangan mengenai pendidikan, namun banyak terjadi *overlapping* dan kesalahan dalam implementasi program-program pendidikan. Dalam kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia belum optimal mencapai tujuan yang ditetapkan. Rohman dan Wahono (2010:6) menjelaskan :

“...Inefektivitas akan terus terjadi jika para politisi, birokrat, dan masyarakat kurang memiliki komitmen tentang arah tujuan dan sasaran pendidikan. Pembaruan kebijakan pendidikan melalui pengembangan komitmen dan konsensus para birokrat, politisi, dan masyarakat adalah sesuatu yang menjadi prioritas. Komitmen dan konsensus dalam bidang pendidikan sangat diperlukan dalam rangka mengetahui harapan (*expectations*) masyarakat terhadap suatu isu dan menyepakati (*consensus*) bagaimana melakukannya”.

Birokrat, politisi dan masyarakat memegang peranan penting dalam mencapai efektivitas penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia.

Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (2001) menjelaskan bahwa di Indonesia, kebijakan desentralisasi pendidikan diupayakan melibatkan banyak pihak, yaitu: (a) pemimpin politik dan pengambil kebijakan, (b) pegawai departemen, (c) guru, (d) persatuan guru, (e) universitas, (f) orang tua siswa/mahasiswa, (g) masyarakat local, dan (h) siswa.

Kedelapan pihak (aktor) tersebut masing-masing mempunyai peranan dan berkontribusi terhadap penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia.

Hanya yang menjadi pertanyaan penting adalah seberapa besar masing-masing berperan dan berkontribusi terhadap keberhasilan

penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia? Pertanyaan ini memerlukan analisis dan jawaban yang mendalam dalam kajian desentralisasi pendidikan.

3) Keberhasilan Penyelenggaraan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia

Keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia tidak ditentukan oleh variabel tunggal, melainkan banyak variabel. Florestal dan Cooper (1997) menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia ternyata tidaklah semudah membalikkan tangan. Akan tetapi banyak kendala-kendala yang dihadapi, terutama kesiapan daerah dalam menerima pelimpahan pengelolaan aspek-aspek pendidikan. Sehingga masing-masing daerah melaksanakan desentralisasi pendidikan sebatas kemampuan menginterpretasikan konsep-konsep desentralisasi pendidikan tersebut.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari desentralisasi pendidikan di Indonesia memerlukan dukungan dari berbagai faktor yang saling berhubungan dan saling berpengaruh.

Keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia salahsatunya turut ditentukan juga dengan adanya peran serta (partisipasi masyarakat). Sawedi Muhammad (2002) dan Hetifah Syaifudin (2000), menjelaskan bahwa desentralisasi menawarkan ruang yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam wilayah politik lokal. Desentralisasi memberi peluang keterlibatan komunitas dalam penyelenggaraan urusan publik dan mempunyai implikasi signifikan dibukanya ruang politik untuk perencanaan dan pengambilan keputusan yang demokratis dan berorientasi pada kebutuhan warga. Smith (Syarif Hidayat, 2000:11), dengan adanya desentralisasi sektor pendidikan dapat tercipta *local capability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya.

d. Permasalahan Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Masalah-masalah sebagaimana disebutkan oleh Hasbullah (2001: 29-30), antara lain:

1) Masalah Kurikulum

Kondisi masyarakat Indonesia adalah heterogen dan masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Untuk itu kurikulum suatu lembaga pendidikan jangan hanya sekedar daftar mata pelajaran saja yang dituntut di dalam suatu jenis dan jenjang pendidikan, tetapi lebih luas lagi yakni berisi kondisi yang sesuai dengan karakteristik daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Armida S. Sjahbana bahwa perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam persentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil (Armida S. Alisjahbana, 200: 8).

2) Masalah Sumber Daya Manusia (SDM)

SDM merupakan pilar utama dalam mengimplementasikan desentralisasi pendidikan, karena SDM yang kurang profesional akan menghambat pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Misalnya ada beberapa tenaga kependidikan bahkan Kepala Dinas Pendidikan diangkat dari mantan camat, Kepala Dinas Pemadam Kebakaran dan lain-lain. Meskipun para mantan pejabat itu pernah mengurus orang banyak, tetapi berbeda dengan karakteristik dengan peserta didik dan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

3) Masalah Dana, Sarana, dan Prasarana Pendidikan

Persolan dana merupakan persoalan yang paling krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan rendah karena dana yang tidak

mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih rendah. Hal ini semestinya tidak perlu terjadi di era desentralisasi pendidikan karena anggaran pendidikan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikelurakannya UU-PKPD Tahun 2004. Begitu pula telah ditegaskan dalam UU Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD (USPN: 2003). Sayangnya, amanat yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum hingga saat ini belum bisa dilaksanakan dengan baik. Karena pemerintah daerah eksekutif dan legislatif belum menganggap pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan.

4) Masalah Organisasi Kelembagaan

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lainsebagainya. Menurut undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tetapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan.

Sebagai gejala umum, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa sehingga tampak satu sama lain tidak mempunyai hubungan. Kelembagaan pendidikan tinggi misalnya seolah-olah tidak berkaitan dengan kelembagaan menengah (Hasbullah, 2010: 30).

Disamping itu juga memiliki sisi kelemahan, antara lain:

- 1) Tidak meratanya kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan desentralisasi pendidikan dan kesiapan daerah di wilayah terpencil. Bahkan untuk wilayah tertentu implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan secara penuh menjadi masalah tersendiri di daerah tersebut.
- 2) Tidak meratanya kemampuan keuangan daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) dalam menopang pembiayaan pendidikan di daerahn ya masing-masing, terutama daerah-daerah miskin.

- 3) Belum adanya pengalaman dari masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur sendiri pembangunan pendidikan di daerahnya sesuai dengan semangat daerah yang bersangkutan. Sehingga dikhawatirkan implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan bagi sekolah dan orang tua akan memperbanyak sumber pendanaan dan memperbesar akses terhadap informasi yang pada gilirannya akan dapat melahirkan beragam metode, kriteria, pilihan-pilihan dan juga hasil. Secara perlahan-lahan, keragaman ini akan menimbulkan ketidaksetaraan sekolah antar daerah.

Dengan demikian dalam konteks desentralisasi, peran masyarakat sangat diperlukan, terutama aparatur pendidikan baik di pusat maupun di daerah untuk membangun pendidikan yang mandiri dan profesional. Karena titik berat desentralisasi diletakkan pada kabupaten/kota, untuk itu peningkatan kualitas aparatur pendidikan di daerah sangatlah mendasar, terutama pada lapisan yang terdekat dengan rakyat yang akan memebrikan pelayanan. Efektivitas pelayanan pendidikan pada tingkat akar rumput (*grass root*) juga penting untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan. (Hasbullah, 2010: 14-15).

e. Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

1) Telaah Kritis Standar Kelulusan Nasional

Media massa satu dua hari ini ramai mengulas hasil UN SMA dan sederajat. Pasca pengumuman 26 April, 2014, sebagian siswa bersuka cita dan sebagian lainnya piluh, bahkan ada yang merontah histeris. Fenomena yang paling miris, di Jambi ada yang minum racun mengakhiri hidup karena malu. Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan mengaku prosentase kelulusan tahun ini menurun. Yang paling ironis, di Kalimantan Timur, 39 sekolah 100 persen siswanya tidak lulus. Sangat memprihatinkan! Standar Kelulusan Urusan Siapa?

Sebenarnya persoalan UN ini setiap tahun menjadi polemik. Daerah tidak siap dengan standar kelulusan yang ditetapkan pemerintah yang (juga) setiap tahunnya naik. Ketidaksiapan itu salah

satunya dipicu karena ketiadaan dana. Urusan dana memang menjadi persoalan substantif esensial, bahkan konstitusi mengamanatkan agar bidang pendidikan mendapat alokasi 20 persen.

Amanah konstitusi ini hampir di setiap daerah tidak bisa terpenuhi, lagi-lagi karena kemampuan keuangan daerah.

Jika bidang Pendidikan dijadikan sumber mata air (mendapat alokasi 20 persen APBD), maka puluhan SKPD lainnya bisa menjadi sumber air mata. Kita tidak ingin ada gap yang berlebihan, apalagi ada sekitar 7000an pegawai provinsi yang tersebar di berbagai SKPD yang juga didanai APBD Sultra, juga 2 juta rakyat Sultra yang juga perlu difasilitasi kehidupannya.

Otonomi daerah yang diwujudkan dengan desentralisasi, hari ini publik bertanya, penentuan standar kelulusan itu urusan siapa, Pemerintah atau Pemerintahan Daerah? Bagian ini akan diulas setelah pertanyaan mengapa pemerintah menetapkan standar kelulusan secara sepihak?!?!

Saya katakan sepihak karena, pendidikan di Indonesia tidak bisa digeneralisasi. Pendidikan di Indonesia kualitasnya tidak merata. Siswa yang di Jawa tentu secara kualitas berada diatas dengan siswa di Sulawesi. Siswa di Kendari, bisa lebih cerdas dari siswa didesa apalagi pelosok. Pemerintah pun mengakuinya dengan mengklasifikasi ada sekolah unggulan dan ada sekolah biasa-biasa saja, dsbnya.

Jika pemerintah (baca: Kementerian Pendidikan Nasional) mau mendengar aspirasi daerah, tentu ada pertimbangan lain sehingga tidak menetapkan standar kelulusan nasional sepihak. Variabel apa yang dipakai? Publik tidak mendapat akses informasinya, bahkan siswa selaku obyek sasaran pun mungkin tidak pernah tahu mengapa standar kelulusan itu 5,5 (lima koma lima).

Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, pada kelompok bidang pendidikan dan kebudayaan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah meliputi;

- 4) Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, serta pengaturan kurikulum nasional data penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya.
- 5) Penetapan standar materi pelajaran pokok.
- 6) Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- 7) Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.
- 8) Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa.
- 9) Penetapan persyaratan peningkatan/zoning, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya, serta persyaratan penelitian arkeologi .
- 10) Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
- 11) Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah.
- 12) Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta pengaturan sekolah internasional.
- 13) Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pendidikan di tingkat nasional maupun daerah mengalami suatu transisi yang sangat signifikan dalam pengelolaan sumber-sumber daya yang ada dalam bidang pendidikan terutama dalam hal pendanaan pendidikan (pembiayaan pendidikan).

Dalam hal ini pelaksanaan pendidikan harus disertai dengan adanya peningkatan peran sumber-sumber daya pendidikan (dana pendidikan) yang telah tertuang dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 23 yang menjelaskan bahwa Sumber daya pendidikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tenaga kependidikan, masyarakat, dana, sarana, dan prasarana.

Jelas bahwa Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang besar dan bersifat jangka panjang di sektor pendidikan, tetapi tidak

memiliki sumber dana yang cukup dan stabil untuk mendanai. Jika situasinya tidak berubah, Daerah tidak akan mampu memenuhi 20% anggaran untuk pendidikan seperti yang diamanatkan UU Sisdiknas dan pada gilirannya ada risiko terjadi penurunan kualitas SDM sebagai dampak otonomi daerah. Keberadaan PGRI, mulai dari tingkat pusat, propinsi, kota, cabang, sampai ranting tidak terlepas dari sejarah perjalanan bangsa.

2) Desentralisasi Pendidikan

Otonomi daerah sejak 1 Januari 2000, sebenarnya telah mendesentralisasikan urusan pendidikan. Revisi melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengamatkan bahwa urusan pendidikan yang diserahkan wajib disertai dengan sumber pendanaan, sarana prasarana serta personil (pendidik dan tenaga kependidikan). Dengan demikian, pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pendidikan berdasarkan aspirasi masyarakat setempat secara nyata, luas dan bertanggung jawab. Lalu, mengapa kebijakan standar kelulusan masih ditentukan pemerintah?

Inilah kemudian muncul idiom otonomi setengah hati. Katanya, otonomi daerah itu desentralisasi, koq ya, masih diurus pemerintah?

