

**MATA KULIAH**

**KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

**SEMESTER VI TAHUN AKADEMIK 2022/2023**

Dikembangkan dalam rangka melaksanakan Kuliah Hibrid pada Semester Genap Tahun Akademik 2022/2023  
Kebijakan Rektor UIN Sunan Gunung Djati Bandung tanggal 13 Pebruari 2023. No. B-309/Un.05/I.1/PP.00.9/02/2023.  
Tentang Penyelenggaraan Kegiatan Akademik Semester Genap Tahun Akademik 2022/2023.

**Prof. DR. H. A. RUSDIANA, DRSc., MM**



**JURUSAN MANAJEMEN PENDIDIKAN ISLAM (S-1)**  
**FAKULTAS TARBIYAH DAN KEGURUAN**  
**UIN SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG 2023**

Hand Out ini dikembangkan dari:

**Buku Daras**  
**BIJAKAN PENDIDIKAN**

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**

## KATA PENGANTAR

*Hand-out* merupakan bagian penting dalam mendukung optimalisasi pembelajaran, terlebih dalam suasana pembelajaran masa Covid-19 ini menuntut media pendukung yang memadai untuk digunakan sesuai dengan porsi pembelajaran yang baik dan tepat. Regulasi menuntut dosen untuk menyiapkan *Hand-out*, pada setiap pembelajaran.

Penggunaan *han-dout* dalam pembelajaran memiliki beberapa fungsi. Seperti yang disampaikan oleh Steffen dan Peter Ballstaedt dalam Prastowo (2013: 80), bahwa fungsi *handout* antara lain adalah: (1) membantu peserta didik agar tidak perlu mencatat; (2) sebagai pendamping penjelasan pendidik; (3) sebagai bahan rujukan pesertadidik (4) memotivasi peserta didik agar lebih giat belajar; (5) pengingat pokok-pokok materi yang diajarkan; (6) memberi umpan balik; dan (7) menilai hasil belajar.

Adapun, tujuan penyusunan *handout* ini, antara lain: (1) untuk memperlancar dan memberikan bantuan informasi atau materi pembelajaran sebagai pegangan bagi peserta didik; (2) untuk memperkaya pengetahuan peserta didik; dan (3) untuk mendukung bahan ajar lainnya atau penjelasan dari dosen (4) Sebagai materi dalam intruksi *Google class room* dan LMS berbasis *e-Knows* UIN SGD Bandung.

Atas dasar itu, maka *handout* ini, berisi point-point penting dari materi pembelajaran yang akan dipelajari sesuai Silabus dan RPS, antara lain; Pendahuluan Silabus-RPS-RPM-Kerangka aturan dan tugas perkuliahan; selanjutnya berturut-turut membahas materi Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan; Studi Analisis Kebijakan Pendidikan; Model Analisis Kebijakan Pendidikan; Formulasi Dan Pengesahan Kebijakan Pendidikan; Sosialisasi Dan Komunikasi Kebijakan Pendidikan; Implementasi Kebijakan Pendidikan; Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan; Perkembangan Historis Kebijakan Pendidikan Di Indonesia; Kebijakan Pokok Pembangunan Bidang Pendidikan Nasional; Kebijakan Makro/Nasional Pengemb Pendidikan; Kebijakan Messo/Daerah Pengemb Pendidikan; Kebijakan Mikro/Sekolah Pengemb Pendidikan; Pratik Analisis Kebijakan Diknas

Berdasarkan fungsi dan tujuan penggunaan *hand-out* dalam pembelajaran maka hendaknya peserta didik mampu menggunakan bahan ajar *handout* ini secara bijak.

Bandung, 28 Februari 2023

Penyusun,



## DAFTAR ISI

	Hal
Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	ii
1. Pendahuluan Silabus-RPS-RPM-Kerangka aturan dan tugas perkuliahan.....	01 - 13
2. Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan .....	15 - 36
3. Studi Analisis Kebijakan Pendidikan .....	37 - 52
4. Model Analisis Kebijakan Pendidikan .....	53 - 68
5. Formulasi Dan Pengesahan Kebijakan Pendidikan .....	69 -110
6. Sosialisasi Dan Komunikasi Kebijakan Pendidikan .....	111-124
7. Implementasi Kebijakan Pendidikan.....	125-148
8. Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan .....	149-164
9. Perkembangan Historis Kebijakan Pendidikan Di Indonesia.....	165-202
10. Kebijakan Pokok Pembangunan Bidang Pendidikan Nasional.....	203-238
11. Kebijakan Makro/Nasional Pembangunan Pendidikan.....	239-252
12. Kebijakan Meso /Regional Pembangunan Pendidikan.....	253-268
13. Kebijakan Mikro/Lokal Pembangunan Pendidikan.....	269-288
14. Model-Model Analisis Kebijakan Pendidikan Nasional.....	289-314
15. Lamp: Silabus dan RPS .....	315-318





## Part. I

# PENDAHULUAN

## Rasionalisasi, Alasan, Sejarah dan Tujuan Kebijakan

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Dengan mata kuliah ini, diharapkan mahasiswa memiliki pengetahuan, keterampilan, dibidang Kebijakan Pendidikan serta mampu menyelesaikan masalah yang muncul dalam implementasi kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti mata kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu:

- Menjelaskan Rasionalisasi: Latar belakang Kebijakan Pendidikan
- Menjelaskan Alasan Pentingnya Kebijakan Pendidikan
- Menjelaskan Sejarah Munculnya Kebijakan Pendidikan di Indonesia
- Menjelaskan Tujuan Matakuliah dan Tujuan Pembelajaran Kebijakan Pendidikan

### POKOK BAHASAN

- Rasionalisasi: Latar belakang Kebijakan Pendidikan
- Alasan Pentingnya Kebijakan Pendidikan
- Sejarah Munculnya Kebijakan Pendidikan di Indonesia
- Tujuan Matakuliah dan Tujuan Pembelajaran Kebijakan Pendidikan



## TOPIK BAHASAN

### A. Rasionalisasi Pentingnya Suatu Kebijakan

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 berkembang. Untuk itu, keberadaan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan peran yang diemban pemerintah sebagai penguasa. Hal ini disebabkan karena kompleksitas penyelenggaraan, substansi 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. (Aan Komariah, 2005).



## B. Landasan Pengembangan Kebijakan

### 1. Landasan Filosofi Kebijakan

Kebijakan (policy) umumnya dipakai untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan atau privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (political) yang sering kali diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Sedangkan kebijakan publik, (public policy) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

Dalam filsafat kebijakan (policy philosophies) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistis seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism, di antara penganut teori ini menurut David Easton dan Robert Dahl (1977), sangat membantu kita memahami pluralisme. Teori Brokerism beranggapan bahwa masyarakat itu terdiri dari beberapa kelompok kepentingan (interest-group) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi.

Melihat fungsi dari filsafat kebijakan di atas, karena itu, partisipasi masyarakat wajib hukumnya dalam penyusunan kebijakan pada sebuah negara demokrasi. Dalam konteks otonomi daerahpun partisipasi masyarakat dijamin melalui Undang-Undang No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 45 menyebutkan anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kemudian pasal 139 menegaskan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik itu memenuhi rasa keadilan dan tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Itu sebabnya perumusan kebijakan publik itu dimulai dari dan oleh rakyat, dan untuk rakyat terutama dalam sebuah negara demokrasi.

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 berkembang. Untuk itu, keberadaan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan peran yang diemban pemerintah sebagai penguasa. Hal ini disebabkan karena kompleksitas penyelenggaraan, su bstansi dan keberlanj utan (sustainability) pend id ikan 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.

## **2. Akar Ideologis Kebijakan Pendidikan**

Pada umumnya praktek penyelenggaraan pendidikan dalam suatu masyarakat dilatarbelakangi adanya pertimbangan-pertimbangan subjektif masing-masing masyarakatnya berupa preferensi nilai serta suatu prinsip yang dipilih. Aneka pertimbangan subyektif tersebut sebenarnya bisa dimengerti, mengingat praktek pendidikan merupakan bagian dari bentuk aktualisasi atas keinginan-keinginan masyarakat dalam mewujudkan kehendaknya. Edward Stevens dan George H. Wood (1987: 149), lebih memilih dengan istilah cita-cita sosial (social ideals).

Dengan menurut pertimbangan dari kehendak masyarakat atau cita-cita sosial (social ideals) di atas, maka praktek penyelenggaraan pendidikan, baik di sekolah maupun luar sekolah, pada umumnya mempunyai dua peran penting yang berbeda. Pada satu sisi, proses pendidikan dapat melegitimasi bahkan melanggengkan formasi sosial yang ada (status quo); pada sisi lain justru sebaliknya pendidikan berperan membangun atau merubah tatanan sosial menuju yang lebih adil. Kedua peran yang berlawanan tersebut sebenarnya merupakan pantulan (reflection) dari kehendak serta cita-cita sosial yang berbeda dari suatu masyarakat.

## **3. Akar Historis Sejarah Kebijakan Pendidikan**

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. (Aan Komariah, 2005: 20).

### **C. Latar belakang Pentingnya Kebijakan Pendidikan**

#### **1. 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 kompleknya 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.

#### **2. Kebijakan merupakan Standar, spesifikasi dan Model normatif**

Implikasi-implikasi terhadap substansi manajemen pendidikan, perlu ditelusuri dari komponen-komponen yang melekat pada sistem pendidikan nasional, yang saat ini memikul beban berat dalam menanggulangi krisis multidimensional. Jika



berangkat dari filosofi demokratisasi, pelayanan, dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan yang diwujudkan dalam misi dan tugas lembaga pendidikan, diperlukan suatu kebijakan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kebijakan tersebut merupakan standar, spesifikasi dan model normatif ini, dipakai untuk menseleksi bahan masukan untuk diproses sehingga menghasilkan keluaran sebagaimana keinginan, kebutuhan dan harapan masyarakat dan bangsa. (Bahtiar, 2010: 52).

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 berkembang. Untuk itu, keberadaan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan peran yang diemban pemerintah sebagai penguasa. Hal ini disebabkan karena kompleksitas penyelenggaraan, substansi dan keberlanjutan (sustainability) pendidikan yang diselenggarakan masyarakat sangat beragam dan membutuhkan campur tangan penguasa/pemerintah untuk memelihara dan mengembangkannya secara terintegrasi dan berkualitas.

### **3. Alasan Pentingnya Kebijakan Pendidikan**

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. (Aan Komariah, 2005:20). Berikut adalah sekian dari banyaknya potensi konflik yang bersumber dari keanekaragaman budaya, berkaitan dengan pentingnya kebijakan pendidikan:

#### **a. Penerjemah Agama dan Kepercayaan**

Berbedanya penerjemah dan penafsiran para pemeluk agama dan penganut kepercayaan terhadap ajaran agama dan kepercayaannya, tentulah dapat menimbulkan konflik manakala masing-masing pemeluk tersebut sama-sama mengklaim bahwa penafsiran yang berasal dari dirinyalah yang paling benar dan harus diwariskan. Sementara yang diterjemahkan oleh kawannya meskipun seiman dan seagama, tetapi kalau tidak sama dengan penafsirannya sendiri dianggap salah, dan karena itu tidak boleh diwariskan kepada generasi sesudahnya.

Pertentangan antara pemeluk agama satu dengan pemeluk agama lain, termasuk antara penganut kepercayaan satu dengan penganut kepercayaan lainnya, sepanjang sejarah peradaban manusia tampaknya belum diakhiri hingga dekadesekarang ini. Bahkan telah ditunggangi oleh kepentingan politik dan masih diwarnai oleh konflik-konflik. Lahirnya nazhab-mazhab dan sekte-sekte dalam hampir setiap agama, memang telah membawa dan menghasilkan nuansa-nuansa yang indah. Tetapi harus disadari bahwa hal demikian juga menyimpan potensi-potensi konflik antar pemeluknya.