Secara harfiah, kata desentralisasi berasal dari dua penggalan bahasa Latin, yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat, atau lepas dari pusat. Desentralisasi memang merupakan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi (RDH Koesoemahatmadja, 1979).

Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom, yang merupakan tempat atau lingkup dimana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus dan dilaksanakan.

Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan pendidikan, misalnya, mula-mula merupakan urusan pemerintah, namun kemudian sejak awal tahun 2000 diserahkan kepada daerah, sehingga menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Dengan demikian, otonomi daerah

adalah bersumber dari desentralisasi tetapi desentralisasi tidaklah selalu mengacu pada otonomi.

Pemerintah tidak boleh mengurangi, apalagi menegasikan kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Namun demikian, daerah otonom-daerah otonom tidak boleh melepaskan diri dari Negara Kesatuan RI. Betapa pun luasnya cakupan otonomi, desentralisasi yang mengemban pemerintahan daerah tidaklah boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan RI.

Dalam hal pendidikan, pemerintahan daerahlah yang paling tahu kondisi riil siswa-siswinya, sehingga juga paling tahu bagaimana penanganannya. Tanpa mendiskriminasikan siswa-siswa berkualitas di daerah maju, kurang maju, dan tidak maju, pemerintah seharusnya rela menyerahkan urusan standar kelulusan ditentukan pemerintah daerah, karena desentralisasi ketatanegaraan yang dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan itu.

Meskipun desentralisasi pendidikan merupakan sebuah keharusan, namun dalam realitas, pelaksanaannya terkesan suatu tindakan agak tergesa-gesa dan tidak siap. Hal ini bisa dilihat dari belum memadainya sumber daya manusia (SDM) daerah, sarana prasarana yang kurang memadai, manajemen pendidikan yang belum optimal, di samping itu juga masih banyak permasalahan yang dihadapi dunia pendidikan di daerah.

Di antara persoalan yang dihadapi pendidikan di daerah sekarang adalah menyangkut mutu lulusan yang masih rendah, kondisi fisik sekolah yang memprihatinkan, kekurangan guru dan kualifikasinya yang tidak sesuai, ketidakmerataan penyelenggaraan pendidikan, kurikulum dan lain-lain. Merupakan pekerjaan rumah yang cukup berat bagi pemerintah daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

Apabila otonomi daerah menunjuk pada hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, maka hal tersebut hanya mungkin jika Pemerintah Pusat mendesentralisasikan atau menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom. Inilah yang disebut dengan desentralisasi. Mengenai asas desentralisasi, ada

banyak definisi. Secara etimologis, istilah tersebut berasal dari bahasa Latin “*de*”, artinya lepas dan “*centrum*”, yang berartipusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Sementara, dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004, bab I, pasal 1 disebutkan bahwa:

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI”. Istilah desentralisasi muncul dalam paket UU tentang otonomi daerah yang pelaksanaannya dilatarbelakangi oleh keinginan segenap lapisan masyarakat untuk melakukan reformasi dalam semua bidang pemerintahan.

Menurut Bray dan Fiske (1995), Desentralisasi pendidikan adalah suatu proses di mana suatu lembaga yang lebih rendah kedudukannya menerima pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan segala tugas pelaksanaan pendidikan, termasuk pemanfaatan segala fasilitas yang ada serta penyusunan kebijakan dan pembiayaan.

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 32 Tahun 2004). Tentang desentralisasi ini ada beberapa konsep yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut.

- 1) Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif (Encyclopedia of the Social Sciences, 1980).
- 2) Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi, di mana sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan (Soejito, 1990).
- 3) Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi (Mardiasmo, 2002).

- 4) Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu (Hoogerwerf, 1978).
- 5) Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local and administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or nongovernmental organizations (Rondinelli dan Chema, 1983: 77).
- 6) Pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah (Koswara, 1996).
- 7) Desentralisasi atau mendesentralisasi pemerintahan bisa berarti merestrukturisasi atau mengatur kembali kekuasaan sehingga terdapat suatu sistem tanggung jawab bersama antara institusi-institusi pemerintah tingkat pusat, regional, maupun lokal sesuai dengan prinsip subsidiaritas. Sehingga meningkatkan kualitas keefektifan yang menyeluruh dari sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan otoritas dan kapasitas tingkat subnasional (UNDP, 2004: 5).

Dari beberapa konsep di atas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan adanya penyerahan wewenang urusan-urusan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut.

4. Kebijakan *link and match* pada SD, SLTP, SMU

a. Konsep *Link and Match*

Konsep keterkaitan dan kesepadanan (*Link and Match*) antara dunia pendidikan dan dunia kerja yang dicetuskan Wardiman, mantan Mendiknas periode 1993-1998 perlu dihidupkan lagi. Konsep

itu bisa menekan jumlah pengangguran lulusan perguruan tinggi yang dari ke hari makin bertambah. Menurut Doni Koesoema, A (2008), Link and Match adalah keterpautan dan kesepadanan dalam lembaga pendidikan. Menurut Tatang Permana (2005) Link and match adalah kebijakan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia yang dikembangkan untuk meningkatkan relevansi Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), yaitu relevansi dengan kebutuhan pembangunan umumnya dan kebutuhan dunia kerja, dunia usaha serta dunia industri khususnya. (INVOTEC, Volume III, No.7, Agustus 2005: 33- 39).

Wardiman (2007) tentang “*lingkage and matching*“ menegaskan yang dimaksudkan dengan “Link and Match “ adalah penggalan kompetensi apa saja yang dibutuhkan pasar kerja ke depan. Pola Link and Match antara dunia pendidikan dan dunia kerja kata kuncinya menurut Judisseno (2008) adalah “menciptakan dan mendefinisikan tenaga kerja yang kompeten“

Jadi jelaslah bahwa selama ini yang dimaksudkan dengan keterpautan dan kesepadanan antara Dunia kerja dan Lembaga Pendidikan adalah masalah Kompetensi. Sedangkan kompetensi sendiri diartikan menurut Kamus Kompetensi LOMA (1998), kompetensi didefinisikan sebagai aspek-aspek pribadi dari seorang pekerja yang memungkinkan dia untuk mencapai kinerja yang superior. Aspek-aspek pribadi ini termasuk sifat, motif-motif, sistem nilai, sikap, pengetahuan, dan ketrampilan. Kompetensi-kompetensi akan mengarahkan tingkah laku. Sedangkan tingkah laku akan menghasilkan kinerja.

Selanjutnya Soemarso, (1995), mengatakan bahwa konsep *Link and Match* antara lembaga pendidikan dan dunia kerja dianggap ideal. Jadi, ada keterkaitan antara pemasok tenaga kerja dengan penggunaanya. Menurutnya, dengan adanya hubungan timbal balik membuat perguruan tinggi dapat menyusun kurikulum sesuai dengan kebutuhan kerja. Contoh nyata *Link and Match* dengan program magang. Perbaikan magang, dimaksudkan agar industri juga mendapatkan manfaat. Selama ini ada kesan yang mendapatkan

manfaat dari magang adalah perguruan tinggi dan mahasiswa, sedangkan industri kebagian reponya.

Di sisi lain, produk dari Perguruan Tinggi menghasilkan sesuatu yang amat berharga dan bukan hanya sekedar kertas tanpa makna, yaitu produk kepakaran, produk pemikiran dan kerja laboratorium. Produk-produk ini masih sangat jarang dilirik oleh industri di Indonesia. Produk kepakaran yang sering dipakai adalah yang bersifat konsultatif. Tetapi produk hasil laboratorium belum diakomodasi dengan baik. Menjalankan *Link and Match* bukanlah hal yang sederhana.

Karena itu, idealnya, ada tiga komponen yang harus bergerak simultan untuk menyukseskan program *Link and Match* yaitu perguruan tinggi, dunia kerja (perusahaan) dan pemerintah. Dari ketiga komponen tersebut, peran perguruan tinggi merupakan keharusan dan syarat terpenting. Kreativitas dan kecerdasan pengelola perguruan tinggi menjadi faktor penentu bagi sukses tidaknya program tersebut.

Ada beberapa langkah penting yang harus dilakukan suatu perguruan tinggi untuk menyukseskan program *Link and Match*. Perguruan tinggi harus mau melakukan riset ke dunia kerja. Tujuannya adalah untuk mengetahui kompetensi (keahlian) apa yang paling dibutuhkan dunia kerja dan kompetensi apa yang paling banyak dibutuhkan dunia kerja. Berdasarkan penelitian yang dilakukan salah satu perguruan tinggi di Indonesia diketahui, keahlian (kompetensi) yang paling banyak dibutuhkan dunia kerja adalah kemampuan komputasi (komputer), berkomunikasi dalam bahasa Inggris dan kemampuan akuntansi. Selain itu, perguruan tinggi juga harus mampu memprediksi dan mengantisipasi keahlian (kompetensi) apa yang diperlukan dunia kerja dan teknologi sepuluh tahun ke depan.

Jika program *Link and Match* berjalan baik, pemerintah juga diuntungkan dengan berkurangnya beban pengangguran (terdidik).

Karena itu, seyogianya pemerintah secara serius menjaga iklim keterkaitan dan mekanisme implementasi ilmu dari perguruan tinggi ke dunia kerja sehingga diharapkan program *Link and Match* ini

berjalan semakin baik dan semakin mampu membawa manfaat bagi semua pihak.

b. Manfaat dari Pelaksanaan *Link and Match*

Manfaat yang dapat dipetik dari pelaksanaan *Link and Match* sangat besar. Karena itu, diharapkan semua stake holders dunia pendidikan bersedia membuka mata dan diri dan mulai bersungguh-sungguh menjalankannya. Perguruan tinggi harus lapang dada menerima bidang keahlian (kompetensi) yang dibutuhkan dunia kerja sebagai materi kuliah utama. Perusahaan juga harus membuka pintu selebar-lebarnya bagi mahasiswa perguruan tinggi yang ingin magang (bekerja) di perusahaan tersebut. Sedangkan Pemerintah harus serius dan tidak semata memandang program *Link and Match* (keterkaitan dan kesepadanan) sebagai proyek belaka.

c. Pendekatan dalam Mewujudkan *Link and Match*

1) Pendekatan Sosial

Pendekatan sosial merupakan pendekatan yang didasarkan atas keperluan masyarakat pada saat ini. Pendekatan ini menitik beratkan pada tujuan pendidikan dan pada pemerataan kesempatan dalam mendapatkan pendidikan (Husaini Usman, 2006: 56).

Menurut A.W. Gurugen (Djumberansyah Indar, 1995: 30), pendekatan sosial merupakan pendekatan tradisional bagi pembangunan pendidikan dengan menyediakan lembaga-lembaga dan fasilitas demi memenuhi tekanan-tekanan untuk memasukan sekolah serta memungkinkan pemberian kesempatan kepada murid dan orang tua secara bebas. Sebagai contoh penerapan pendekatan ini adalah diterapkannya sistem ganda melalui kebijakan *Link and Match*.

Selanjutnya dalam pendekatan ini ada beberapa kelemahan dalam pendekatan ini diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Pendekatan ini mengabaikan masalah alokasi dalam skala nasional, dan secara samar tidak mempermasalahkan besarnya sumber daya pendidikan yang dibutuhkan arena beranggapan bahwa penggunaan sumberdaya pendidikan yang terbaik adalah untuk segenap rakyat Indonesia.

- b) Pendekatan ini mengabaikan kebutuhan ketenagakerjaan (man power planning) yang diperlukan dimasyarakat sehingga dapat menghasilkan lulusan yang sebenarnya kurang dibutuhkan masyarakat.
- c) Pendekatan ini cenderung hanya menjawab pemerataan pendidikan saja sehingga kuantitas lebih diutamakan dari pada kualitasnya. (Syaefudin Sa'ud, 2006: 236).

2) Pendekatan Ketenagakerjaan

Di dalam pendekatan ketenagakerjaan ini kegiatan-kegiatan pendidikan diarahkan kepada usaha untuk memenuhi kebutuhan nasional akan tenaga kerja pada tahap permulaan pembangunan tentu saja memerlukan banyak tenaga kerja dari segala tingkatan dan dalam berbagai jenis keahlian.

Dalam keadaan ini kebanyakan negara mengharapkan supaya pendidikan mempersiapkan dan menghasilkan tenaga kerja yang terampil untuk pembangunan, baik dalam sektor pertanian, perdagangan, industri dan sebagainya (Jusuf Enoch, 1992: 90). Untuk itu perencana pendidikan harus mencoba membuat perkiraan jumlah dan kualitas tenaga kerja dibutuhkan oleh setiap kegiatan pembangunan nasional.

Dalam teorinya pendekatan ini lebih mengutamakan keterkaitan lulusan sistem pendidikan dengan tuntutan akan kebutuhan tenaga kerja, didalam pendekatan ini juga mempunyai kelemahan, dimana ada tiga kelemahan yang paling utama, yaitu;

- a) Mempunyai peranan yang terbatas dalam perencanaan pendidikan, karena pendekatan ini mengabaikan keberadaan sekolah umum karena hanya akan menghasilkan pengangguran saja, pendekatan ini lebih mengutamakan sekolah menengah kejuruan untuk memenuhi kebutuhan kerja.
- b) Menggunakan klasifikasi rasio permintaan dan persediaan
- c) Tujuan dari pada pendekatan ini hanyalah untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja, disisi lain tuntutan dunia kerja berubah ubah sesuai dengan cepatnya perubahan zaman (Husaini Usman, 2006: 59).

d. *Link and Match* kaitannya dengan Pendidikan dan Ketenagakerjaan

Apakah pendidikan formal merupakan penentu dalam menunjang pertumbuhan ekonomi?. Apakah pengembangan sumber daya manusia selalu dilakukan melalui pendidikan formal?. Titik singgung antara pendidikan dan pertumbuhan ekonomi adalah produktivitas kerja, dengan asumsi bahwa semakin tinggi mutu pendidikan, semakin tinggi produktivitas kerja, semakin tinggi pula pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi suatu masyarakat. Anggapan ini mengacu pada teori *Human Capital*. Teori *Human Capital* menerangkan bahwa pendidikan memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi karena pendidikan berperan di dalam meningkatkan produktivitas kerja.

Teori ini merasa yakin bahwa pertumbuhan suatu masyarakat harus dimulai dari produktivitas individu. Jika setiap individu memiliki penghasilan yang tinggi karena pendidikannya juga tinggi, pertumbuhan masyarakat dapat ditunjang karenanya. Teori *Human Capital* ini menganggap bahwa pendidikan formal sebagai suatu investasi, baik bagi individu maupun bagi masyarakat. Dari teori ini timbul beberapa model untuk mengukur keberhasilan pendidikan bagi pertumbuhan ekonomi, misalnya dengan menggunakan teknik cost benefit analysis, model pendidikan tenaga kerja dan lain sebagainya.

Teori *Human Capital* dianggap tidak berhasil, maka muncullah teori baru sebagai koreksi terhadap teori sebelumnya, yaitu teori kredensialisme. Teori ini mengungkapkan bahwa struktur masyarakat lebih ampuh dari pada individu dalam mendorong suatu pertumbuhan dan perkembangan. Pendidikan formal hanya dianggap sebagai alat untuk mempertahankan status quo dari para pemenang status sosial yang lebih tinggi. Menurut teori ini perolehan pendidikan formal tidak lebih dari suatu lambang status (misalnya melalui perolehan "ijazah" bukan karena produktivitas) yang mempengaruhi tingginya penghasilan.

Dua teori yang dikemukakan diatas, masing-masing memiliki kaitan erat dengan fungsi sistem pendidikan yang diungkap oleh

Sayuti Hasibuan (1987), menurutnya, fungsi sistem pendidikan dalam kaitannya dengan ketenagakerjaan meliputi dua dimensi penting, yaitu:

- a) Dimensi kuantitatif yang meliputi fungsi sistem pendidikan dalam pemasok tenaga kerja terdidik dan terampil sesuai dengan kebutuhan lapangan kerja yang tersedia,
- b) Dimensi kualitatif yang menyangkut fungsinya sebagai penghasil tenaga terdidik dan terlatih yang akan menjadi sumber penggerak pembangunan atau sebagai *driving force*.

Teori Kredensialisme merasa yakin bahwa pelatihan kerja merupakan media yang strategis dalam menjembatani antara pendidikan dengan kebutuhan lapangan kerja. Jika ada masalah ketidaksesuaian, hal ini dianggap sebagai "gejala persediaan" (supply phenomina), yaitu ketidaksesuaian antara pendidikan dan lapangan kerja yang diungkapkan sebagai gejala ketidakmampuan sistem pendidikan dalam menghasilkan lulusan yang mudah dilatih atau yang dapat membelajarkan diri agar menjadi tenaga terampil sesuai dengan kebutuhan pasar.

Salah satu sebab kesenjangan supply dan demand pendidikan tinggi ialah kesenjangan antara keinginan mahasiswa (dan dorongan orang tua serta persepsi masyarakat) dengan kebutuhan akan tenaga kerja. Mahasiswa lebih menyenangi program studi profesional seperti ahli hukum dan ekonomi dibanding dengan program teknologi maupun pertanian. Gejala ini terjadi juga di negara industri maju dan sangat kuat di negara berkembang. Sebaliknya kebutuhan akan tenaga kerja yang banyak ialah di bidang industri dan pertanian.

Angka partisipasi dan bertambahnya lulusan Perguruan Tinggi belum dengan sendirinya meningkatkan produktivitas kerja karena adanya pengangguran sarjana yang semakin meningkat. Data pendidikan nasional menunjukkan kecenderungan sebagai berikut:

- a) Semakin tinggi jenjang pendidikan semakin besar kemungkinan terjadinya pengangguran;
- b) Pada tingkat pendidikan SLTP kebawah cenderung terdapat kekurangan tenaga kerja terdidik;

- c) Tamatan SLTA cenderung untuk menganggur dan jumlahnya semakin besar; 40. surplus lulusan Perguruan Tinggi cenderung berlipat ganda dari tahun ke tahun.

e. Pendidikan Sistem Ganda

Pendidikan system ganda memperkokoh *link and mach* antara sekolah dengan dunia kerja.

1) Latar Belakang dilaksanakan Pendidikan Sistem Ganda

Pemerintah melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menetapkan kebijaksanaan link and match yang berlaku pada semua jenis dan jenjang pendidikan di Indonesia

Direktorat Pendidikan Menengah kejuruan mendapat tugas langsung dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengembangkan dan melaksanakan pendekatan pendidikan dengan Sistem ganda pada Sekolah Menengah Kejuruan.

Pendekatan Pendidikan dengan Sistem Ganda sebagai kajian tak terpisahkan dari kebijakan link and match dijadikan pola utama penyelenggaraan kurikulum sekolah menengah kejuruan yang dimulai pada tahun pelajaran 1994/1995.

Pada penyelenggaraan Kurikulum SMK yang di mulai pada tahun pelajaran 1994/1995 dengan pola utama Sistem ganda, pendidikan dimungkinkan dapat di laksanakan di sekolah dan di Industri/Perusahaan semenjak tingkat I (satu) sampai dengan tingkat III (Tiga).

Upaya-upaya ini di lakukan dalam rangka mewujudkan peningkatan mutu sumber daya manusia yang memiliki keahlian profesional.

2) Landasan Hukum Pendidikan Sistem Ganda

Pelaksanaan Pendidikan Sistem Ganda akan menjadi salah satu bentuk penyelenggaraan pendidikan menengah kejuruan sesuai dengan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 2/1989 tentang Sistem pendidikan Nasional, dan peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1992 tentang Peranan masyarakat Dalam Pendidikan Nasional, dan Kepmendikbud Nomor 080/U/1993 tentang Kurikulum SMK, sebagai berikut:“Penyelenggaraan pendidikan

dilaksanakan melalui 2 (dua) jalur yaitu jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah”. [UUSPN, Bab IV, pasal 10, ayat (1)]

”Penyelenggaraan sekolah menengah dapat bekerjasama dengan masyarakat terutama dunia usaha dan para dermawan untuk memperoleh sumber daya dalam rangka menunjang penyelenggaraan dan pengembangan pendidikan”. [PP 29, Bab XI, pasal 29, ayat (1)]

”Pengadaan dan pendayagunaan sumberdaya pendidikan di lakukan oleh Pemerintah, masyarakat, dan/atau keluarga peserta didik. [UUSPN, Bab VIII, pasal 33]

”Masyarakat sebagai mitra pemerintah berkesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan Nasional “. [UUSPN, Bab XIII, pasal 47, ayat (1)]

”Peran serta masyarakat dapat berbentuk pemberian kesempatan untuk magang dan atau latihan kerja“. [PP 39, Bab III, pasal 4, butir (8)].

”Pemerintah dan Masyarakat menciptakan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan peranserta masyarakat dalam Sistem pendidikan Nasional“. [PP 39, Bab VI, pasal 8, ayat (2)]

”Pada sekolah menengah dapat dilakukan uji coba gagasan baru yang di perlukan dalam rangka pengembangan pendidikan menengah“. [PP 29, Bab XIII, pasal 32, ayat (2)]

Sekolah Menengah Kejuruan dapat memilih pola penyelenggaraan pengajaran sebagai berikut:

- 1) Menggunakan unit produksi sekolah yang beroperasi secara profesional sebagai wahana pelatihan kejuruan.
- 2) Melaksanakan sebagian kelompok mata pelajaran keahlian kejuruan di sekolah, dan sebagian lainnya di dunia usaha atau industri.
- 3) Melaksanakan kelompok mata pelajaran keahlian kejuruan sepenuhnya di masyarakat, dunia usaha dan industri.[Kepmendikbud, No: 080/U/1993, Bab IV, butir C.I kurikulum 1994, SMK]

3) Tujuan Pendidikan Sistem Ganda

Penyelenggaraan pendidikan dengan Sistem ganda bertujuan untuk:

- (a) Menghasilkan tenaga kerja yang memiliki keahlian profesional (dengan tingkat pengetahuan, keterampilan, dan etos kerja yang sesuai dengan tuntutan lapangan kerja).
- (b) memperkokoh "link and macth" antara sekolah dengan dunia kerja.
- (c) Meningkatkan efisiensi proses pendidikan dan pelatihan tenaga kerja yang berkualitas profesional.
- (d) Memberi pengakuan dan penghargaan terhadap pengalaman kerja sebagai bagian dari proses pendidikan.

Pendidikan di SMK bertujuan:

- (a) Mempersiapkan siswa untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dan atau meluaskan pendidikan dasar.
- (b) Meningkatkan kemampuan siswa sebagai anggota masyarakat dalam mengadakan hubungan timbal balik dengan lingkungan sosial budaya dan alam sekitarnya.
- (c) Meningkatkan kemampuan siswa untuk dapat mengembangkan diri sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kesenian.
- (d) Menyiapkan siswa untuk memasuki lapangan kerja dan mengembangkan sikap profesional

4) Pelaksanaan Pendidikan Sistem Ganda

Sistem Ganda, adalah suatu bentuk penyelenggaraan pendidikan keahlian profesional, yang memadukan secara sistematis dan sinkron program pendidikan di sekolah dan program perusahaan keahlian yang di peroleh melalui kegiatan bekerja langsung di dunia kerja, terarah untuk mencapai suatu tingkat keahlian profesional tertentu.

Dengan bertitik tolak dari tujuan Pendidikan Sistem Ganda yang ingin di capai, yang dipadukan dengan tujuan intitusi SMK yang melaksanakan Pendidikan dengan Sistem ganda harus berusaha mencapai tingkat keahlian profesional tingkat menengah.

Keahlian profesional sendiri hanya dapat dibentuk dengan tiga unsur utama yaitu ilmu pengetahuan, teknik dan kiat (art).

Ilmu Pengetahuan dan teknik dapat di pelajari dan dikuasai, tetapi kiat tidak dapat diajarkan tetapi dapat dikuasai melalui proses mengerjakan langsung pekerjaan pada bidang profesi itu sendiri.