Adanya potensi-potensi konflik inilah yang mengharuskan ada pengaturan atau aturan main. Pengaturan dan aturan main lazimnya diwujudkan dalam bentuk kebijaksanaan. Dengan demikian, kebijaksanaan tersebut diperlukan agar konflik-konflik yang antara lain bersumber dari perbedaan atas penafsiran ajaran agama dan kepercayaan tersebut, dapat dihilangkan atau ditekan seminimal mungkin. Demikian juga konflik yang bersumber dari berbedanya pendapat mengenai penyampaian hasil penafsiran tersebut kepada generasi penerus, diharapkan dapat ditekan melalui kebijaksanaan tersebut.

#### **b. Adat Istiadat**

Bertemunya adat istiadat satu dengan yang lain, kadangkala dapat menimbulkan adat istiadat baru yang berbeda dengan adat istiadat sebelumnya. Adat istiadat baru tersebut, yang merupakan jelmaan dari bertemunya dua atau lebih adat istiadat, memunculkan banyak adat istiadat yang lainnya lagi. Dengan demikian, kian lama adat istiadat tersebut kian banyak dan beragam, yang berarti potensi terjadinya konflik juga semakin beragam.



Generasi manapun, tentulah senantiasa ingin mewariskan adat istiadat sendiri dan bukan adat istiadatnya orang lain. Manakala adat istiadat yang mesti diwariskan saja menimbulkan konflik, maka cara mewariskannya pun juga menyimpan potensi-potensi konflik. Maka, kebijaksanaanlah yang harus mengaturnya, bagaimana agar keanekaragaman adat istiadat tersebut bukan memperbesar konflik diantara masyarakat yang berkepentingan untuk mewariskannya.

### **c. Suku, Daerah, Ras**

Masing-masing suku, daerah, dan ras memang terkadang mempunyai anggapan mengenai apa yang baik dan buruk, yang mulia dan yang tidak, yang mesti dilestarikan dan mesti dimusnahkan. Bahkan kepentingan-kepentingannya pun terkadang dapat berbeda. Maka dari itu, terhadap apa yang harus diwariskan kepada anak cucu, mereka mempunyai persepsi yang berbeda. Termasuk bagaimana itu harus diwariskan, juga dapat dipersepsi berbeda oleh mereka. Berbedanya persepsi mengenai apa yang harus diwariskan dan bagaimana cara mewariskannya menyimpan potensi terjadinya konflik.

### **d. Masuknya Budaya Luar**

Terhadap budaya budaya yang berasal dari luar, tampaknya muncul polarisasi tanggapan masyarakat. Adanya yang menganggap budaya luar yang masuk, dapat mengancam dan mengambil alih peran budaya nasional dan local yang secara keras diusahakan untuk dilestarikan. Oleh karena dikhawatirkan mengancam kedudukan budaya sendiri, maka anggota masyarakat yang demikian menolak mentah-mentah terhadap budaya luar.

Sebagian masyarakat lagi menganggap bahwa budaya yang berasal dari luar, tentu ada sisi baiknya, meskipun ada sisi jeleknya. Karena itu menurut anggapan masyarakat demikian, apa yang berasal dari luar tidak harus ditolak mentah-mentah begitu saja. Sebagian dari padanya dapat diambil manfaatnya untuk pembangunan bangsa secara keseluruhan. Sebagian anggota masyarakat yang lain justru beranggapan bahwa hadirnya budaya luar sangat bermanfaat karena justru dapat membangkitkan kembali budaya local yang sebelumnya tidak sedemikian kukuh atau terurus. Budaya setempat akhirnya tidak sekedar dimanja, melainkan dapat berlomba-lomba mencapai supremasi pada puncak budaya.

Berbedanya responsi atas budaya luar yang masuk, sedikit ataupun banyak, dapat menyimpan potensi konflik ketika bermaksud mewariskan warisan kepada anak cucu. Konflik-konflik demikian, baik secara terselubung maupun secara terang-terangan seringkali terbawa ketika akan merumuskan kurikulum, hal-hal yang harus diajarkan kepada anak didik. Maka dari itu, kebijaksanaan pendidikan yang bertugas merumuskan aturan main mengenai pewarisan budaya kepada generasi penerus ini diperlukan.



### **e. Responsi Atas Kemajuan**

Manusia sebagai pemilik budaya mempunyai response yang berbeda atas kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Berbeda responsi inilah yang dapat menimbulkan konflik antara satu dengan yang lainnya. Manusia yang bergulat dengan IPTEK semakin dihadapkan pada banyak pilihan. Pilihan yang beraneka ini serinkali menimbulkan kebingungan. Jika satu orang saja dapat bingung terhadap banyaknya pilihan-pilihan alternatif yang mesti disodorkan, maka sebuah lembaga yang beranggotakan banyak orang pun juga akan semakin sulit menyepakati pilihan tertentu atas IPTEK yang berkembang pesat tersebut. Di sinilah potensi konflik tadi tersimpan, yang menghajatkan pengaturan melalui kebijaksanaan pendidikan. kebijaksanaan akhirnya merupakan pilihan nilai.

### **f. Organisasi**

Berbeda aspirasi masyarakat seperti tercermin pada banyaknya organisasi yang ada, semuanya minta disalurkan. Demikian juga aspirasi yang berkenaan dengan apa-apa yang mesti diwariskan kepada anak cucu, antara organisasi satu dengan yang lain dapat berbeda, termasuk cara-cara mewariskannya. Maka dari itu, banyaknya organisasi juga dapat menjadi potensi munculnya konflik.

### **g. Status Sosial**

Kesempatan untuk mendapatkan layanan pendidikan yang lebih tinggikan bermutu tentulah semakin terbatas. Dalam pengertian tidak semua anggota masyarakat dapat mengenyamnya. Sebab, untuk mengenyamnya dibutuhkan kemampuan intelektual, semangat, motivasi, biaya dan kesehatan. Padahal dalam hal-hal tersebut umumnya warga masyarakat tidak sama. Mereka yang lebih pandai lebih beruntung daripada mereka yang bodoh. Mereka yang secara ekonomis mampu juga lebih untung, demikian juga mereka yang sehat, yang lebih bermotivasi dan bersemangat lebih tinggi. Jika kompetisi demikian dibiarkan berlarut-larut tanpa adanya pengaturan, dapat menjurus pada persaingan yang tidak sehat, bahkan menimbulkan konflik baik secara tersembunyi maupun terang-terangan.

### **h. Intervensi Pemerintah**

Masyarakat bertekad mewariskan kepentingan-kepentingannya sendiri kepada generasinya, sementara pemerintah juga berkepentingan dengan mendidik warga Negara yang baik menurut paham pemerintah sehingga menimbulkan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah kadang-kadang berlawanan. Tawar menawar antara banyaknya kepentingan



masyarakat yang harus dimasukkan ke dalam kurikulum adalah salah satu wujud dari sekian banyak terjadinya konflik kepentingan antara keduanya.

#### **i. Tuntutan Dunia Usaha dan Pekerjaan**

Banyaknya tuntutan yang ditujukan ke lembaga pendidikan dari banyak kepentingan, seringkali menjadikan penyebab saratnya apa-apa yang mesti dipelajari oleh siswa di lembaga pendidikan. Pilihan atas hal terpenting di antara banyak hal penting lainnya dapat menimbulkan konflik dalam dunia pendidikan itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan pengaturan.

### **D. Tujuan Mata Kuliah dan Tujuan Pembelajaran Kebijakan Pendidikan**

#### **1. Tujuan Mata Kuliah Kebijakan Pendidikan**

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 kebijakan pendidikan.

#### **2. Tujuan Pembelajaran**

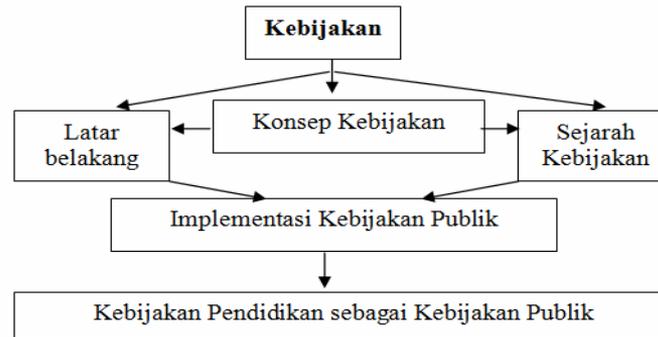
Tujuan pembelajaran kebijakan pendidikan, sebagai berikut:

- 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.

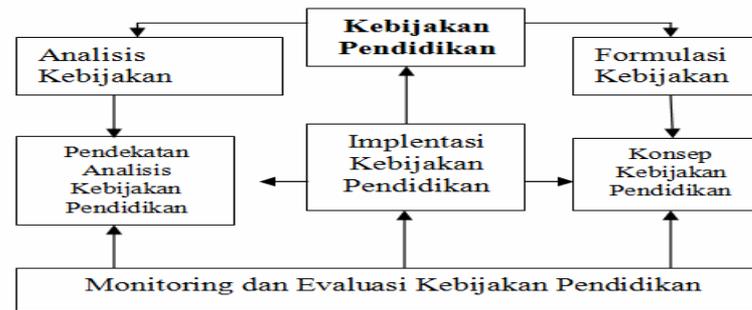
### 3. Peta Konsep

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



Sumber: Rusdiana (2014)

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



Sumber: Rusdiana (2014)

## REFEREN

1. A. Rusdiana, (2014) *Kebijakan Pendidikan: (Dasar)*. Bandung: Pusat Penelitian LPM UIN Bandung
2. Yoyon Bahtiar Irianto (2012) *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori dan Model*, Jakarta: Rajawali Pers.
3. Aan Komariah, (2005). *Handout Kebijakan Pendidikan, S1 Adpend 2005*. Bandung: UPI.
4. Dahl, D.C dan Hammond. (1977) *Market and Price Analysis The Agricultural. Industries*. Mc Graw-Hill, Inc.
5. Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah*

## TUGAS MAHASISWA

1. Menganalisis dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Pendahuluan Kebijakan Pendidikan
  - Rasionalisasi: Latar belakang Kebijakan Pendidikan
  - Ladasan Pengembangan Kebijakan Pendidikan
  - Latar belakang Pentingnya Kebijakan Pendidikan
  - Tujuan Matakuliah dan Pembelajaran Kebijakan Pendidikan
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal : \_\_\_\_\_  
Mata Kuliah : \_\_\_\_\_  
Metode : \_\_\_\_\_  
Oleh : \_\_\_\_\_ NIM : \_\_\_\_\_  
JURUSAN : \_\_\_\_\_

Resensi Rangkuman:

**A** Esensi/Sub Materi \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**B** Esensi/Sub Materi \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**C** Esensi/Sub Materi \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**D** Esensi/Sub Materi \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

summary :  
\_\_\_\_\_

Temukan Nilai/Natijah/Koraksi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatkan Poster dari CK untuk dipresentasikan

## Part. II

# KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN

## Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Dengan mata kuliah ini, diharapkan mahasiswa memiliki pengetahuan, keterampilan, dibidang Kebijakan Pendidikan serta mampu menyelesaikan masalah yang muncul dalam implementasi kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep Dasar Kebijakan Publik Pendidikan
- Menjelaskan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik
- Menjelaskan Instrumen Kebijakan Publik
- Menjelaskan Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik

### POKOK BAHASAN

- Konsep Dasar Kebijakan Publik Pendidikan
- Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik
- Instrumen Kebijakan Publik
- Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik

## TOPIK BAHASAN

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

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.