Dari ketiga unsur di sekolah telah dipelajari ilmu Pengetahuan Umum (normatif), ilmu Pengetahuan Dasar Penunjang (adaptif) dan ilmu Pengetahuan Teknik Dasar, secara komulatif mencapai 85 % target kurikulum.

Sedangkan teknik tidak pula dipelajari di sekolah berupa praktek yang bersifat simulasi dari kiat keahlian profesional.

Dengan demikian tugas utama siswa di Industri/Perusahaan adalah "MENGUASAI KIAT KEAHLIAN PROFESIONAL" dengan jalan melakukan "KEGIATAN BEKERJA" langsung terprogram sesuai dengan kegiatan yang ada di Industri/Perusahaan.

5) Model penyelenggaraan PSG

Untuk model penyelenggaraan PSG ada tiga model yang berhasil di sepakati antara sekolah dengan industri/perusahaan, yaitu:

- (a) Model Day Release 5 – 1, dimana siswa belajar di industri/ perusahaan selama lima hari penuh jam kerja industri/ perusahaan untuk mendapatkan penguasaan keahlian di dunia kerja. Sedangkan di sekolah satu hari untuk mempelajari mata pelajaran yang tidak terprogram di industri/perusahaan sesuai dengan tuntutan kurikulum serta mengikuti evaluasi kegiatan baik yang didapat di perusahaan/industri maupun di sekolah sesuai dengan tuntutan kurikulum.
- (b) Model Day Release 4 – 2, dimana siswa belajar di industri / perusahaan selama 4 hari kerja dan di sekolah selama 2 hari.
- (c) Model Blok Release, Karena berbagai pertimbangan, kalau terpaksa dapat di laksanakan model blok release dengan 6 – 0 ini berarti siswa selama satu minggu (6 hari kerja) berada di industri/perusahaan dan itu berlangsung selama 8 bulan. Maka kemungkinan yang terjadi adalah adanya meteri bahkan pelajaran yang tidak terprogram di industri/ perusahaan, sehingga pencapaian target kurikulum rendah serta pelaksanaan evaluasi secara tatap muka oleh sekolah sulit dilaksanakan.

Untuk Mengatasi kekurangan dalam pencapaian target kurikulum yang disebabkan kelemahan dalam PSG maka di lakukan pembuatan modul untuk seluruh pelajaran yang ada ditingkat III, serta pemamfaatan tatap muka yang diadakan di sekolah semaksimal mungkin.

f. Analisis kebijakan link and match pada SD,SLTP,SMU

1) Kondisi Kebijakan *Link dan Match*

Dunia pendidikan di era global dikejutkan dengan adanya model pengelolaan pendidikan berbasis industri. Persaingan global di bidang usaha dan industri saat ini menuntut peningkatan kualitas sumber daya manusia. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia adalah melalui pendidikan. Dengan pendidikan formal siswa akan memperoleh ilmu pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang dapat digunakan untuk bekal dalam bekerja.

Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) adalah pendidikan formal yang diberi amanah oleh undang-undang untuk menyiapkan sumber daya manusia yang siap memasuki dunia kerja dan menjadi tenaga kerja yang produktif Lulusan SMK idealnya merupakan tenaga kerja yang siap pakai, dalam arti langsung bisa bekerja di dunia usaha dan industri. Namun, permasalahan SMK saat ini pada umumnya terkait dengan keterbatasan peralatan, masih rendahnya biaya praktik, dan lingkungan belajar yang tidak serupa dengan dunia kerja. Kondisi ini bisa menyebabkan ketidaksiapan lulusan untuk bekerja, bahkan kritik tajam selalu dilontarkan oleh para pengguna lulusan karena, kompetensi lulusan yang dihasilkan oleh lembaga pendidikan masih jauh dan standar kompetensi yang ditetapkan oleh industri.

2) Sulitnya Tenaga kerja yang *qualified* dan *certified*

Tenaga kerja yang *qualified* dan *certified* sulit diperoleh oleh sebagian besar industri. Sehingga seringkali kalangan industri masih membutuhkan biaya besar dan mengalokasikan waktu yang cukup lama untuk program training guna menyetarakan kompetensi tenaga kerja bare dengan sistem kerja yang ada di industri.

Walaupun demikian, menurut Pardjono (2011: 1) bahwa, sebenarnya pihak industri dan pihak sekolah memiliki keterbatasan masing-masing dalam membentuk dan mendapatkan tenaga kerja

siap pakai. Pihak sekolah memiliki keterbatasan dalam pembiayaan dan penyediaan lingkungan belajar, sementara pihak industri memiliki keterbatasan sumber daya pendidikan untuk membentuk tenaga kerja yang dibutuhkan. Atas dasar saling membutuhkan, maka sewajarnya pemerintah, masyarakat khususnya lembaga pendidikan dengan industri melakukan kerjasama untuk membentuk dan mendapatkan tenaga kerja siap pakai.

3) Kebijakan Link dan Match

Salah satu kebijakan pendidikan melalui sekolah menengah kejuruan (SMK) yaitu, link and match. Inti dan konsep link and match yaitu:

- a) adanya keterkaitan antara program pendidikan yang diberikan di sekolah dengan kebutuhan masyarakat secara luas, dan
- b) adanya kesesuaian atau kecocokan antara program dan produk pendidikan di sekolah dengan kebutuhan masyarakat (Djojonegoro, 1998).

Tujuan penerapan link and match dalam pendidikan kejuruan yang dioperasionalkan melalui pendidikan sistem ganda (PSG) adalah untuk mendekatkan antara supply dan demand mutu sumber daya manusia (SDM), terutama yang berhubungan dengan kualitas ketenagakerjaan. Di mana dunia pendidikan sebagai penyedia SDM dan dunia kerja serta masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan. Melalui kerjasama tersebut, dapat diperoleh output dan outcome yang optimal yaitu SDM mampu berpikir kritis, kreatif dan inovatif sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pasar kerja.

Kerjasama ini semakin sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dunia kerja (link and match), jika program-program keahlian yang diselenggarakan di SMK melibatkan industri dalam menetapkan standar keahlian, pengembangan kurikulum, dan kebijaksanaan pengelolaan sistem pendidikan, (Depdikbud, 1995:9), serta penyesuaian karakteristik daerah yang memerlukan pendidikan kejuruan. Selain itu, guru pendidikan kejuruan hendaknya telah mempunyai pengalaman dalam penerapan keterampilan, pengetahuan pada operasi/ proses kerja, mampu mengidentifikasi penyesuaian bidang kerja dengan bakat dan minat siswa didukung

oleh instruktur industri yang mampu mengembangkan tenaga kerja melalui keterampilan-keterampilan memberikan manfaat yang efektif.

Akan tetapi, dalam penerapannya, link dan match menjadi sebuah dilema karena kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas SDM yang mampu bersaing dalam dunia kerja, namun kenyataan tak selamanya akur dengan harapan kebanyakan orang karena, secara kualitas lulusan pendidikan kejuruan tidak selamanya match dengan kebutuhan dunia usaha yang semakin kompleks dan kompetitif. Akibatnya, kesempatan kerja lulusan pendidikan kejuruan menjadi sangat terbatas, atau bahkan nihil sama sekali. Kritik mendasar pada konsep ini terkesan hanya berorientasi ekonomis, serta menghilangkan substansi pendidikan sebagai wahana pencerdasan, aktualisasi diri, dan proses pemilihan sesuai minat dan bakat.

Kritik pada konsep ini sangat beralasan, karena dituntut untuk mengerjakan segala sesuatu yang berdaya jangka pendek dan berorientasi target.

Selain itu, kesulitan membawa pihak industri dan bisnis terlibat dengan sepenuh hati ke dunia pendidikan dapat dimaklumi karena belum ada kerja sama yang saling menguntungkan kedua belah pihak dan belum adanya aturan/undang-undang yang dapat mengikat kedua pihak sehingga konsep *link & match* yang digagas tidak dapat dilaksanakan teratur dan sistemik. Di sisi lain, lulusan membludak tapi kompetensi yang diperlukan untuk bekerja belum memadai ditambah keterbatasan lapangan kerja membuat para lulusan SMK bersaing mengincar posisi nyaris sama dan level staf hingga level penyelia di industri. Situasi ini disebabkan belum terstandarisasinya kompetensi lulusan pendidikan bagi dunia kerja.

5. Kebijakan Ujian Nasional

a. Makna Ujian Nasional

Ujian nasional untuk tingkat SMA/ sederajat telah selesai dilaksanakan dengan sukses pada tanggal 14 s.d 16 April 2014 yang lalu. Kembali sejumlah permasalahan muncul terkait dengan pelaksanaan ujian tersebut. Mulai dari adanya soal yang beraroma politis, soal tertukar, beredarnya kunci jawaban dan praktek-praktek

kecurangan lainnya. Bahkan Koran Sindo edisi Sabtu, 16 April 2014 memuat dua halaman penuh tentang analisa pelaksanaan Ujian Nasional untuk tahun ini.

Sejak munculnya Ujian Nasional pada tahun 2001/2002 (Ujian Akhir Nasional) yang kemudian diperkuat dengan adanya Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005, tampaknya UN tidak terlepas dari pro dan kontra. Banyak pihak-pihak masyarakat yang merasa dan berpendapat bahwa ujian nasional tidak perlu dilaksanakan lagi dengan berbagai alasan yang berupa keluhan, ocehan, dan pendapat lainnya, seperti dari persiapan siswa dengan berbagai bimbingan belajar yang merepotkan bagi siswa dan orang tua, tentang berbagai kecurangan, dan bahkan ada yang mengatakan bahwa ujian nasional tidak lebih dari sekedar pembodohan dan tidak ada manfaat secara langsung bagi dunia pendidikan. Sementara di sisi yang lain, banyak pula yang menyarankan agar ujian nasional tetap dipertahankan. Dan tentu saja pemerintah sebagai pemegang kebijakan tetap teguh dengan pendiriannya bahwa ujian nasional harus tetap dilaksanakan dalam rangka pemetaan mutu program satuan pendidikan, dasar seleksi masuk jenjang pendidikan selanjutnya, penentuan kelulusan dan sebagai dasar pemberian bantuan dan binaan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan.

Penilaian hasil belajar memang mutlak harus dilakukan dalam pendidikan. Tapi apakah penilaian tersebut harus berupa ujian nasional. Ini lah yang masih terus diperbincangkan dan diperdebatkan hingga sekarang. Untuk memberi gambaran tentang seperti apa dan bagaimana ujian nasional tersebut, apakah masih perlu atau tidak dan bagaimana implikasinya terhadap dunia pendidikan sendiri, maka makalah ini kami susun untuk menjawab semua pertanyaan tersebut.

b. Ruanglingkup Ujian Nasional

1) Sejarah Ujian Nasional

Ujian nasional mengalami beberapa kali perubahan, baik dari sisi penggunaan istilah, sampai dengan system pelaksanaannya. Mulai yang bersifat sentralisasi, desentralisasi atau bahkan gabungan diantara keduanya. Berikut adalah sejarah singkat pelaksanaan ujian nasional yang dikutip dari Koran Sindo (16 April 2014):

(a) Tahun 1950 – 1960

Pada tahun ini ujian nasional disebut dengan istilah “ujian Penghabisan”. Dilakukan secara nasional dan soal dibuat oleh Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan. Seluruh soal tidak berupa pilihan ganda, tetapi berupa esay. Pemeriksaan soal dilaksanakan di pusat rayon, bukan di sekolah.

(b) Tahun 1965 – 1971

Pada kisaran tahun ini, istilah ujian penghabisan diganti menjadi “ujian negara”. Pelaksanaannya masih menggunakan system terpusat karena bahan serta waktu pelaksanaan ujian ditentukan oleh pemerintah pusat.

(c) Tahun 1972 – 1979

Pada kisaran ini, pemerintah membuka kebebasan kepada setiap sekolah atau sekelompok sekolah melaksanakan ujian sendiri. Penyusunan soal dan pelaksanaan ujian dilaksanakan oleh masing – masing sekolah. Pemerintah hanya menyusun pedoman dan panduan yang bersifat umum.