### A. Konsep Dasar Kebijakan Publik

#### 1. 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: (a) merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu; (b) pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki; (c) usulan khusus;

(d) keputusan pemerintah; (e) bentuk pengesahan formal; (f) program; (g) keluaran; (h) hasil akhir; (i) teori atau model; (j) 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.

## 2. Tingkatan Kebijakan Publik

Peters (1980) membagi tingkat kebijakan dengan menggolongkan berdasarkan pengaruhnya terhadap perubahan yang ditimbulkan pada kehidupan masyarakat.

- a. Pada tingkat pertama adalah keputusan-krputusan yang dihasilkan oleh DPR, Presiden dan berbagai kelompok penekan (*pressure groups*), yang hasilnya berupa kebijakan untuk dilakukan (*policy in action*).
- b. 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.

- c. Pada tahap ketiga adalah *policy impact* (akibat-akibat kebijakan) yang ditimbulkan oleh berbagai pilihan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

### 3. Aspek Kebijakan Publik

Pada dasarnya aspek kebijakan publik sangat kompleks.

- a. 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.
- b. tidak semua kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah sendiri, seringkali kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh organisasi swasta dan individu.
- c. 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).

## B. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

### 1. Maksud Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari 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. Tilar dalam Rusdiana (2015), menyatakan, bahwa; "Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari Kebijakan Publik".

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.

## 2. Esensi Pengertian Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan merupakan suatu yang sifatnya esensif dan komprehensif. Kebijakan yang dibuat ditujukan untuk mengatasi suatu permasalahan yang sifatnya pelik. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan aspirasi dan berpihak kepada masyarakat dan realitas yang ada, menyahuti berbagai kepentingan dan meminimalkan adanya kerugian pihak-pihak tertentu. Demikian pula halnya dengan kebijakan pendidikan, hendaknya harus mempertimbangkan banyak hal, karena menyangkut kepentingan publik yang dampaknya sangat besar. (Hasbullah, 2015: 63).

Kebijakan dalam konteks ini adalah kebijakan yang terkait dengan masalah pendidikan. Pendidikan merupakan proses tanpa akhir yang diupayakan oleh siapa pun, terutama negara. Pendidikan sebagai upaya untuk meningkatkan kesadaran dan ilmu pengetahuan. Dilihat dari makna sempitnya, pendidikan identik dengan sekolah. Berkaitan dengan hal ini, pendidikan adalah pengajaran yang diselenggarakan sekolah sebagai lembaga mendidik. Pendidikan merupakan segala pengaruh yang diupayakan sekolah terhadap anak dan remaja (usia sekolah) yang diserahkan kepada pihak sekolah agar mempunyai kemampuan kognitif dan kesiapan mental yang sempurna dan kesadaran maju yang berguna bagi mereka untuk terjun ke masyarakat, menjalin hubungan sosial, dan memikul tanggung jawab mereka sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. (Nurani, 2010; 41).

### 3. Objek Studi Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan dilakukan secara komprehensif, yang mencakup rumusan, implementasi, dan dampak kebijakan, tetapi fokusnya pada implementasi kebijakan. Proses analisis sebetulnya harus beranjak dari kajian terhadap rumusan kebijakan. (Bahtiar, 2012: 51).

Analisis terhadap kondisi implementasi dari setiap rumusan kebijakan merujuk gambaran ideal pelaksanaan kebijakan pada semua tingkatan pelaku kebijakan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakannya. Kemudian, permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan tersebut, dikaji sampai pada ditemukannya faktor-faktor yang menyebabkan hambatan, halangan, gangguan dalam mengimplementasikan kebijakan yang dimaksud. Analisis selanjutnya diarahkan pada kajian implikasi-implikasi keilmuan untuk membangun paradigma baru dalam konsep dan teori kebijakan pendidikan. Pada tahapan ini, kebijakan dimaksudkan untuk menemukan konsep-konsep dalam rangka profesionalisasi manajemen pendidikan.

#### C. 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), dalam Hasbulah (2015), menjelaskan jenis Instrumen Kebijakan, sebagai berikut:

##### 1. 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.

##### 2. 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.

### 3. 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.

### 4. 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.

### 5. 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*.

## D. Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami kebijakan publik dengan memahami secara lebih seksama terhadap proses penyusunan kebijakan. 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.

## 1. Agenda Kebijakan

### a. 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, Kementerian PAN, Guru, Dosen, Peneliti), maupun organisasi pelaksanaannya (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*.

### b. 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 dome stik (*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 menjadi agenda kebijakan 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 meredakan gejala 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*.

### c. 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.

### d. 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: (1) masalah sosial dan (2) diterima kelompok, kemudian (3) bergabung dengan kelompok yang berbeda dan (4) menjadi isu sosial (5) sampai pada agenda publik. Dalam tahapan ini

memerlukan (6) tindakan pengartikulasian isu (7) sampai pada agenda pemerintah. Selanjutnya pemerintah menetapkan (8) keputusan kebijakan mengenai beberapa masalah telah dibuat, dan (9) 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.

- 1) Efek yang ditimbulkan oleh suatu masalah, menyangkut siapa yang terkena dampak, konsentrasinya, intensitas dan visibilitas masalah
- 2) 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
- 3) Menghubungkan dengan simbol-simbol dan nilai-nilai yang dianut suatu negara, seperti di Indonesia dengan simbol Pancasila, adil makmur, menjaga persatuan dan kesatuan
- 4) Tidak dapat dilakukan oleh swasta
- 5) Ketersediaan teknologi.

## 2. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

### a. 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:

- 1) Birokrasi publik merupakan aktor yang menonjol perannya 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

- 2) 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 kepekarannya
- 3) Kelompok kepentingan (*interest groups*) dengan memberikan tekanan kepada pemerintah agar suatu masalah dapat masuk dalam agenda pemerintah dan berlanjut pada proses formulasi kebijakan
- 4) 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:

- 1) *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*)
- 2) *Decision analysis*, dengan asumsi bahwa suatu akibat tertentu akan terjadi bila *decision maker* mengambil keputusan yang tertentu pula, seperti dalam *pohon pembuatan keputusan*.

#### **b. 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:

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

### 3. Implementasi Kebijakan

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:

#### a. 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:

- 1) 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 (a) koordinasi, menyangkut bagaimana mengkoordinasikan kepentingan yang berbeda; (b) *compliance*, menyangkut ketaatan bawahan

pada instansi yang lebih tinggi.

- 2) Faktor politik; Faktor politik seringkali disebut sebagai faktor non teknis, yang mencakup: (a) legislasi tentang isu yang terlalu kabur sebagai akibat dari tujuan yang ingin dicapai yang sering tidak jelas. Misalnya masalah penanggulangan anak putus sekolah; (b) *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 tidaksetujuan terhadap usulan kebijakan dilakukan dengan tukar tambah atau modifikasi usulan, sehingga akibatnya setelah usulan ditetapkan menjadi kebijakan, tujuan menjadi tidak jelas (*vague*).
- 3) 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: (a) Struktur implementasi secara vertikal; Yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan seperti yang telah digariskan; (b) 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*).

### **b. 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:

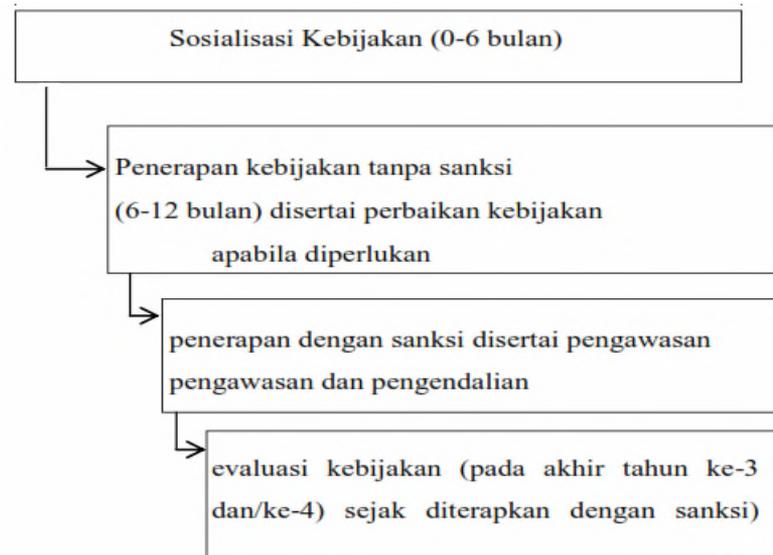
- 1) Adanya kesatuan dalam organisasi
- 2) Standar pelaksanaan prosedur yang jelas
- 3) Mekanisme komunikasi dalam organisasi yang baik
- 4) Tidak ada masalah waktu dalam implementasi
- 5) Tidak ada masalah informasi dalam implementasi

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

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

### c. Tata Urutan Implementasi Kebijakan

Hasbullah (2015:110) menjelaskan tata urutan dalam implementasi kebijakan pendidikan dapat divisualisasikan sebagaimana tampak pada skema sebagai berikut:



**Gambar 1.1 Bagan Visualisasi tata urutan implementasi kebijakan pendidikan**

Sumber: Hasbullah (2015:110)

## 4. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

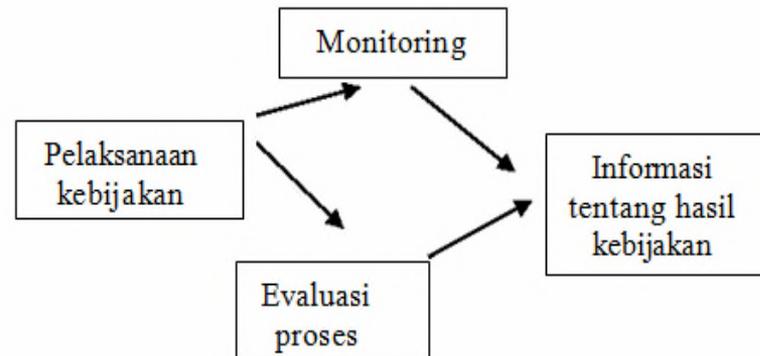
### a. Monitoring Kebijakan

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:

- 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.

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



**Gambar 1.2. 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.

**Tabel 1. 1. Penggambaran pendekatan dakan monitoring.**

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

Sumber: Dunn (1981)

### **b. 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:

- 1) Kebijakan publik kadang tidak memiliki tujuan yang jelas, yang diakibatkan dari pertimbangan politis. Ketidakjelasan tujuan meliputi: (a) tujuan yang tidak mungkin dicapai; (b) tujuan yang kontradiktif; (c) tujuan yang terlalu sempit atau terlalu spesifik; dan (d) tujuan antara atau tujuan sementara.
- 2) 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.

- 3) 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*.
- 4) 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:

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

- 1) Perlu adanya berbagai studi terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang ada sehingga akan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan
- 2) Perlu adanya petugas lapangan yang cukup pada berbagai lokasi penelitian

- 3) Sumber-sumber informasi yang diwawancarai harus berasal dari berbagai sumber
- 4) Wawancara akan lebih baik jika dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup sekaligus
- 5) Dalam pelaksanaan evaluasi yang berskala besar, kelompok pengevaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengunjungi sumber-sumber informasi.
- 6) Kondisi organisasi pengevaluasi (*evaluator*) yang dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi

### c. Evaluasi Dampak Kebijakan

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

## REFEREN

1. Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliff, NJ.
2. Peters, B. Guy, 1982, *American Public Policy Process and Performance*, Franklin Watts, New York.
3. Ripley, Randall, 1985, *Political Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago.
4. Lindblom, Charles E, 1986, *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall Inc, New Jersey.
5. Sholihin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Impelementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara,
6. Sholihin Abdul Wahab, 1998, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi UNBRRRAW,
7. Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
8. Rusdiana, A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia
9. Hasbullah, 2015. *Kebijakan Pendidikan (Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia)*, Jakarta: Rajawali Pers.
10. Nurani Soyomukti, 2010. *Teori-teori Pendidikan*, Jogjakarta: Ar-Ruz Media.
11. Yoyon Bahtiar Irianto, 2012. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan : Konsep, Teori dan Model*, Jakarta: Rajawali Pers.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan Mengabstraksikan 4 poin penting (A-B-C-D), dari Konsep dasar Kebijakan Pendidikan, yaitu:
  - Konsep Dasar Kebijakan Publik Pendidikan
  - Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik
  - Instrumen Kebijakan Publik
  - Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

### LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Oleh : NIM :  
Jat. PE :

 → Isi /Aplod Foto Resmi Mu

→ Isi Identitas MK & Individu

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi /Sub Materi

**B** Esensi/isi /Sub Materi

**C** Esensi/isi /Sub Materi

**D** Esensi/isi /Sub Materi

summary:

Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Siswa dg. ....  
Maknanya,  
NIM. ....

→ Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**

Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatkan Poster dari CK untuk dipresetasikan



<b>Part. II .....</b>	<b>15</b>
<b>KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....</b>	<b>15</b>
<b>Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik .....</b>	<b>15</b>
<b>KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN.....</b>	<b>15</b>
<b>TOPIK BAHASAN .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Konsep Dasar Kebijakan Publik.....</b>	<b>16</b>
1. Definisi Kebijakan Publik .....	16
2. Tingkatan Kebijakan Publik .....	17
3. Aspek Kebijakan Publik.....	18
<b>B. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik</b>	<b>18</b>
1. Makna Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari Kebijakan Publik.....	18
2. Esensi Pengertian Kebijakan Pendidikan.....	19
3. Objek Studi Analisis Kebijakan Pendidikan .....	20
<b>C. Instrumen Kebijakan Publik.....</b>	<b>20</b>
1. Hukum .....	20
2. Services.....	20
3. Dana .....	21
4. Pajak.....	21
5. Suasi.....	21
<b>D. Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik .</b>	<b>21</b>
1. Agenda Kebijakan.....	22
2. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan .....	25
3. Implementasi Kebijakan .....	27



---

4. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan .....	30
<b>REFEREN .....</b>	<b>35</b>
<b>TUGAS MAHASISWA.....</b>	<b>36</b>

Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik melalui; Agenda Kebijakan; Formulasi dan Legitimasi Kebijakan; Implementasi Kebijakan dan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

## Part. III

# STUDI ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa memahami pentingnya studi analisis kebijakan pendidikan dan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan analisis kebijakan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
- Menjelaskan Metode/Pendekatan dalam Analisis Kebijakan
- Menjelaskan Ragam Metode Analisis Kebijakan
- Menjelaskan Skenario Analisis Kebijakan

### POKOK BAHASAN

- Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
- Metode/Pendekatan dalam Analisis Kebijakan
- Ragam Metode Analisis Kebijakan
- Skenario Analisis Kebijakan

## TOPIK BAHASAN

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.

### A. Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan

#### 1. Makna Studi Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu prosedur berfikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia. Menurut Duncan MacRae (1976) dalam Rusdiana (2015: 68), mendefinisikan analisis kebijakan adalah sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah publik (Suryadi, dan Tilaar, 1994: 40). Lebih lanjut Suryadi, dan Tilaar menegaskan bahwa analisis kebijakan adalah sebagai suatu cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk pemcahan masalah kebijakan.

Analisis kebijakan menurut Dunn (1981), 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.

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.

## 2. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan

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.

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.

## 3. 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: 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 menggunakan beragam teknik dalam menganalisis data, serta menghendaki adanya keterbukaan dan keluwesan sikap 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 analis kebijakan dalam mempengaruhi preferensi tersebut.

#### 4. Esensi Analisis Kebijakan Pendidikan

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

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

Analisis kebijakan tidak semata-mata melakukan analisis terhadap data dan informasi, akan tetapi memperhatikan seluruh aspek yang menyangkut proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari analisis terhadap masalahnya, pengumpulan informasi, analisis, penentuan alternatif kebijakan, sampai kepada penyampaian alternatif tersebut terhadap para pembuat keputusan.

Rumusan alternatif kebijakan yang dihasilkan dari suatu proses analisis kebijakan ini tidak dengan sendirinya atau secara langsung dapat dijadikan suatu kebijakan. Jika rumusan kebijakan ini sudah didukung oleh suatu kekuatan otoritas, alternatif, maka alternatif kebijakan itu sendiri akan berubah menjadi suatu kebijakan. Jadi prosedur yang dapat menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses rasional. Sedangkan terjadinya kebijakan itu sendiri merupakan proses politik.

Pemisahan proses yang rasional dengan proses politik dalam pengambilan kebijakan kurang menggambarkan keadaan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Dalam kenyataan, banyak dijumpai bahwa proses yang rasional dalam analisis kebijakan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses politik itu sendiri. Proses yang rasional empiris dalam analisis kebijakan tersebut sering digunakan sebagai alasan dasar dalam suatu perjuangan politik dari salah satu kepentingan. Mungkin juga sebaliknya, proses politik merupakan salah satu bentuk proses rasional karena politik berbicara mengenai kepentingan masyarakat banyak.

#### B. Metode/Pendekatan dalam Analisis Kebijakan

Ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, sebagai berikut:

### 1. 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.

### 2. 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.

### 3. 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.

### C. Ragam Metode Analisis Kebijakan

Metode 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:

#### 1. Metode 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 lingkungnya 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 Hammersley, (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:

- a. 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
- b. Konsepsi pembuatan kebijakan haruslah diperluas tidak sekedar memandangi pembuatan keputusan sebagai persoalan alokasi sumberdaya ekonomi semata namun diperlukan eksplorasi kualitatif jauh melampaui analisis kuantitatif dan estimasi biaya- manfaat (*cost-benefit*)
- c. Upaya kreatif dan pencarian alternatif kebijakan baru dibarengi dengan pemikiran inovatif, ketimbang pada analisis yang hanya memperbandingkan alternatif yang telah tersedia
- d. 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
- e. Pemikiran ke depan dengan jangkauan prediksi panjang, dan pemikiran spekulatif mengenai keadaan masa depan sebagai esensi untuk pembuatan kebijakan sekarang
- f. 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.

## 2. Metode 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:

- a. Mengidentifikasi masalah yang dihadapi sekarang
- b. Mengidentifikasi para aktor kepada siapa rekomendasi /nasehat kebijakan ditujukan
- c. Mendeskripsikan karakteristik permasalahan secara rinci; identifikasi pihak terkait; bagaimana preferensi, sikap, nilai mereka terhadap masalah
- d. Mengkaji saran dan pandangan yang pernah diajukan dalam menangani masalah tersebut

- e. Mangkaji pengalaman sebelumnya dalam menanggapi masalah tersebut
- f. Membuat daftar tentang berbagai macam tindakan yang mungkin akan ditempuh aktor berkenaan dengan masalah tersebut
- g. Memilih tindakan tertentu yang bermanfaat untuk diteliti lebih lanjut dengan masuknya sejumlah informasi, opini dan peluang baru dalam analisis
- h. Menguraikan secara rinci tindakan yang telah disusun, termasuk saran bagaimana mengimplementasikan, sehingga dihasilkan daftar calon tindakan yang direkomendasikan
- i. Menguraikan berbagai akibat/konsekuensi dari masing-masing tindakan, termasuk tanggapan stakeholders/ pihak yang akan dipengaruhi
- j. Mengestimasi bagaimana peluang masing-masing tindakan akan membawa konsekuensi/akibat
- k. Mengevaluasi kualitas dampak yang diduga muncul, akibat mana yang dikehendaki dan tidak dikehendaki
- l. Menyingkirkan tindakan tertentu yang menimbulkan dampak tidak baik
- m. Merumuskan kembali daftar tindakan yang mungkin menjadi seperangkat alternatif yang sifatnya mutually exclusive (satu sama lain jelas bedanya) untuk mempertegas pilihan yang harus dilakukan
- n. Mengemukakan akibat/hasil tindakan yang direkomendasi dan alasan mengapa alternatif itu dipilih
- o. Menguraikan rinci karakter masing-masing tindakan dan peluang modifikasi, dan bagaimana kriteria memilihnya
- p. 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
- q. Menguraikan rangkuman kesimpulan dari rekomendasi yang diajukan
- r. Merangkum rekomendasi pada pihak berkompeten untuk kritik, dan revisi analisis/rekomendasi dari hasil kritik
- s. Mengkomunikasikan rangkuman hasil analisis dan kesimpulan rekomendasi pada pembuat kebijakan dan pihak yang akan dipengaruhi kebijakan

### 3. 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.

#### D. Skenario Analisis Kebijakan

Skenario 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: (1) Merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya; (2) Menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan; (3) Membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya. Menurut Solichin Abdul Wahab, (1998: 102), langkah-langkah secara garis besar dalam membuat skenario analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

##### 1. Membentuk serangkaian pernyataan-pernyataan hipotetikal

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”

##### 2. Merumuskan secara tepat *policy space* (ruang kebijakan)

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 ruangruang kebijakan yang posisinya tumpang tindih, yang dicirikan adanya sejumlah aktor tertentu yang preferensi dan predesposisi 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*.

### 3. Memperhatikan Waktu

Memperhatikan aspek waktu dan fisibilitas sebuah kebijakan

### 4. Mengkaji informasi politik yang relevan

Mengkaji informasi politik yang relevan yaitu menyangkut aktor kunci; motivasi aktor; kepercayaan politik aktor; sumberdaya; pentas para aktor; dan pertukaran.

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: 2.1. Bentuk Estimasi (ramalan) kebijakan**

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

Sumber: Dunn (1981)



## REFEREN

1. Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar. 1994. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
2. Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall: Englewood Cliff, NJ.
3. Sholihin Abdul Wahab, 1998, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Unbraw.
4. Rusdiana, A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia

## TUGAS MAHASISWA

### 1. Mengidentifikasi dan mengabstrasikan 4 poin penting dari kajian Studi Analisis Kebijakan Pendidikan

- Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
- Metode/Pendekatan dalam Analisis Kebijakan
- Ragam Metode Analisis Kebijakan
- Skenario Analisis Kebijakan

### 2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat

### 3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Dok :  
NIM :  
JURUSAN :

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**B** Esensi/isi Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**C** Esensi/isi Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**D** Esensi/isi Sub Materi  
-----  
-----  
-----

summary :  
-----  
-----  
-----  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Isi /aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

### 4. Buat Poster dari CK untuk dipresetasikan

## Part. IV

# MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa memahami Mahasiswa memahami studi analisis kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan studi analisis kebijakan pendidikan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan kerangka berfikir analisis kebijakan pendidikan;
- Menjelaskan kegiatan analisis kebijakan pendidikan;
- Menjelaskan prespektif analisis kebijakan
- Menjelaskan Prosedddur analisis kebijakan

### POKOK BAHASAN

- Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
- Kegiatan dalam Analisis Kebijakan
- Persepektif Analisis Kebijakan
- Prosedur Analisis Kebijakan

## TOPIK BAHASAN

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.