(d) Tahun 1980 – 2000

Pada tahun ini mulai diselenggarakan ujian akhir nasional yang disebut Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (Ebtanas). Model ujian akhir ini menggunakan dua bentuk yaitu Ebtanas untuk mata pelajaran pokok, dan Ebta untuk mata pelajaran non-Ebtanas. Ebtanas dikoordinasi pemerintah pusat dan Ebta dikoordinasi oleh pemerintah propinsi. Kelulusan ditentukan oleh kombinasi kedua evaluasi tadi yang ditambah nilai ujian harian yang tertera diraport.

(e) Tahun 2001 – 2004

Pada tahun ini, Ebtanas diganti menjadi Ujian Akhir Nasional (Unas). Hal yang menonjol dalam peralihan nama Ebtanas menjadi Unas adalah penentuan kelulusan siswa yaitu dalam Ebtanas kelulusan berdasarkan nilai 2 semester raport terakhir dan nilai Ebtanas murni, sedangkan Unas ditentukan pada mata pelajaran secara individual.

(f) Tahun 2005 – 2009

Pada tahun ini dikeluarkan PP nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang didalamnya memuat tentang

Standar penilaian. Standar tersebut salah satunya mengatur tentang pelaksanaan ujian nasional. Yang mencolok pelaksanaan Ujian nasional pada kisaran tahun ini adalah harus adanya target minimal kelulusan. Target tersebut harus dicapai siswa jika ingin mendapat kelulusan dari satuan pendidikan tertentu.

(g) Tahun 2010 – sekarang

Pada tahun ini, masih hampir sama dengan pelaksanaan ujian nasional pada tahun sebelumnya. Hanya saja terdapat ujian susulan bagi siswa yang tidak lulus ujian nasional. Kelulusan masih ditentukan oleh nilai ujian nasional plus dilihat juga dari nilai raport.

2) Pengertian Ujian Nasional

Ujian Nasional adalah kegiatan penilaian hasil belajar peserta didik yang telah menyelesaikan jenjang pendidikan pada jalur sekolah/madrasah yang diselenggarakan secara nasional.

Berdasarkan Prosedur Operasi Standar Pelaksanaan UN Tahun 2014, UN adalah kegiatan pengukuran dan penilaian pencapaian standar kompetensi lulusan pada masing – masing jenjang.

Sedangkan menurut Permendiknas No. 20 tahun 2007 tentang Standar Penilaian Pendidikan, Ujian Nasional yang selanjutnya disebut UN adalah kegiatan pengukuran pencapaian kompetensi peserta didik pada beberapa mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka menilai pencapaian standar nasional pendidikan.

Selanjutnya berdasarkan situs Wikipedia.co.id (tersedia : 18 April 2014), ujian nasional biasa disingkat UN adalah system evaluasi standar pendidikan dasar dan menengah secara nasional dan persamaan mutu tingkat pendidikan antar daerah yang dilakukan oleh Pusat Penilaian Pendidikan, depdiknas di Indonesia berdasarkan UU No. 20 tahun 2003 menyatakan bahwa dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional dilakukan evaluasi sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak – pihak yang berkepentingan.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa secara sederhana UN merupakan alat untuk menilai ketercapaian standar nasional pendidikan dalam rangka memberikan informasi

dalam pengambilan keputusan bagi pemegang kebijakan pendidikan di Indonesia. Selanjutnya bertujuan akhir dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia.

3) Prinsip Ujian Nasional

Ujian Nasional yang dilaksanakan pemerintah harus memenuhi prinsip sebagai berikut:

- a) Objektif
- b) Berkeadilan
- c) Akuntabel

4) Dasar Hukum Ujian Nasional

Yang menjadi dasar pelaksanaan ujian nasional diantaranya adalah:

- a) Undang – undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- b) Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
- c) Peraturan Menteri nomor 20 tahun 2007 tentang Standar Penilaian Pendidikan
- d) Prosedur Operasi Standar Pelaksanaan Ujian Nasional yang ditetapkan oleh BSNP setiap tahunnya

5) Tujuan dan Fungsi Ujian Nasional

Ujian nasional dilaksanakan dalam rangka :

- a) Pemetaan mutu program dan/atau satuan pendidikan;
- b) Dasar seleksi masuk jenjang pendidikan selanjutnya;
- c) Penentuan kelulusan peserta didik dari program dan/atau satuan pendidikan;
- d) Pembinaan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam upayanya untuk meningkatkan mutu pendidikan.

6) Mata Pelajaran Yang Diujikan

Untuk tingkat Sekolah dasar (SD) ada tiga mata pelajaran yang diujikan, yaitu:

- a) Bahasa Indonesia
- b) Matematika
- c) Ilmu Pengetahuan Alam

Sementara untuk tingkat SMP, ada 4 mata pelajaran yang diujikan yaitu:

- a) Bahasa Indonesia
- b) Bahasa Inggris
- c) Matematika
- d) Ilmu Pengetahuan Alam

Selanjutnya untuk tingkat SMA sederajat, mata pelajaran yang diujikan tergantung penjurusannya, yaitu sebagai berikut:

- a) Penjurusan IPS
 - Bahasa Indonesia
 - Bahasa Inggris
 - Matematika
 - Ekonomi
 - Geografi
 - Sosiologi
- b) Penjurusan IPA
 - Bahasa Indonesia
 - Bahasa Inggris
 - Matematika
 - Fisika
 - Kimia
 - Biologi
- c) Penjurusan Bahasa
 - Bahasa Indonesia
 - Bahasa Inggris
 - Matematika
 - Sastra Indonesia
 - Antropologi
 - Bahasa Asing Pilihan
- d) Penjurusan Agama
 - Bahasa Indonesia
 - Bahasa Inggris
 - Matematika
 - Ilmu Tafsir
 - Ilmu Hadist
 - Fiqih
- e) Penjurusan Kejuruan

- Bahasa Indonesia
- Bahasa Inggris
- Matematika
- Teori Kejuruan.

c. Analisis Tentang Pelaksanaan Ujian Nasional

1) Pelaksanaan Ujian Nasional

Ujian nasional tahun 2014 diselenggarakan dengan berpedoman kepada prosedur operasi standar yang ditetapkan oleh BNSP. Pelaksanaan UN untuk tingkat SMA sederajat yang telah dilaksanakan pada tanggal 14 s.d 16 April yang lalu terbilang cukup sukses walau masih diwarnai dengan beberapa kontroversi.

Untuk member gambaran secara komprehensif, berikut ini disajikan pelaksanaan UN untuk beberapa tahun yang lalu.

a) Waktu Pelaksanaan

Berikut ini adalah jadwal pelaksanaan UN utama sejak tahun 2005 sampai dengan 2014:

Tahun	SMA / SMK / MA	SMP / MTs	SD / MI
2005	30 mei – 1 Juni	6 Juni – 8 Juni	Belum ada
2006	16 Mei – 18 Mei	22 Mei – 24 Mei	Belum ada
2007	17 April – 19 April	24 April – 26 April	Belum ada
2008	22 April – 24 April	5 Mei – 8 Mei	12 Mei – 14 Mei
2009	20 April – 24 April	27 April – 30 April	4 Mei – 8 Mei
2010	22 Maret – 26 Maret	29 Maret – 1 April	5 April – 7 April
2011	18 April – 21 April	25 April – 28 April	10 Mei – 12 Mei
2012	16 April – 19 April	23 April – 26 April	7 Mei – 9 Mei
2013	15 April – 18 April	22 April – 25 April	6 Mei – 8 Mei
2014	14 April – 16 April	5 Mei – 8 Mei	-

Sumber:“Ujian Nasional”.tersedia:id.m.wikipedia.org [18 Agustus 2014]

Jika melihat dari waktu pelaksanaan ujian nasional, maka sejak tahun 2005, tampaknya tidak menemui kendala berarti. Ujian nasional dapat diselenggarakan sesuai jadwal yang telah ditetapkan. Kecuali pada tahun 2013, pemerintah mengumumkan

pengunduran pelaksanaan ujian nasional pada jenjang SMA sederajat di 11 propinsi terkait dengan belum tuntasnya pencetakan materi ujian.

b) Kriteria Kelulusan Ujian Nasional

Berikut ini adalah nilai minimal dan rata – rata minimal Ujian Nasional sebagai batas untuk menentukan kelulusan peserta didik:

Tahun	Nilai Minimal	Rata-rata Minimal
2005	4,25	5,25
2006		4,50
2007	5,00	
2008	4,25	5,25
2009		5,50
2010		
2011	4,00	5,50
2012		
2013		
2014		

Sumber:“Ujian Nasional”. tersedia:id.m.wikipedia.org [18 Agustus 2014]

Terkait dengan nilai minimal kelulusan, tampaknya masih dirasakan terlalu berat untuk dapat dicapai bagi sebagian besar peserta didik yang berada di daerah.Hal ini terjadi karena beragamnya potensi atau daya dukung yang ada dimasing-masing daerah.Tidak dapat dipungkiri, bahwa terdapat perbedaan mencolok semisal fasilitas peserta didik yang tinggal di perkotaan seperti Jakarta dengan peserta didik yang tinggal dipelosok pedalaman seperti Papua. Tapi nyatanya, soal yang didapatkan dan kriteria kelulusan ternyata sama saja. Tentu saja ini akan terasa lebih berat bagi mereka yang tinggal di pedalaman disbanding mereka yang mendapat fasilitas lebih dalam pendidikannya.

c) Persentase Kelulusan Ujian Nasional

Berikut ini adalah data tentang persentase kelulusan sejak tahun 2005 s.d 2013 yang dikutip dari www.okezone.com (tersedia: 28 Agustus 2014):

2005	83,31 %
2006	92,50 %
2007	93,00 %
2008	91,32 %
2009	93,74 %
2010	99,04 %
2011	99,02 %
2012	99,50 %
2013	99,48 %

Sumbe:“Persentase Kelulusan Ujian Nasional” tersedia : www.okezone.com [18 Agustus 2014].

Berdasarkan data pada tabel di atas, tampak terjadi peningkatan yang cukup signifikan persentase kelulusan ujian nasional pada tahun 2013 (99,48 %) dibandingkan tingkat kelulusan ujian nasional pada tahun 2005 (83,31 %). Apakah ini berarti dunia pendidikan kita sudah menjadi lebih baik? Dalam menjawab pertanyaan ini, sepertinya kita harus sedikit berhati-hati dan tidak terjebak pada angka- angka tersebut. Betapa tidak, ternyata dalam ranah teknis, masih banyak ditemui berbagai modus kecurangan dalam meningkatkan persentase kelulusan tersebut.

Logikanya seperti ini, propinsi tentu ingin memiliki “gengsi” dengan mendapat nilai kelulusan 100 %, maka dinas terkait melakukan pressure terhadap dinas di kabupaten, kemudian pressure itu diteruskan kepada sekolah-sekolah penyelenggara ujian nasional. Berikutnya, bukan lagi masalah lulus atau tidak lulus, tapi sudah masuk ranah “gengsi” dan “egoisme” dari sekolah, dinas kabupaten, dan juga dinas propinsi. Maka, segala cara pun dilakukan. Dan munculah beberapa (potensi) peluang modus kecurangan seperti:

- (1) Penyelenggara UN (sekolah) membagikan kunci jawaban
Modus ini biasanya dimulai dari sehari sebelum pelaksanaan UN, yaitu dengan memberikan pengarahan kepada peserta UN. Tidak

hanya mengenai teknis pelaksanaan UN saja, ternyata, ditemui pengarahannya tentang bagaimana jawaban tersebut dibagikan secara merata ketika pelaksanaan UN. Maka, pada hari H, peserta UN seolah melaksanakan UN begitu serius, padahal, kunci jawaban yang telah dipersiapkan sekolah sudah beredar. Kunci jawaban diperoleh biasanya dari soal yang sudah bocor dan telah dipelajari sebelumnya bisa oleh oknum guru atau oknum dinas terkait

(2) Pemerintah Daerah Seolah Lepas Tangan

Jika modus pertama masih juga belum berjalan sempurna karena masih ditemui beberapa peserta yang tidak lulus, maka biasanya dinas terkait akan mengumpulkan kepala sekolah untuk membicarakan dan membuat kesepakatan tentang sesuatu agar siswa tiap sekolah bisa lulus 100 %.