### A. Konsep Model Analisis Kebijakan Pendidikan

Menurut Stokey dan Zeckhuaser “*A model is simplified representation of some aspect of the real world. Sometimes of an object, sometimes of a situation or a process. It may be an acyual physical representation, a globe, for instance or a diagram, a concept, oe even a set a question*”. Jadi, model adalah representasi dari sebuah aspek dalam dunia nyata yang disederhanakan. Kadang-kadang model berupa objek, sebuah situasi atau proses. Namun, yang jelas model itu represntasi fisik yang nyata. Seperti globe (bole dunia), diagram, sebuah konsep dan bahkan sederet pertanyaan. Istilah tipe-tipe model kebijakan menurut Dunn terdiri dari enam model, yaitu model deskriptif, model normatif, model verbal, model simbolis, model procedural, model sebagai pengganti dan perspektif. Adapun Kerangka Model berpikir studi analisis kebijakan pendidikan, dibangun atas dua dimensi, sebagai berikut:

#### 1. Dimensi Metodologis

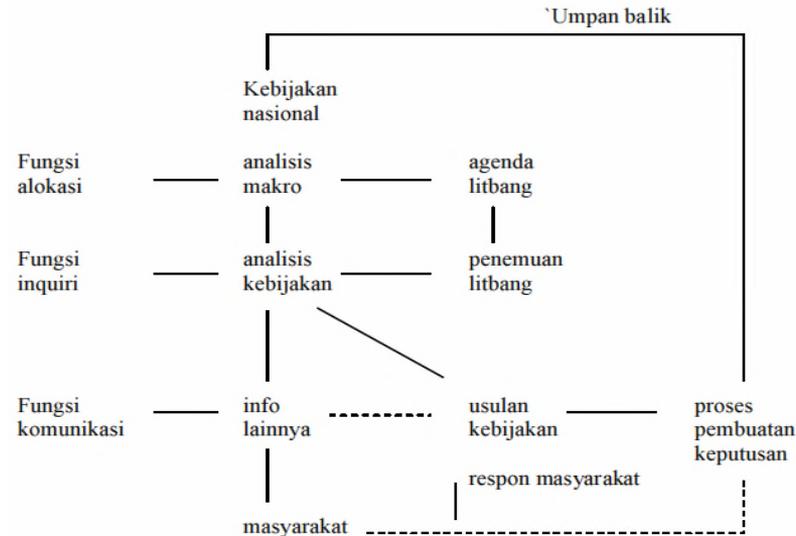
Analisis kebijakan mempunyai fungsi yang integral sebagai fungsi alokasi, *inquiri*, dan komunikasi. Fungsi alokasi menunjukkan kemampuan analisis kebijakan untuk melahirkan agenda penelitian dan pengembangan tepat guna dan tepat waktu dan mengacu permasalahan makro dalam kebijakan pendidikan.

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.

## 2. 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).

## 3. Kerangka berpikir dalam mengoperasikan isu-isu kebijakan pendidikan

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:

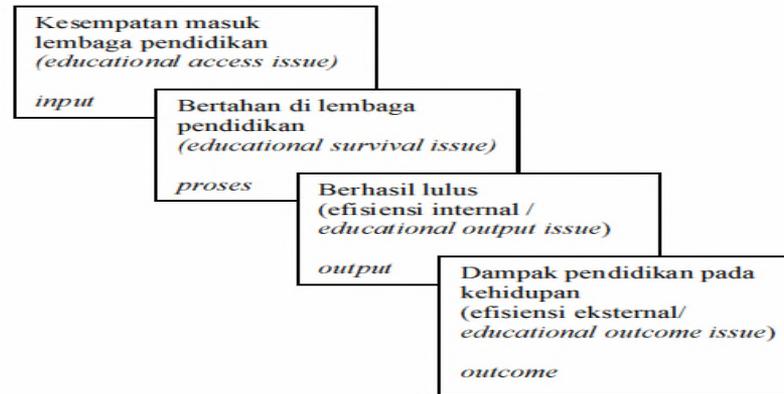


Diagram 4.2.

### Kerangka Berpikir dalam Mengoperasikan Isu-Isu Kebijakan Pendidikan

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

## B. Kegiatan Analisis Kebijakan Pendidikan

### 1. Fungsi Kegiatan Analisis kebijakan

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.

### 2. Kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitan dengan bidang kehidupan lain

Ace Suryadi, (1993: 61), menjabarkan kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitannya dengan bidang kehidupan lain, pada bagan 4.1, berikut:

Tabel 4.1

## Kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitan dengan bidang kehidupan lain

Isu-isu kebijakan	Bidang kehidupan lain						
	Globalisasi	Struktur ekonomi	Politik	Budaya nasional	Manusia & masyarakat	Iptek	Infor masi
Masukan pendidikan							
Proses pendidikan							
Hasil pendidikan							
Dampak pendidikan							

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.

### 3. Ragam untuk menterjemahkan suatu penemuan penelitian menjadi Alternatif tindakan kebijakan

Terdapat ragam argumen untuk menterjemahkan suatu penemuan penelitian/suatu informasi menjadi suatu alternatif tindakan kebijakan.

#### a. Argumentasi kebijakan dapat menggunakan pendekatan *silogisme*,

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:

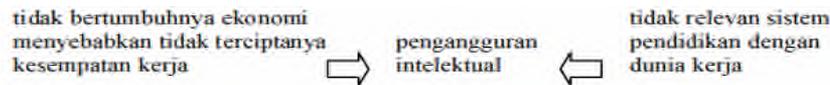
1) Seorang analis kebijakan akan dihadapkan pada penemuan penelitian/informasi yang sesuai dengan kebijakan yang

sedang disoroti (*info*)

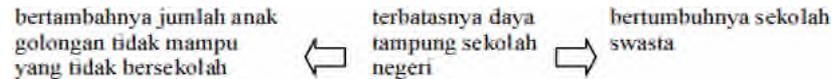
- 2) Info tersebut akan memiliki konsekuensi langsung dengan alternatif/usulan kebijakan (*claim*) yang mungkin dapat memecahkan masalah bersangkutan
- 3) Hubungan langsung antara info dengan *claim* tidak terjadi secara otomatis karena masih harus diuji dengan faktor pendukung (*warrant*) dan faktor penghambat (*rebutal*).

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

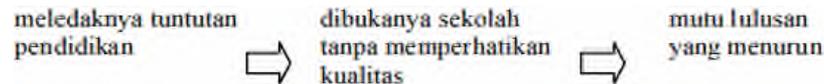
**1) Argumen konvergen**



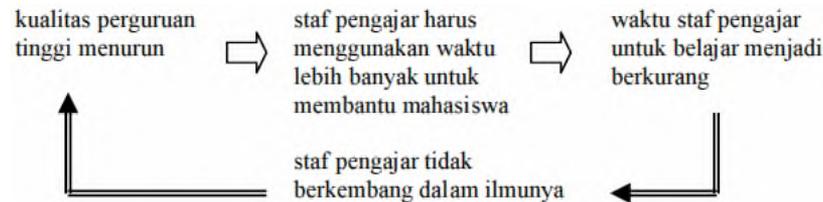
**2) Argumen divergen**



**3) Argumen serial**



**4) Argumen melingkar**

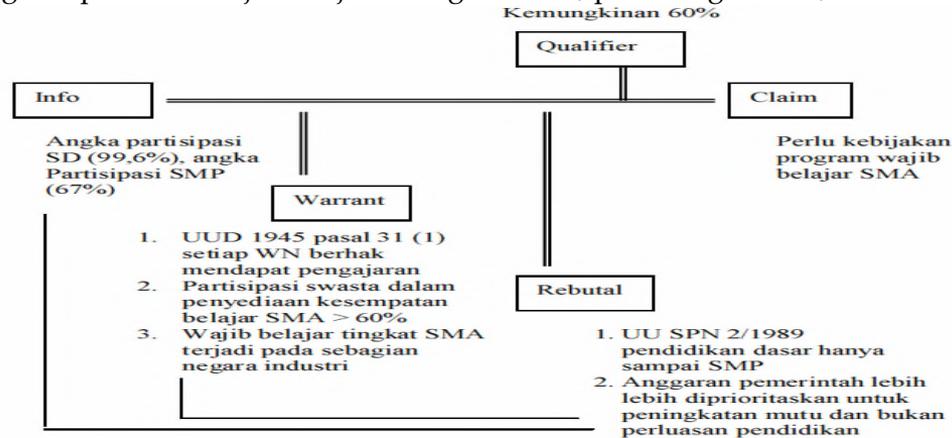


**Diagram 4.3.** Aplikasi argumen kebijakan Dunn

Sumber: Dunn, (Sutjipto,1987: 78).

**b. Argumentasi kebijakan pendidikan mengenai perlukah wajib belajar**

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).

**C. Perspektif Analisis Kebijakan Pendidikan**

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

**1. 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 sruktur 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.

## 2. 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.

### 3. 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:

- a. 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;
- b. 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:

- a. 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;
- b. berkembang penelitian terapan (*action research*) pada bidang pendidikan dalam bentuk quasi-experiments yang umumnya dilaksanakan atas dasar dukungan dana penelitian dari pemerintah.

#### **D. Prosedur Analisis Kebijakan**

Pembahasan tentang metodologi dalam analisis kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai subtransi pendidikan itu sendiri. Prosedur kerja atau metodologis analisis kebijakan pendidikan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori besar. Pertama, *fungsi alokasi*, yang menekankan fungsi analisis kebijakan dalam penentuan agenda analisis kebijakan (*agenda setting mechanism*). Kedua, *fungsi inquiri* yang menekankan pada fungsi analisis kebijakan dalam dimensi rasional dalam rangka menghasilkan informasi teknis yang berguna sebagai bahan masukan bagi proses pembuatan keputusan pendidikan. Ketiga, *fungsi komunikasi*, yang menekankan cara-cara atau prosedur yang efisien dalam rangka memasarkan hasil-hasil kebijakan sehingga memiliki dampak yang berarti bagi proses pembuatan keputusan (Suryadi, dan Tilaar, 1994: 55).

Rusdiana (2015: 75) menegaskan bahwa, ketiga fungsi tersebut merupakan suatu perangkat yang lengkap sehingga analisis kebijakan tidak akan dapat mencapai sasaran jika salah satu fungsi atau lebih tidak dilakukan:

##### **1. Fungsi Alokasi**

Salah satu fungsi penting yang perlu dimainkan oleh kegiatan analisis kebijakan ialah mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan, dan analisis kebijakan itu sendiri yang didasarkan pada kajian terhadap isu-isu kebijakan pendidikan dalam tingkatan yang lebih makro dan strategis. Untuk melaksanakan fungsi penting ini analisis kebijakan harus mampu melibatkan dari di dalam, atau paling tidak mempelajari tentang system dan proses pembuatan kebijakn negara, baik dalam tingkatan suprastruktur (politis) maupun dalam tingkat sektoral (teknis).

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

Dari perkembangan-perkembangan tersebut, kajian interdisipliner perlu dilakukan dengan jalan memetakan isu-isu kebijakan pendidikan berdasarkan tuntutan dari berbagai bidang kehidupan diluar sistem pendidikan. Langkah selanjutnya adalah, dialog kebijakan (*policy dialog*) mengenai isu-isu yang benar-benar telah teruji secara rasional empiris tersebut antara analisis kebijakan dengan pihak pembuat kebijakan. Dialog tersebut dimaksudkan agar diperoleh maksud mengenai urutan prioritas itu sendiri berdasarkan pandangan para pembuat keputusan. Maksudnya adalah untuk mempertemukan antar hasil penelitian dengan pandangan dengan para pembuat keputusan mengenai isu kebijakan yang sedang atau diperkirakan akan dihadapi. Dalam menentukan agenda penelitian yang tepat guna dan waktu, analisis kebijakan harus mampu memilih berbagai isu kebijakan pendidikan dalam beberapa tingkatan. Menurut Dunn, bahwa dalam melakukan isu kebijakan dikelompokkan ke dalam dua kategori besar, yaitu kebijakan strategis (*strategis decision*) dan kebijakan taktis operasional (*operasional tactical*).