(3) Membuat raport sementara

Modus berikutnya adalah dengan membuat raport sementara. Hal ini terjadi karena penentuan kelulusan juga dilihat dari nilai raport. Maka, nilai yang diperoleh siswa yang seharusnya dicantumkan dalam raport asli, tidak segera ditulis dan hanya ditulis dalam selembar kertas sebagai bentuk laporan kepada orang tua. Terlebih, mendekati pelaksanaan ujian nasional, raport asli tersebut ditulis dengan nilai fantastis, tanpa memandang apakah siswa tersebut pintar atau bodoh. Tujuannya tentu saja dalam membantu nilai kelulusan.

Jika benar terjadi seperti diuraikan di atas, apakah arti kelulusan 100% kalau bukan sekedar pembodohan dan sesuatu yang bias. Dan tentunya tidak bisa dijadikan tolak ukur untuk mengukur mutu pendidikan kita

d) Biaya Pelaksanaan Ujian Nasional

Berdasarkan data yang dihimpun dari berbagai sumber, berikut anggaran pelaksanaan ujian nasional sejak tahun 2011 s.d 2014:

- Tahun 2011 : 562,8 miliar
- Tahun 2012 : 600 miliar
- Tahun 2013 : 543,4 miliar
- Tahun 2014 : 545 miliar

Dengan melihat angka di atas, betapa besarnya anggaran yang dihabiskan untuk melaksanakan ujian nasional. Padahal kalau melihat maksud dari ujian nasional seperti yang tertuang dalam peraturan pemerintah sebagai sarana pemetaan mutu pendidikan, bukan meningkatkan mutu pendidikan secara langsung, tampaknya anggaran yang mencapai setengah triliun setiap tahunnya tersebut sangat amat disayangkan.

Seharusnya anggaran sebesar itu lebih tepat digunakan untuk membiayai berapa kegiatan yang secara langsung meningkatkan mutu pendidikan seperti peningkatan kualitas guru melalui berbagai pelatihan, atau mungkin membangun perpustakaan sekolah, atau pemberian beasiswa pada siswa berprestasi, atau kegiatan lain yang secara nyata berkontribusi secara langsung terhadap peningkatan mutu pendidikan.

Tampaknya pemerintah belum bisa menentukan skala prioritas mengingat masih kecilnya anggaran pendidikan.

2) Kelemahan Pelaksanaan Ujian Nasional

Untuk melihat kelemahan pelaksanaan UN dapat kita bedakan dari dua sudut pandang yaitu secara teknis, dan non teknis.

a) Teknis

Dalam tataran teknis, ditemui beberapa kasus dalam pelaksanaan ujian nasional diantaranya:

1) Tahun 2009

- Tertukarnya soal paket A dan B di beberapa wilayah
- Pengemasan terjadi kekurangan halaman
- Naskah soal tidak disertai lembar jawaban
- Kualitas LJUN mudah sobek dan rusak
- Penyimpanan soal masih disekolah (berpeluang terjadi kecurangan yang sangat besar yang dilakukan sekolah)

2) Tahun 2010

- Kemendiknas menemukan 900 kecurangan selama UN tingkat SMA dan SMP, 200 diantaranya terkait dengan bocornya soal

3) Tahun 2011

Sejumlah kecurangan masih banyak terjadi di sejumlah daerah

4) Tahun 2012

- Terdapat 1000 lebih pengaduan dan sebanyak 775 merupakan laporan tentang kebocoran atau kecurangan saat pelaksanaan UN
- BPK menemukan penyimpangan proses lelang UN yang merugikan Negara hingga 8,2 miliar

5) Tahun 2013

Terdapat kasus terkait dengan terlambatnya pencetakan soal UN sehingga di beberapa daerah terpaksa pelaksanaan UN diundur. Selain masalah waktu, pelaksanaan un pada tahun ini juga terdapat beberapa kasus di daerah seperti:

- Aceh: nyaris terjadi insiden bocornya soal bahasa Inggris akibat tertukarnya soal ujian di Sawang Aceh Selatan
- Sumatera Utara: sebanyak 1641 siswa jurusan IPS tidak dapat mengikuti ujian karena soalnya belum ada
- Sumatera Selatan: beredarnya kunci jawaban pelajaran Bahasa Indonesia di Ogan Ilir
- Jawa Barat: Sejumlah peserta UN di Bekasi mengerjakan soal ujian tanpa lembar jawaban
- Jawa Timur: distribusi soal amburadul sehingga banyak sekolah yang kekurangan soal

6) Tahun 2014

Untuk tahun 2014, kasus yang mungkin sedikit membuat heboh dalam pelaksanaan UN adalah adanya soal yang bernuansa politis. Dalam salah satu soal Bahasa Indonesia tercantum profil Joko Widodo (Capres dari PDIP). Hal ini dianggap menguntungkan posisi Joko Widodo dalam pencapresan dirinya. Entah ada unsur kesengajaan atau tidak, yang jelas soal itu tidak pantas muncul menjelang pemilihan presiden yang akan datang.

Selain kasus masalah soal bernuansa politis, Koran Sindo mencatat beberapa kasus yang terjadi di beberapa daerah sebagai berikut:

- Aceh: Soal UN untuk tiga SMK di Kabupaten Aceh Barat Daya tertukar. Pada sampul tertulis mata pelajaran Matematika, tapi didalamnya naskah soal bahasa Inggris.
- Garut: Kunci jawaban beredar melalui SMS. Kunci jawaban itu keluar sehari sebelum ujian dilaksanakan.
- Bali: Beredar kunci jawaban UN yang diyakini peserta UN sesuai paket soal UN, yakni pada mata pelajaran Biologi dan Bahasa Indonesia.
- Surabaya: Kunci jawaban UN diduga beredar. Disalah satu sekolah para siswa iuran Rp 15.000 untuk mendapatkannya
- Madiun: Pelaksanaan UN molor dari seharusnya pukul 07.30 menjadi pukul 08.00 lewat lantaran naskah soal tertukar dengan mata pelajaran lain. Kekeliruan ini terjadi di SMAN 3 Kota Madiun pada hari pertama UN.

b) Non teknis

Selain beberapa contoh masalah teknis di atas, ternyata UN juga mendapatkan perdebatan dalam ranah non teknis.

1) Asumsi pelaksanaan UN masih perlu diuji

Asumsi yang melandasi kebijakan UN yaitu : dengan menetapkan standar akademis yang harus dicapai siswa dan diukur melalui tes standar , disertai konsekuensi atas keberhasilan atau pun kegagalan mencapai standar tersebut, maka akan meningkatkan motivasi siswa, guru, dan sekolah dalam meningkatkan prestasi mereka. Tampaknya asumsi tersebut masih diuji kebenarannya. Betapa tidak, ternyata beberapa laporan penelitian menyimpulkan tidak ada keterkaitan antara pelaksanaan ujian kelulusan dengan prestasi belajar siswa.

Laporan tahunan (2012) dari *Center of Education Policy* sebuah lembaga nirlaba yang didirikan di George Washington University, yang meneliti ujian kelulusan di sejumlah Negara bagian

Amerika Serikat sejak tahun 2002, menyimpulkan bahwa hingga saat ini keterkaitan antara ujian kelulusan dan peningkatan prestasi belajar siswa masih belum terbukti. Laporan tersebut juga merujuk pada laporan penelitian yang lain seperti yang dilakukan Grodsky dkk (2009), Reardon dkk (2009), dan Holme dkk (2010), yang belum menemukan keterkaitan antara pelaksanaan ujian kelulusan dan peningkatan prestasi belajar siswa.

2) Dampak negatif ujian kelulusan (UN)

Berdasarkan dari beberapa penelitian, dampak negatif dari ujian kelulusan antara lain sebagai berikut:

- Kesenjangan prestasi akademis berdasarkan status social ekonomi keluarga
- Meingkatnya resiko putus sekolah bagi siswa tak mampu dan dari kelompok minoritas
- Kreatifitas siswa mulai tersisihkan akibat focus pada latihan – latihan
- Tekanan berlebihan yang dirasakan siswa
- Banyaknya modus kecurangan

3) Melanggar prinsip penilaian pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah

Salah satu prinsip penilaian pendidikan yang tertuang dalam Permendiknas No. 20 tahun 2007, adalah terpadu. Maksudnya adalah penilaian tidak boleh terpisahkan dari pembelajaran. Atau dengan kata lain, yang dinilai adalah apa yang dipelajari. Namun pada pelaksanaan UN, walau mengacu kepada standar kompetensi lulusan yang sudah wajib diketahui oleh pendidik, namun pada kenyataannya tidak jarang pembelajaran yang dilakukan disekolah tidak sama dengan sekolah lain termasuk tentang kedalaman materi. Hingga sangat mungkin jika soal yang diujikan tidak sama dengan apa yang dipelajari di semua sekolah mengingat begitu beragamnya kemampuan pelaksana pembelajaran disekolah.

Prinsip penilaian yang lainnya adalah adil, yaitu penilaian tidak menguntungkan atau merugikan peserta didik karena berkebutuhan khusus serta perbedaan latar belakang agama, suku, budaya, adat istiadat, status social ekonomi, dan jenis kelamin. Pada

kenyataannya, lihat saja untuk tahun ini, pelaksanaan UN ternyata tidak ada yang disediakan khusus untuk kaum dipable seperti tidak adanya soal dengan huruf braile bagi penderita tuna netra. Berikutnya, hasil ujian nasional sebagai tolak ukur kelulusan seluruh siswa yang ada diwilayah Indonesia rasa-rasanya jauh dari prinsip adil.Kita paham betul bahwa Indonesia begitu luas dengan keragaman tingkat kehidupan. Bagaimana bisa hasil UN dijadikan tolak ukur yang sama antara wilayah kota dengan segala fasilitas yang ada, juga sebagai tolak ukur di daerah terpencil nun jauh tertinggal disana?.

Terkait dengan prinsip akuntabel, yang berarti penilaian dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi teknik, prosedur, maupun hasilnya, tampaknya perlu dikaji lagi.Terutama masalah hasil dari UN (nilai) yang sangat bias dan tidak menggambarkan kondisi sebenarnya. Kecurangan sistematik dan massif ternyata banyak ditemui di beberapa daerah walau mungkin tidak ter-blowup oleh media.Nilai-nilai tersebut sangat tidak menggambarkan keadaan sebenarnya. Buktinya, beberapa waktu lalu diberitakan bahwa terdapat beberapa siswa yang nota bene cerdas dalam kesehariannya, nyatanya tidak lulus saat mengikuti UN.

4) Fokus pembelajaran hanya pada mata pelajaran yang di ujikan

Semenjak adanya ujian nasional, terjadi semacam penyempitan kurikulum.Fokus pembelajaran hanya pada mata pelajaran yang diujikan.Ada pegeseran pandangan bahwa pelajaran yang tidak diujikan itu tidak penting.Akhirnya berdampak pada rendahnya motivasi belajar terhadap mata pelajaran tersebut.

5) Pengadilan memutuskan untuk meninjau kembali pelaksanaan Ujian Nasional.

Putusan MA nomor: 2596 K/PDT/2008 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 377/PDT/2007/PT.DKI Jo.228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST memerintahkan pengembalian evaluasi pendidikan ke sekolah sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 58 Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas. Dengan Demikian, selama Un terus dilaksanakan, berarti

pemerintah mengabaikan putusan ini. Hal ini dapat dianggap sebagai bentuk dari pembelajaran kepada masyarakat bahwa kita tidak perlu taat terhadap aturan atau putusan hukum. Tentu hal tersebut menjadi kontraproduktif karena seharusnya pemerintah merupakan teladan dalam penegakan hukum.

d. Masih Perlukah UN dilaksanakan?