Dalam proses pembuatan keputusan di Indonesia, isu-isu pendidikan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu “*isu strategis-politis, isu teknis, dan isu operasional*”. (Suryadi, dan Tilaar, 1994: 59). Isu “strategis-politis” bersifat sangat mendasar sehingga memiliki pengaruh makro dan jangka panjang. (seperti RUU tentang sistem pendidikan). Ruang lingkup isu-isu strategis-politis bersifat nasional dan lebih dirasakan oleh para pimpinan dan para politikus. “Isu teknis” masih bersifat makro, tetapi lebih berkaitan dengan bentuk-bentuk penerapannya dalam perencanaan dan pengelolaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan secara sektoral. Sedangkan “Isu operasional” berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh para perencana, pengelola, dan para pengelola program pendidikan sehari-hari dalam implementasi suatu kebijakan.

## 2. Fungsi Inquiri

Fungsi inquiri dapat dilakukan jika seluruh atau sebagian agenda penelitian dan pengembangan sudah dilaksanakan dan sudah mencapai hasil-hasilnya. Dalam fungsi inquiri setiap topik penelitian yang ada merupakan komponen-komponen

integral dari suatu isu kebijakan yang strategis-politis sehingga hasil-hasil penelitian dan pengembangan juga akan tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu-isu kebijakan strategis yang sedang disoroti.

#### **a. Kajian Metodologi dan Substansi**

Dalam melaksanakan fungsi inquiri, kegiatan analisis kebijakan melaksanakan kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan. Kajian tersebut bisa berbentuk kajian metodologi dan bisa berbentuk kajian substansi. (Suryadi, dan Tilaar: 1994: 60).

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

#### **b. Argumentasi Kebijakan**

Kajian substansi dimaksudkan untuk menguji apakah suatu gagasan cukup realistis. Untuk memperoleh usulan kebijakan yang diuji kemungkinan penerapannya berdasarkan analisis ekonomi, politik, sosiologis, dan administratif sehingga setiap gagasan pembaharuan benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi objektif yang ada.

- 1) Analisis ekonomi dimaksudkan untuk melihat apakah suatu gagasan kebijakan benar-benar dapat diterapkan terutama jika dihubungkan dengan dukungan anggaran yang tersedia dan kemungkinan kenaikan anggaran pendapatan negara masa depan.
- 2) Analisis politis, dimaksudkan untuk menguji suatu gagasan kebijakan apakah memiliki dukungan secara politis (seperti RUU tentang sistem pendidikan nasional).
- 3) Analisis sosiokultural, dimaksudkan untuk melakukan kajian mengenai kemungkinan suatu kebijakan diterapkan dan bagaimana pengaruhnya terhadap kehidupan budaya dan bermasyarakat.
- 4) Analisis administratif, merupakan suatu cara untuk menguji usulan gagasan kebijakan berdasarkan pertimbangan apakah pertimbangan gagasan tersebut benar-benar dapat dijabarkan menjadi kegiatan yang lebih operasional.

### 3. Fungsi Komunikasi

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

- a. Komunikasi dengan para pembuat keputusan. Para pembuat keputusan adalah para pimpinan atau eksekutif dalam satu organisasi (Salusu, 2004: 44). Hal ini bertujuan untuk menyampaikan usul alternatif kebijakan kepada para pembuat keputusan sekaligus meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan tersebut cukup realistis.
- b. Komunikasi dengan para perencana. Hal ini dimaksudkan untuk meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan ini sudah diuji apakah realistis atau tidak.
- c. Komunikasi dengan para pelaksana kebijakan agar pihak-pihak yang melaksanakan setiap satuan kegiatan di lapangan, mengetahui tujuan utama dari yang mereka lakukan.
- d. Komunikasi dengan masyarakat luas, dengan dasar pemikiran bahwa para pemimpin bangsa sekaligus para pembuat keputusan adalah para pelaksana dari aspirasi masyarakat luas.

#### REFERENSI

1. Ace Suryadi dan HAR Tilaar, 1983, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
2. Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990, *Soft Systems Methodology in Action*, John Wiley & Sons, England.
3. Clark RW. 1999. *Effektive Professional Development School. Agenda for Educations in a Democracy*. California: Jossey Bass. Inc.
4. Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall: Englewood Cliff, NJ.
5. Karabel and Halsey, editors. 1977. *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.
6. Merton, Robert K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press. Enlarged Edition,
7. Rusdiana, A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia
8. Salusu, 2004: *Pengambilan Keputusan Strategik, Untuk Organisasi Publik dan Nonprofit*, Jakarta: Gramedia.
9. Schultz, D. & Schultz, S. E. (2006). *Psychology & Work Today*. (9th ed). New Jersey: Pearson Education, Inc.
10. Sutjipto, 1987, *Analisis Kebijaksanaan Pendidikan Suatu Pengantar*, IKIP Padang, Padang.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Konsep Model Analisis Kebijakan Pendidikan
  - Konsep Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
  - Kegiatan dalam Analisis Kebijakan
  - Persepektif Analisis Kebijakan
  - Prosedur Analisis Kebijakan
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Mari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Dok :  
NIM :  
JURUSAN :

 Isi /Aplod Foto Resmi Mu

 Isi Identitas MK & Individu

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi /Sub Materi

**B** Esensi/isi /Sub Materi

**C** Esensi/isi /Sub Materi

**D** Esensi/isi /Sub Materi

summary :  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Das di ag.  
Makro : ...  
NIM :

 Isi /Aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142) @

4. Dari CK Buatkan POSTER untuk Presentasi

## Part. V

# FORMULASI DAN PENGESAHAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

#### Formulasi Dan Pengesahan Kebijakan Pendidikan

Mahasiswa memahami memahami Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

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

#### POKOK BAHASAN

4. Konsep dasar dan teori formulasi kebijakan;
5. Model, tipologi, dan proses formulasi kebijakan;
6. Tentang formulasi kebijakan pendidikan;

## TOPIK BAHASAN

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.

### A. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan

#### 1. Pengertian Formulasi Kebijakan

Istilah "*Policy Formulation sama dengan Policy Making* , dan ini berbeda dengan decision making (pengambilan keputusan)". Policy making memiliki konteks pengertian yang lebih luas dari decision making (Bintoro Tjokro A, 1976). Tidak ada perbedaan mutlak yang dapat dibuat antara pengambilan keputusan decision making dengan pembuatan kebijakan (policy making), Karena itu, setiap pembuatan kebijakan adalah suatu pembuatan keputusan. Akan tetapi, pengambilan kebijakan membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarah ke banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah dipilih (Willian R Dill, 1972)

Hakikat Formulasi identik dengan Perumusan Kebijakan merupakan pengembangan alternatif-alternatif kebijakan dalam menghadapi masalah-masalah di dalam agenda publik. Formulasi kebijakan terjadi di dalam birokrasi pemerintah, kantor kelompok-kelompok kepentingan, ruang komite legislatif, pertemuan komisi khusus, dan organisasi perencana kebijakan atau dikenal juga sebagai "*think tanks*". Proses perumusan kebijakan tidak mengikuti aturan-aturan yang definitif, karena masalah kebijakan itu sendiri sedemikian kompleks. Karena itu, perumusan kebijakan merupakan tahapan paling kritis dalam proses pembuatan kebijakan (Dunn,1999:91-92).

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.

## 2. Karakteristik Lingkungan Formulasi/Perumusan 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:

- a. *Economic,*
- b. *Cultural,*
- c. *Demographic, dan*
- d. *Political elements.*

## 3. Syarat Formulasi/Perumusan Kebijakan

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:

- a. *Technical Skill,*
- b. *Multidisciplinarity,*
- c. *Creativity,*
- d. *Clarity,*
- e. *Voice,*
- f. *Expertise, Dan*
- g. *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.

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.

#### **4. 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.

##### **a. 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.

##### **b. 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.

##### **c. 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 *memanajementi 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.

#### **d. 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.

#### **e. 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.

**f. 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.

**g. 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.

**h. 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.

**i. 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.

#### **j. 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.

#### **k. 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*).

## 1. 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.

### m. 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.

## B. Model Formulasi Kebijakan

### 1. 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.

### 2. 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 pengolaan 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.

### **3. 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. (Thoha, 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 Nurcholis (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.

#### a. Model dari susud Proses 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:

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 interaksi 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 (*concept 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 mengabungkan 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.

## 3) **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;

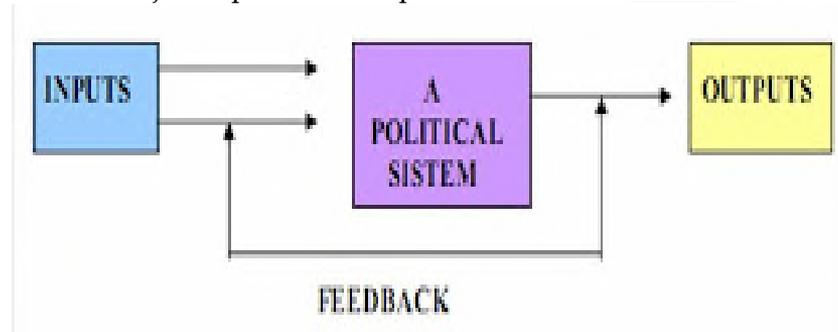
- (a) Menghitung Kesempatan Dan Meraih Atau Menggunakan Dukungan Internal Dan Eksternal,
- (b) Memuaskan Permintaan Lingkungan, Dan
- (c) Secara Khusus Memuaskan Keinginan Atau Kepentingan Para Pembuat Kebijakan itu sendiri.

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 4.1, di bawah ini:



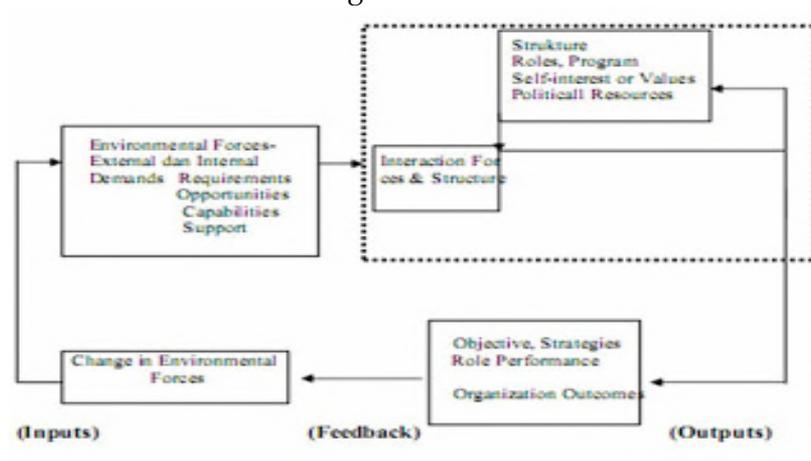
**Gambar 4.1. Kerangka Kerja Sistem: Easton**

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 4.2. 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:

- 1) menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan,
- 2) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan
- 3) 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.

### **c. 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.

#### **d. 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 realistik 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.

### e. 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 angkas 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.

### C. 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.

#### **a. 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.

#### **b. 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:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- 5) 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:

- 1) Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.
- 2) Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan.
- 3) Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan.
- 4) 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:

- 1) *Problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan;

- 2) *Proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah;
- 3) *Bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius; dan
- 4) *Continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilia secara terus menerus.

#### 4. 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 konsekuensi dari pilihannya.

#### **D. Pengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan**

##### **1. Pengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming 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 sedikit-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.

##### **2. Proses pengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan**

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

###### **a. Aktivitas-aktifitas Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Aktivitas-aktifitas sekitar formulasi adalah interaksi peranan antar peserta perumusan kebijakan pendidikan baik yang formal maupun 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:

- 1) Rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan tidak mendektekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu.
- 2) 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.