Setelah diuraikan tentang berbagai kelemahan dari pelaksanaan ujian nasional, lalu tibalah kita untuk menjawab pertanyaan “masih perlukah ujian nasional dilaksanakan? Dalam menjawab pertanyaan ini, kita juga jangan terburu-buru mengatakan bahwa ujian nasional sudah tidak perlu dan harus segera dihapuskan.

Memang benar dalam tataran teknis maupun non teknis begitu banyak ditemui berbagai titik kelemahan dalam penyelenggaraan UN. Tapi dengan niatan baik (semoga saja) pemerintah dalam penyelenggaraan UN yaitu sebagai salah satu langkah demi meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia perlu mendapatkan apresiasi. Negara memang perlu menetapkan suatu standar dalam rangka menjamin kualitas pendidikannya. Maka UN diharapkan mampu memberikan gambaran pemetaan pendidikan bagi pemerintah sebagai dasar dalam menetapkan standar pendidikan berikutnya yang tentu saja bermuara pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Hanya saja yang perlu digarisbawahi disini yaitu hasil pelaksanaan UN harus mampu mencerminkan keadaan sebenarnya, bukan seperti saat ini yang terkesan bias dan menjadi ajang “gengsi” kepala daerah dengan klaim keberhasilan pendidikan sehingga menimbulkan kecurangan sistematis dan massif.

Berbagai masalah teknis yang sudah terjadi, harus segera dicarikan solusi dan jangan sampai terulang kemabli. Begitu pun masalah-masalah yang bersifat non teknis lainnya. Ini adalah pekerjaan rumah yang cukup berat bagi pemerintah jika terus ingin melaksanakan kebijakan ujian nasional.

Selanjutnya mengenai hasil ujian nasional yang digunakan sebagai dasar untuk menentukan kelulusan, merupakan pokok permasalahan yang menimbulkan pro kontra terhadap pelaksanaan ujian nasional. Jika hasil UN masih tetap sebagai dasar menentukan

kelulusan atas pembelajaran tiga tahun yang dilewati siswa, maka sepertinya hakikat dari ujian nasional sebagai dasar untuk melakukan pemetaan kualitas tampaknya tidak akan pernah berhasil. Biaya yang dikeluarkan milyaran rupiah setiap tahunnya merupakan pemborosan saja, terlebih karena UN tidak berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas pendidikan. Tapi jika pelaksanaan ujian nasional dikembalikan kepada khasanah yang benar yaitu sebagai dasar pemetaan mutu pendidikan, bukan penentu kelulusan, maka ujian nasional selayaknya dipertahankan.

C.Rangkuman

Tercapainya tingkat kuantitas dan kualitas pendidikan yang tinggi di suatu daerah akan berimplikasi pada berkembangnya pembangunan di daerah tersebut. Hal ini dikarenakan bahwa dengan dengan tingkat pendidikan yang tinggi maka akan berjalan searah dengan tingginya sumberdaya manusia di daerah tersebut. Karena dalam hal ini dalam pembangunan selain sumber daya alam diperlukan juga sumber daya manusia yang tinggi.

Pembangunan di daerah merupakan tanggung jawab masyarakat di daerahnya baik dengan mengelola sumber daya alam maupun meningkatkan sumberdaya manusia, dalam hal ini melalui pendidikan. Semua ini akan dapat tercapai ketika pemerintah daerah sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan rumah tangga daerahnya memiliki tanggung jawab yang tinggi dalam hal peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan. Untuk itu pemerintah daerah harus mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mendukung peningkatan kualitas pendidikan.

Dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia Indonesia tersebut, sistem pendidikan nasional harus dapat memberikan pendidikan dasar bagi setiap warga negara agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan dasar yang diperlukan untuk dapat berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, Program Wajib Belajar mendesak untuk dilaksanakan sehubungan dengan tuntutan untuk meningkatkan kualitas sumber

daya manusia sebagai salah satu aset dan potensi utama pembangunan nasional.

Konsep otonomi pendidikan mengandung pengertian yang luas, mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan serta manajemen pendidikan itu sendiri. Impikasi dari semua itu adalah setiap daerah otonomi harus memiliki visi dan misi pendidikan yang jelas dan jauh kedepan dengan melakukan pengkajian yang mendalam dan meluas tentang tren perkembangan penduduk dan masyarakat untuk memperoleh masyarakat yang lebih baik kedepannya serta merancang sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik budaya bangsa indonesia yang *bineka tunggal ika*.

Kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari system sentralisasi ke sistem desentralisasi. Desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan.

Untuk itu, perlu evaluasi lebih lanjut terkait keragaman kesiapan dan potensi SMK serta keberadaan industri, guru pembimbing dan sekolah dan instruktur di industri, kerjasama dengan industri, pelatihan di industri dan hambatan-hambatan yang dialami siswa SMK dalam mengikuti program link dan match melalui PSG. Melalui evaluasi ini nantinya akan diperoleh informasi yang menjadi rekomendasi pada stakeholders untuk perbaikan dan pengembangan kebijakan link dan match ditinjau dari profesionalisme pendidikan, proses dan manajemennya.

Dengan demikian, operasionalisasi *link dan match* dapat menghasilkan lulusan yang kritis, kreatif, inovatif dan siap kerja serta mampu mendukung pertumbuhan ekonomi daerah maupun nasional dalam mengembangkan dunia usaha dan industri di era globalisasi.

Ujian Nasional adalah kegiatan penilaian hasil belajar peserta didik yang telah menyelesaikan jenjang pendidikan pada jalur sekolah/madrasah yang diselenggarakan secara nasional. Hasil dari ujian nasional digunakan sebagai dasar bagi pemerintah untuk

melakukan pemetaan mutu program satuan pendidikan, dasar seleksi masuk ke jenjang selanjutnya, penentuan kelulusan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam meningkatkan mutu pendidikan.

Ujian nasional sudah sejak lama diadakan dengan berbagai istilah yang berbeda, hingga sampai saat ini disebut ujian nasional (UN). Dalam pelaksanaannya, ternyata UN menimbulkan pro kontra dikalangan masyarakat. Terutama mengenai hasil ujian nasional sebagai dasar untuk menetapkan kelulusan peserta didik. Selain itu, ujian nasional yang dilaksanakan ternyata tidak terlepas dari sejumlah permasalahan, baik yang bersifat teknis mau pun non teknis. Pemerintah terus berupaya memperbaiki kelemahan-kelelaman yang ada demi penyelenggaraan ujian nasional yang sesuai dengan khitahnya. Namun, tetap saja setiap tahun permasalahan tersebut muncul. Bahkan banyak yang beranggapan bahwa ujian nasional sudah tidak diperlukan lagi karena tidak berkontribusi terhadap dunia pendidikan secara langsung. Terlebih biaya yang dikeluarkan relative besar. Biaya tersebut dianggap terlalu besar jika dibandingkan hasil dari pelaksanaan ujian nasional yang bias dan masih dipertanyakan lagi validitasnya.

Adanya pro kontra ini memancing sebuah pertanyaan tentang “masih perlukah ujian nasional dilaksanakan?” Terlepas dari banyaknya kelemahan yang ada, ujian nasional memang masih perlu dilaksanakan. Tapi bukan sebagai tolak ukur kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan. Tapi ujian ini harus dijadikan dasar dalam pemetaan mutu pendidikan yang selanjutnya nanti digunakan sebagai dasar melakukan kebijakan dalam peningkatan mutu pendidikan. Tapi jika ujian nasional masih dijadikan dasar kelulusan yang menyebabkan tekanan tersendiri bagi kalangan pendidik, peserta didik, bahkan kepala daerah, tampaknya semua permasalahan di atas akan terus terjadi terutama berkaitan dengan berbagai modus kecurangan. Maka akan lebih baik jika ujian nasional dihapuskan.

D.Bahan Bacaan

Utama

- Armida S. Alisjahbana, 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung: Universitas Padjajaran.
- Hasbullah, 2007. *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Mandiri
- H.A.R Tilaar, 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Suwendi, 2004. *Sejarah dan pemikiran pendidikan Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Adi Suryanto, et al. 2010. *Evaluasi Pembelajaran di SD*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Syarif Hidayat, 2012. *Profesi Kependidikan*. Jakarta: Pustaka Mandiri

Anjuran

- Elin Driana. 2013. “Masih perlukan Ujian Nasional”. tersedia: edukasi.kompas.com [20 Agustus 2014]
- Keputusan BSNP tentang Prosedur Operasi Standar Pelaksanaan UN Tahun 2014
- Koran Sindo. “Kecurangan dan Aroma Politik Ujian Nasional”. tanggal Agustus 2014
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
- Permendiknas Nomor 20 Tahun 2007 tentang Standar Penilaian
- Anonimus. 2014 “Ujian Nasional”.tersedia :id.m.wikipedia.org [18 Agustus 2014]
- Anonimus. 2014 “Persentase Kelulusan Ujian Nasional” tersedia :www.okezonecom[18 Agustus 2014].

E.Latihan Soal

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Jelaskan kebijakan pokok pembangunan Pendidikan nasional;
2. Jelaskan konsep wajib belajar, dan analisis kebijakan wajib belajar sembilan tahun;

3. Jelaskan konsep Otonomi daerah, dan analisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan;
4. Jelaskan konsep *link and match*, dan analisis kebijakan link and match pada SD,SLTP,SMU;
5. Jelaskan kebijakan Ebtanas/UAN, analisis implementasi kebijakan Ebtanas/UAN, dan dampak kebijakan Ebtanas/UAN terhadap mutu pendidikan.

BAB XI

SOAL UJIAN SEMESTER

A. Soal Ujian Akhir Semester

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Memahami kebijakan publik (*public policy*) merupakan suatu kebutuhan bagi ilmuwan pendidikan, utamanya ilmuwan administrasi pendidikan khususnya kebijakan pendidikan (*educational policy*). Bagaimana konsep dasar kebijakan, pentingnya studi kebijakan, kebijakan pendidikan sebagai kebijakan public, dan bagaimana prosesnya. Jelaskan?
2. Analisis kebijakan mengandung dimensi rasional dan dimensi politis. Sedangkan studi analisis kebijakan mempunyai karakteristik, pendekatan, model, keterbatasan dan skenario analisis kebijakan. Jelaskan?.
3. Studi analisis kebijakan pendidikan dibangun atas kerangka berfikir, kegiatan, dan prespektif analisis kebijakan pendidikan. Jelaskan maksud pernyataan tersebut!
4. Memahami formulasi dan pengesahan kebijakan, pada umumnya dimulai dari studi konsep dasar, teori, model, tipologi, dan proses formulasi kebijakan. Bagaimana aktivitas, unsur-unsur yang mempengaruhi, aktor, jaringan, masalah, faktor penyebab dan pendekatan dalam formulasi dan pengesahan kebijakan pendidikan. Jelaskan?
5. Hakikat komunikasi kebijakan pendidikan adalah sosialisasi atas rumusan-rumusan kebijakan pendidikan yang sudah dilegitimasi. Sebagai komunikatornya para aktor perumusan kebijakan pendidikan, sedangkan sebagai komunikannya para pelaksana kebijakan pendidikan beserta perangkat dan khalayak pada umumnya. Bagaimana definisikan sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan, alasan perlunya sosialisasi kebijakan pendidikan, model dan problema dalam sosialisasi kebijakan pendidikan. Jelaskan?

B. Soal Ujian Akhir Semester

Jawablah soal berikut ini dengan jelas!

1. Implementasi kebijakan, merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan, karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Berkaitan dengan itu, bagaimana definisi implementasi kebijakan pendidikan, siapa-siapa saja aktor kebijakan pendidikan, apa yang dilakukan oleh aktor kebijakan dalam arena kebijakan pendidikan, jenis kebijakan pendidikan, dan bagaimana langkah umum implementasi kebijakan. Jelaskan?
2. Monitoring merupakan fungsi manajemen yang dilakukan pada saat suatu kegiatan sedang berlangsung yang apabila dilakukan oleh seorang pimpinan maka mengandung fungsi pengendalian. Sedangkan evaluasi kebijakan pendidikan adalah suatu aktivitas yang bermaksud untuk mengetahui seberapa suatu kebijakan tersebut benar-benar sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan, serta memberikan dampak nyata terhadap khalayak sesuai dengan yang diinginkan. Berkaitan dengan itu, bagaimana definisi dan alasan perlunya monev kebijakan pendidikan, macam dan karakteristik evaluasi kebijakan pendidikan, faktor apa-apa saja yang mendukung dan menghambat, serta apa yang menjadi problem dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan pendidikan. Jelaskan?
3. Dalam mengkaji politik kebijakan pendidikan di Indonesia, tentunya tidak dapat dilakukan dengan hanya mengkaji terhadap kebijakan pendidikan yang dikeluarkan baru-baru ini saja. Konteks sejarah tentunya tidak dapat diabaikan bila tidak ingin mengalami *akronisme*. Kajian tersebut tentunya harus dimulai dari jaman sebelum bangsa Indonesia merdeka. Dengan memulai kajian terhadap kebijakan pendidikan sejak periode sebelum bangsa ini merdeka akan sangat membantu analisis yang akan dilakukan, karena apa yang terjadi dimasa lalu akan menjelaskan apa-apa yang terjadi dimasa sekarang. Itulah sebabnya, kajian terhadap politik kebijakan pendidikan di Indonesia perlu

difahami oleh para calon birokrasi dan praktisi pendidikan. Bagaimana kebijakan pendidikan sebelum proklamasi kemerdekaan RI, pasca kemerdekaan orde lama, orde baru, dan zaman reformasi. Jelaskan?

4. Kebijakan pokok pembangunan pendidikan nasional diarahkan pada upaya memperluas daya tampung satuan pendidikan sesuai dengan prioritas nasional, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta didik dari berbagai golongan masyarakat yang berbeda baik secara sosial, ekonomi, gender, lokasi tempat tinggal dan tingkat kemampuan intelektual serta kondisi fisik. Semua harapan, tujuan, dan target pembangunan pendidikan di era otonom daerah diharapkan terwujud melalui empat strategi pokok pembangunan pendidikan nasional. Yang menjadi pertanyaannya adalah, apa-apa saja yang menjadi strategi pokok pembangunan pendidikan Nasional, bagaimana konsep kebijakan wajib belajar dan wajib belajar 9 tahun, konsep kebijakan pendidikan *link and match*, dan kebijakan Ebtanas/UAN.
5. Konsep kebijakan otonomi pendidikan mengandung pengertian yang luas, mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan serta manajemen pendidikan itu sendiri. Implikasi dari semua itu adalah setiap daerah otonomi harus memiliki visi dan misi pendidikan yang jelas dan jauh kedepan dengan melakukan pengkajian yang mendalam dan meluas tentang tren perkembangan penduduk dan masyarakat untuk memperoleh masyarakat yang lebih baik kedepannya serta merancang sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik budaya bangsa Indonesia yang bineka tunggal ika. Namun dalam implementasinya belum semulus apa yang diharapkan, dengan kata lain masih banyak menyisakan persoalan. Dalam kapasitasnya Otonomi pendidikan, sebagai sebuah kebijakan secara teori kebijakan perlu di analisis dan dievaluasi. Bagaimana analisis saudara mengenai implementasi kebijakan otonomi pendidikan yang berkaitan dengan wajib belajar 9 tahun, pendidikan *link and match*, dan kebijakan Ebtanas/UAN. Buatlah sebuah analisis?

BAB XII

PENUTUP

Demikian buku dasar ini disusun sesuai dengan tujuannya, dalam rangka, memberikan pemahaman holistik, universal dan inklusif terhadap Kebijakan pendidikan dan memberikan kerangka metodologis dalam memahami kebijakan pendidikan di Indonesia

Hal ini tentu harus dipahami secara betul oleh para mahasiswa karena pendekatan dan metode yang digunakan dalam kajian kebijakan pendidikan sangat beragam. Implikasi dari keragaman ini adalah adanya warna-warni dalam mengimplementasikannya yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan pendidikan. Oleh sebab itu, pemahaman terhadap keragaman pendekatan dan metode perlu dipelajari dan dikembangkan dengan baik.

Perbaikan-perbaikan akan selalu dilakukan sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi demi terciptanya buku dasar “Kebijakan Pendidikan” yang lebih komprehensif.

SILABUS

Kebijakan Pendidikan

A. Identitas Mata Kuliah:

1. Mata Kuliah : Kebijakan Pendidikan
2. Kode Mata Kuliah : KP20103
3. Bobot SKS : 2 SKS
4. Semester : 7 (tujuh)
6. Jurusan : Manajemen Pendidikan Islam FTK-
 UIN SGD Bandung
5. Prasyarat Mata Kuliah : a. Pengelolaan Pendidikan
 b. Perundang-undangan Pendidikan
4. Dosen/Pengampu : Dr. H. Rusdiana, MM

B. Deskripsi Mata Kuliah

Kebijakan pendidikan merupakan mata kuliah yang memberikan pemahaman dan keahlian komprehensif kepada mahasiswa secara konseptual dan praktis mengenai teori kebijakan dan kebijakan pendidikan serta analisisnya secara utuh pada formulasi, implementasi, monitoring dan evaluasi suatu kebijakan pendidikan.

C. Tujuan

Secara umum mata kuliah kebijakan pendidikan bertujuan memberikan pemahaman secara mendalam kepada mahasiswa tentang konsep kebijakan pendidikan serta penerapannya dalam analisis kebijakan pendidikan.

Secara khusus mata kuliah ini bertujuan untuk:

1. Memberi pengertian akan pentingnya kebijakan dalam pembangunan pendidikan
2. Membekali mahasiswa kemampuan memahami konsep kebijakan dan kebijakan pendidikan
3. Memfasilitasi mahasiswa untuk memahami analisis kebijakan pendidikan

4. Membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang formulasi kebijakan pendidikan
5. Membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang
6. Implementasi kebijakan pendidikan
7. Membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
8. Memfasilitasi mahasiswa menemukan dan menunjukkan berbagai kebijakan pendidikan
9. Mendorong mahasiswa untuk menerapkan analisis kebijakan pada kebijakan pendidikan.

H. Rincian Kegiatan dan Materi setiap Pertemuan

1. Pengantar
2. Konsep kebijakan Publik
3. Studi Analisis kebijakan
4. Model Analisis kebijakan Pendidikan
5. Formulasi kebijakan pendidikan
6. Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan
7. Implementasi kebijakan pendidikan
8. Monitoring dan evaluasi kebijakan Pendidikan
9. Perkembangan Historis kebijakan pendidikan
10. Kebijakan Pokok Pembangunan Bidang Pendidikan: Analisis kebijakan di bidang pendidikan (kebijakan Wajib 9 tahun; kebijakan Link and Match, kebijakan UN)

D. Sistem Perkuliahan

Kuliah dimulai dengan membuat komitmen belajar dengan mahasiswa yang dikenal dengan BLC (*building learning commitment*) yang membahas tentang prosedur dan peraturan kuliah, materi, evaluasi dan proses belajar mengajar.

Tawaran dari dosen sesuai dengan silabus, namun dalam BLC didefinisi kembali. Secara umum perkuliahan terdiri atas layanan

individual, aktifitas aktif mahasiswa untuk mencari bahan dan berbagai kajian dari referensi buku maupun dari hasil browsing. Bahan-bahan dan kasus-kasus yang ditemukan dibahas dosen secara komprehensif dengan interaksi yang kental dari mahasiswa. ditindaklanjuti dengan diskusi.

Kuliah praktek diarahkan pada analisis kebijakan dari sudut formulasi, implementasi dan evaluasi dengan menggunakan metodologi penelitian sosial suatu kebijakan (discovery learning) Akhir kuliah adalah presentasi hasil penelitian.

E. Tugas-Tugas

1. Koleksi konsep kebijakan, kebijakan pendidikan, dan analisis kebijakan
2. Kembangkan analisis kebijakan dalam bidang pendidikan sebagai ilmu sosial terapan
3. Tetapkan prosedur analisis kebijakan dengan metodologi yang sesuai dengan
4. Substansi kebijakan pendidikan.
5. Buat laporan analisis kebijakan dengan menggunakan metodologi penelitian.

F. Evaluasi

Evaluasi dilakukan pada proses dan hasil. Evaluasi pada proses adalah identifikasi mahasiswa yang memiliki responsibilitas tinggi secara tindakan dan nalar dalam mencari, menemukan dan debat hasil tugas-tugas.

Format evaluasi proses yang digunakan untuk mengamati dan menyimak respon-respon siswa yang menanggapi, bertanya, menjawab permasalahan-permasalahan atas alasan perlunya kebijakan dengan menggunakan format berikut:

No	Nama mahasiswa	Bentuk Partisipasi			Penghargaan				
		1	2	3	++	+	0	-	-

Ket. Bentuk Partisipasi:

1. menanggapi jawaban permasalahan yang diajukan dosen/mahasiswa lain
2. bertanya
3. menjawab

Penghargaan:

- ++ ; tajam, orsinil, inovatif
- + : tajam, merujuk pada kepustakaan
- 0 : tidak berisi hal-hal esensial
- : bertele-tele dan tidak menjawab permasalahan
- : mementahkan permasalahan

Evaluasi hasil adalah kajian terhadap hasil studinya yang tertuang dalam

laporan hasil penelitian mandiri.

G. Sumber-sumber Rujukan

Agus Dwiyanto dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Pusat Studi*

kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gajah Mada, 2002.

Ali Imran. 1993. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara

Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B., *The New Public Services: Serving, Not Steering*. ME Sharpe, Armond, New York. 2003.

Dun William. 1981. *Public Policy Analysis; An Introduction*, New York: Prentice-Hall, Inc

Dye, N., Thomas. 1976. *Policy Analysis, What Government Do, Why Do They It, and What Difference it Makes*. Alabama: The Univ of Alabama

----. 1984. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice-Hall

Guthrie, James, W. Reed, Roney, J. 1986. *Educational Administration and Policy, Effective Leadership for American Education*. New Jersey: Prentice-Hall.

Holzer, Marc and Callahan, Kathe. *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. Sage Publications. London. 1998.

- Houg. 1985. *Educational Policy*. New York: Mc Graw-Hill
- Hogwood, Brian, W. 1984. *Policy Analysis for The Real World*. London: Oxford Univ
- Hadari Nawawi. 1999. *Kebijakan pendidikan di Indonesia ditinjau dari sudut hukum*, Jogjakarta: Gajahmada University Press
- Jones, O. Charles. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali
- Kerr, Donna H. 1976 *Educational Policy, Analysis, Structure, and Justification*. New York: David McKay Company.
- Mann, Dale. 1975. *Policy Decision Making in Education*. New York: Teacher College Press.
- Majchrzak, Ann. 1984. *Method for Policy Research*. Beverly Hills: Sage
- M. Irfan Islami. 1997. *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pal, Leslie. 1996. *Public Policy Analysis; An Introduction*. Canada: Nelson
- Patton, Carl., Sawicki., Davis S. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Engliwood
- Parsons, Wayne. 2000. *Public Policy*. New Jersey: Engliwood
- Ledivina V. Carino “Administrative Accountability.” A Riview of a Key Concept in Public Administration.” Referensi lain yang dapat dicari di website.
- Supandi & Sanusi. 1988. *Kebijakan & Keputusan Pendidikan*. Depdikbud: Proyek Pengembangan Lembaga Pendidikan
- Tenaga kependidikan Solihin Abdul Wahab. 1997. *Analisis Kebijakan, dari formulasi keimplementasi kebijakan negara*. Jakarta : Bumi Aksara

Bandung, 14 September, 2014

Mengetahu:

Ketua Jurusan, MPI.

Dosen Pengampu,

Dr. Badrudin, M. Ag.
NIP.19730705199931012

Dr. H. A. Rusdiana, MM
NIP.196104211986021001