#### **b. Unsur-unsur yang Mempengaruhi Pengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Hil dalam Rusdiana (2015: 108), menjelaskan, ada, beberapa unsur yang mempengaruhi peengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan, antara lain:

##### **1) 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, tipografi, demografi, budaya politik, struktur sosial, dan kondisi ekonomik. Sementara yang dianggap paling berpengaruh terhadap kebijakan tersebut adalah budaya politik.

##### **2) 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.

### 3) **Iklim**

Sebuah negara di mana dalam semua iklimnya dapat 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 mengenal musim dingin, di mana rakyatnya tidak bisa bekerja sepanjang tahun, maka perumusan kebijakannya harus benar-benar memperhatikan faktor iklim ini. Sebab, kalau tidak, kebijakan-kebijakan yang dirumuskan, tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik.

### 4) **Demografi**

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

### 5) **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 sneidrnnya pada kehidupan masyarakat yang menganutnya. Ia berkembang dan dipraktikkan 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.

- (a) **Budaya Politik Parokial;** Suatu masyarakat dikatakan menganut budaya politik parokial, jika masyarakat tersebtu tidak mempunyaai 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 seabagai prosesndan politik sebagai keluaran.
- (b) **Budaya Politik Subjektif;** Suatu masyarakat dikatakan mempunyai budaya politik subjetif, manakala keasadaran dan orientasi politiknya hanya terbatas pada keluarannya saja. Padahal, sebagai suatu sistem yang utuh, politik mempunyai sun-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 kebijakn yang dibuat. Mereka tidak terlibat dalam perumusan kebijakan. Mereka sekedar sebagai partisioasi dalam pelaksanaan kebijakan.
- (c) **Budaya Politik Partisipator;** Masyarakat yang mempunyai kesadaran politik tinggi adalah masyarakat yang mempunyai budaya politik partisipatoris. Mereka tidak saja terlibat dalam kencana 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.

## 6) 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 kaesamaan-kesamaan lainnya. Masing-masing bidang membentuk jaringan-jaringan sosialsendiri, dan menetapkan kriteria sendiri mengenai anggotanya, tokohnya dan mereka yang layak ditempatkan pada posisi elit.

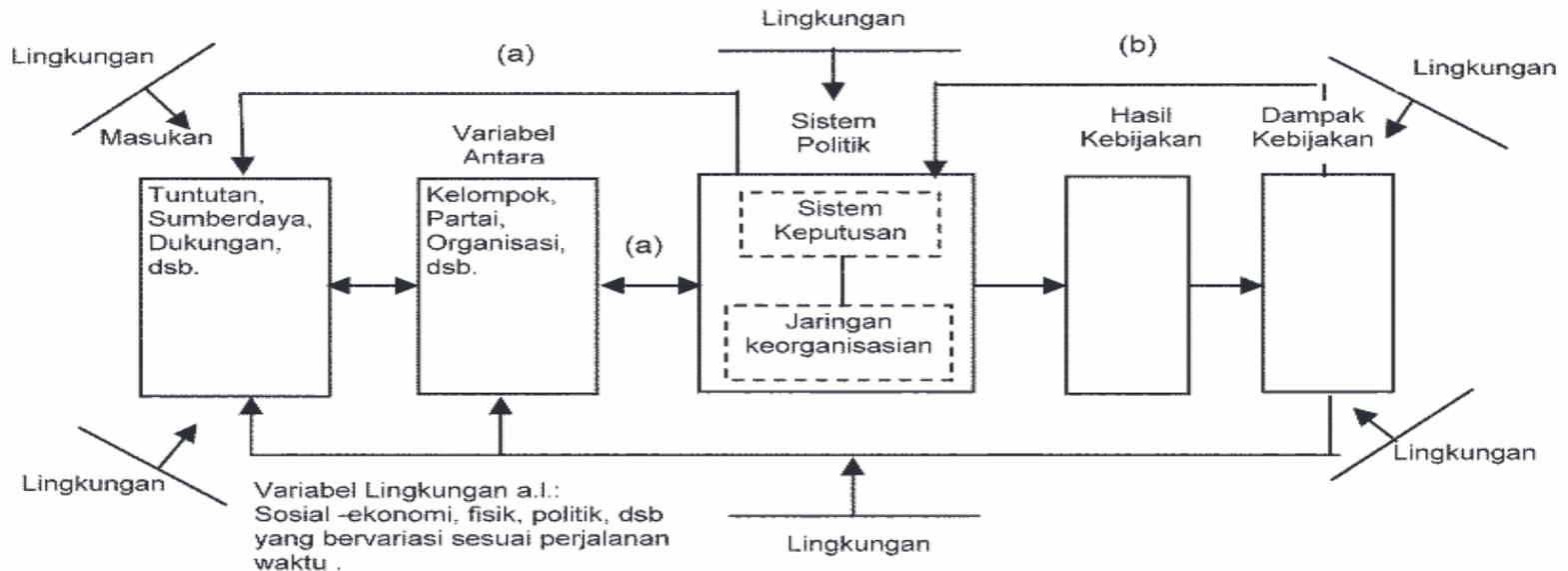
Dalam perkembangan berikutnya, ternyata masyarakat tidak begitu saja puas dengan struktur-struktur yang secara tradisional ada sebelumnya, dan yang merupakan warisan generasi sebelumnya. Kian lama, masyarakat membentuk struktur sosial baru yang dapat saja berbeda dengan struktur masyarakat sebelumnya, 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.

## 7) Kondisi Sosial Ekonomik

Kondisi sosial ekonomik dianggap banyak berpengaruh terhadap kebijakan, setidak-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.

Pada dasarnya proses kebijakan tidak dapat dipisahkan dari lingkungannya. Proses kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, berlangsung dalam suatu sistem politik dan pemerintahan yang berlaku, dan mendapat pengaruh dan dukungan dari lingkungan sekitarnya, seperti diilustrasikan trasikan oleh Jenkins dalam Hill (1993: 40), pada gambar berikut:



**Gambar 4.3. Model Sistem Proses Kebijakan**

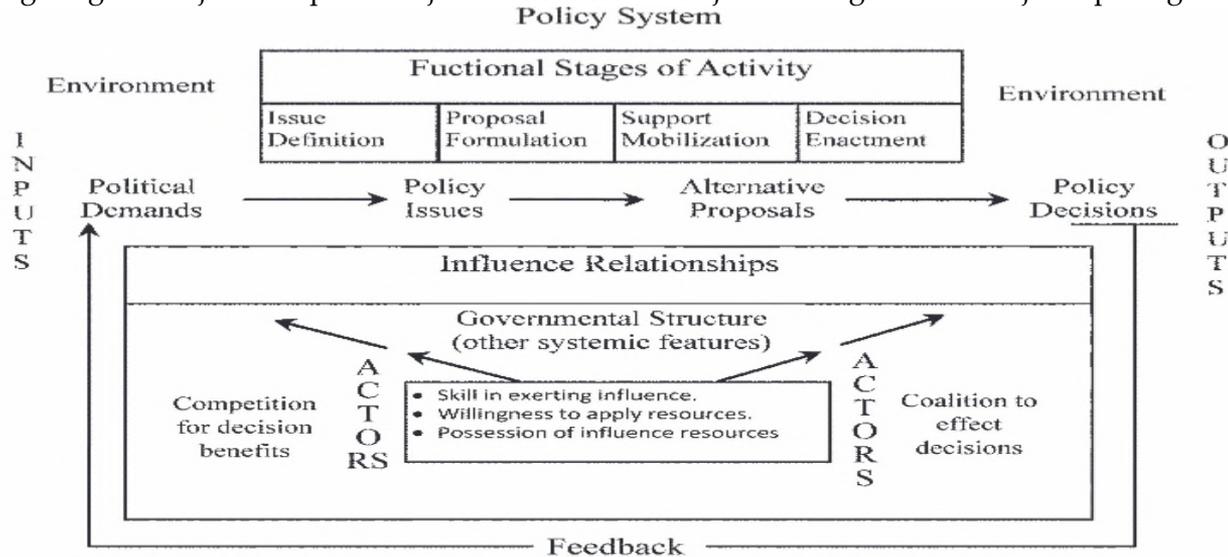
Sumber: Jenkins (Hill, 1993: 40)

Model sebagaimana gambar 4. 3, merepresentasikan bahwa sistem proses kebijakan mencakup lingkungan kebijakan, dan sistem politik. Dalam model itu, tuntutan, sumberdaya dan dukungan sebagai masukan (input) kebijakan datang dari lingkungan, yang dikumpulkan dengan berbagai cara, dan dipengaruhi oleh sistem politik yang ada. Lingkungan yang dimaksud secara luas mencakup sosial-ekonomi, fisik, hukum, dan hubungan-hubungan politis. Lingkungan itu pada dasarnya tidak selalu terstruktur, mungkin terdiri dari individu-individu, berbagai kelompok dan organisasi dengan berbagai nilai dan kepentingan, yang bergerak sendiri-sendiri atau bersamaan sepanjang waktu. Kekuatan dari pengaruh lingkungan

ter-sebut juga berbeda-beda tergantung ke-dekatan dan akses terhadap sistem politik. Interaksi antara lingkungan dengan sistem politik tersebut menimbulkan perilaku or-ganisasi, termasuk perilaku pengambilan kebijakan.

### 3. Model Sistem Pengaturan dan Kebijakan Pendidikan

Campbell dan Mazzoni (Marshall dan Gerstl-Pepin, 2005:11) mengemukakan bahwa untuk mengidenti-fikasi berbagai aktivitas dalam lingkungan kebijakan dapat merujuk model sistem kebijakan sebagaimana disajikan pada gambar 4.2., berikut:



**Gambar 4. 4. Sistem Pengaturan dan Kebijakan Pendidikan, serta Konsep-Konsep yang Berpengaruh**

(Sumber: Marshall dan Gerstl-Pepin, 2005: 11)

Gambar 4.4, menunjukkan bahwa proses kebijakan publik berlangsung dalam suatu sistem politik yang dipengaruhi oleh lingkungannya. Input kebijakan berasal dari lingkungan dalam bentuk tuntutan poli-tis, yang berkembang menjadi isu kebijakan yang diproses sampai akhirnya menjadi keputusan kebijakan. Demikian pula proses kebijakan pendidikan, seba-gai bagian dari kehidupan kenegaraan, maka juga tidak dapat dilepaskan dari sistem politik dan lingkungannya. Proses kebijakan

pendidikan ini berjalan secara bertahap, dan sirkuler (siklikal) sehingga suatu kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kebijakan-kebijakan lain yang sudah ada atau kebijakan yang sedang berjalan (Hough, 1984: 17; Dunn, 2004: 46; Fowler, 2009: 14-18).

Model perumusan kebijakan di atas menggambarkan bahwa suatu keputusan kebijakan merupakan hasil dari interaksi antar aktor kebijakan yang masing-masing memiliki keterampilan untuk mempengaruhi, kemauan untuk menggunakan sumber daya, dan memiliki sumber-sumber pengaruh. Aktor kebijakan tersebut dapat dibedakan menjadi (a) aktor utama (resmi, atau struktural), dan (b) aktor non-utama (tidak resmi, atau non-struktural) (Hough, 1984: 18-21; Supandi dan Sanusi, 1988: 36-37; Imron, 1996: 38-45).

Para aktor kebijakan itu berperan dalam proses kebijakan yang meliputi tahap-tahap sebagai berikut: (1) identifikasi isu dan permasalahan kebijakan pendidikan, (2) penyusunan agenda kebijakan pendidikan, (3) perumusan pro-posal kebijakan pendidikan, (4) penetapan kebijakan pendidikan, (5) implementasi kebijakan pendidikan, (6) monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan, dan (7) terminasi kebijakan pendidikan. Dengan demikian intensitas peran dan pengaruh politis para aktor kebijakan dapat dikaji pada setiap tahapan proses perumusan kebijakan.

#### **4. Aktor-Aktor dan Jaringan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan**

##### **a. Siapa 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.

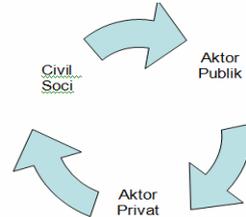
Menurut Howlett dan Ramesh (1995: 50-59), beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain: (a) eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*); (b) pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*); (c) kelompok 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 kepresiden; yaitu presiden atau aparat eksekutif. Keterlibatan presiden dan perumusan kebijakan ditunjukkan dengan pembentukan komisi kepresidenan, *task forces* dan komite antar organisasi; (c) Kongres (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.

Lidblom (1980) dalam Agustino (2008: 41) aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Insede 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 *Insede Government Actors* (IGA) adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparaturnya 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.

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 : 4.5 Hubungan Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan**

Sumber: diadaptasi dari Moore (1995:112)

Memahami, beberapa pendapat di atas, yang termasuk aktor utama dalam perumusan kebijakan pendidikan, menurut Rusdiana, (2015: 110), adalah sebagai berikut:

- 1) **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.
- 2) **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 jbaran.
- 3) **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.

- 4) **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.
- 5) **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.
- 6) **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.
- 7) **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.
- 8) **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.

## **b. 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 denga masalah secara umum.

Problem publik secar umum sulit bahkan tidak dapat dipecahkan orang perorangan dan mempunyai dampak luas terhadap masyarakat, termasuk kepada mereka yng 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 memdapatkan perhatian dibandingkan problema privat.

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

- 1) Disebut sebagai masalah prosedural, jika berhubungan dengan cara bagaimana pemerintah itu diatur dan menjalankan kegiatan dan pekerjaannya.
- 2) Disebut sebagai masalah substansial, jika berkenaan dan konsekuensi dari kegiatan manusia.
- 3) Disebut sebagai masalah distributif, jika maslah tersebut melibatkan sedikit masyarakat dan dapat ditangani orang perorang.
- 4) Disebut sebagai masalah regulatori, jika masalah tersebut menimbulkan hambatan dan pembatasan terhadap tindakan manusia.

5) 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:

- 1) Masalah tersebut mempunyai sifat yang luar biasa. Suatu kejadian yang tidak lazim atau istimewa dan mempunyai implikasi luas bisa menjadi agenda.
- 2) Masalah yang berkenaan dengan kepentingan pengurus.
- 3) Masalah-masalah yang diungkapkan oleh media massa secara serentak.
- 4) 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 menjamendiagendakan. 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:

- 1) Terdapatnya kelompok penekan dan penghambat baik yang bersumber dari kelompok etnik, sekte dan kelompok-kelompok primordial.

- 2) Jika suatu masalah atau “isu-isu” tersebut jika diagendakan, bisa bertentangan dengan tata nilai dan tata norma yang sedang berlaku atau dijunjung tinggi masyarakat.
- 3) 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, perbedaan 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, pandangan 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 (*collective 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.

#### REFEREN

1. Ace Suryadi dan HAR Tilaar, 1983, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
2. Amitai and Etzioni, Eva.(1964). *Social Change, Sources, Patterns and. Consequences*. New York, London: Basic Books
3. Amitai Etzioni, (1980) *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York , Free Press.
4. Budi Winarno. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.
5. Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990, *Soft Systems Methodology in Action*, John Wiley & Sons, England.
6. Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press
7. Imron, Ali. 1995. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara
8. Pongtuluran, Aris. 1995. *Kebijakan Organisasi dan Pengambilan Keputusan Manajerial*. Jakarta: LPMP
9. Rusdiana, A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia
10. Sutjipto, 1987, *Analisis Kebijaksanaan Pendidikan Suatu Pengantar*, IKIP Padang, Padang.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Konsep Formulasi Kebijakan Pendidikan
  - Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Pendidikan
  - Model Formulasi Kebijakan Pendidikan
  - Proses Formulasi Kebijakan Pendidikan
  - Pengesahan Formulasi Kebijakan Pendidikan
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Dok :  
NIM :  
JURUSAN :

 Isi /Aplod Foto Resmi Mu

 Isi Identitas MK & Individu

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi /Sub Materi

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**B** Esensi/isi /Sub Materi

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**C** Esensi/isi /Sub Materi

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**D** Esensi/isi /Sub Materi

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

summary:

Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permiana 2000:142).@

4. Dari CK dibuatkan POSTER untuk Presentasi Individu

# Part. VI

## SOSIALISASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa memahami memahami Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan implikasinya terhadap pembangunan pendidikan Indonesia. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan Formulasi, dan pengesahan kebijakan pendidikan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep dasar sosialisasi dan komunikasi Kebijakan Pendidikan
- Menjelaskan Alasan-alasan perlunya Sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan.
- Menjelaskan model komunikasi kebijakan pendidikan.
- Mengidentifikasi problema kebijakan pendidikan.

### POKOK BAHASAN

- Konsep dasar sosialisasi dan komunikasi Kebijakan Pendidikan
- Alasan-alasan perlunya Sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan.
- Model komunikasi kebijakan pendidikan.
- Identifikasi problema kebijakan pendidikan.

## TOPIK BAHASAN

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 dilegitimaskan. 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.

### A. Konsep dasar Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan

#### 1. 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:

- a. 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.

- b. 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.
- c. 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.
- d. 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 menyadaripentingnya 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.

## 2. 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.

## 3. 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,

kebatakan 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 dilegitimaskan. 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:

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

## **B. 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.

### 3. Komunikasi Kebijakan Harus senantiasa dilakukan

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.

## C. Model Komunikasi Kebijakan Pendidikan

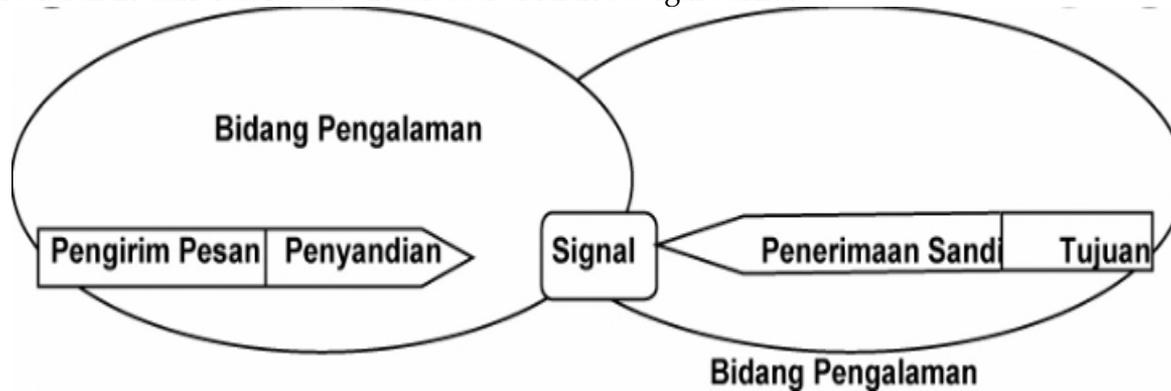
Model komunikasi dapat dibedakan menjadi tiga macam, adalah sebagai berikut:

### 1. 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: 5.1.

Model Komunikasi Schraumn yang satu Arah (Ruben, 1988)

Sumber: (Ruben, 1988)

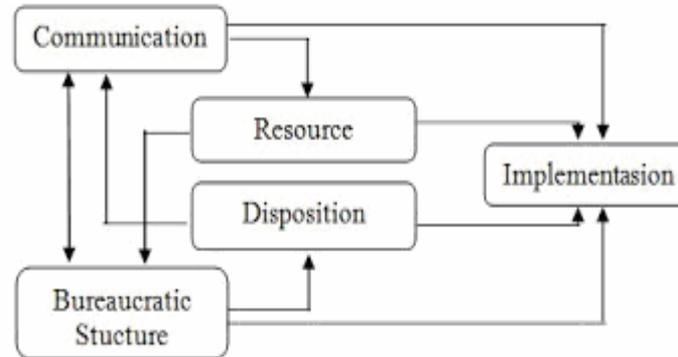
Dalam perkembangan lebih lanjut, model komunikasi satu arah ini mempunyai aliran yang berlawanan, ialah dari bawah ke atas. Model komunikasi kebijakan demikian, dikenal dengan *bottom up*. Model Pendekatan *Top-Down*. Menurut pandangan George C. Edwards III (1980) dalam Subarsono (2008), implementasi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

Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benarbenar 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: 5.2.

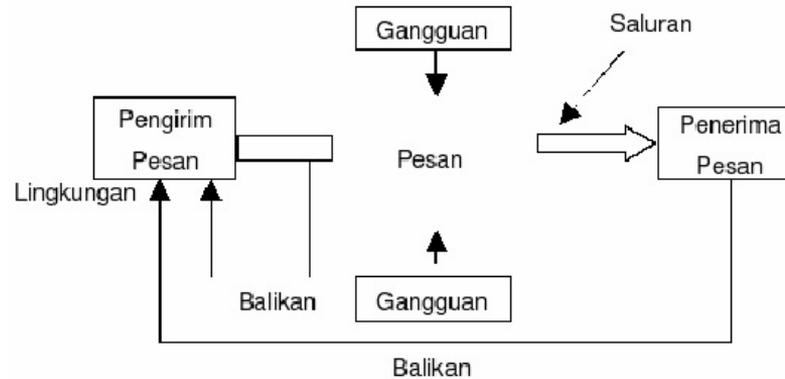
### Model Implementasi George C. Edward III

Sumber: (Widodo, 2011: 107)

## 2. 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 5.3.**

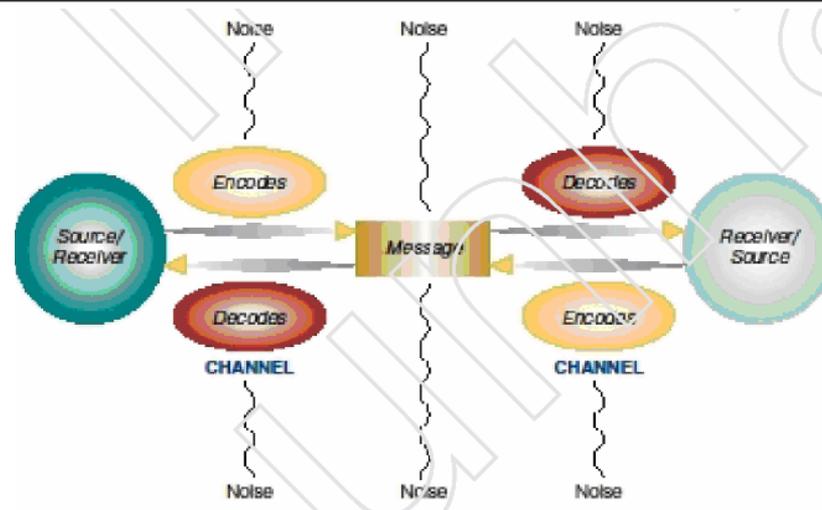
**Model Komunikasi Dua arah**

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

### 3. 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 sasarannya, sama-sama aktif dalam proses komunikasi. Dengan demikian, pesan-pesan kebijakan tersebut dapat dicerna persis oleh mereka.



**Gambar 5.4**

**Model Komunikasi Transaksional**

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

**D. 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.

**1. Problema yang bersumber dari komunikator**

Problema yang bersumber dari komunikator kebijakan pendidikan adalah:

- a. Kurang ahlinya komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan, sehingga kebijakan pendidikan yang rumusannya jelas, bisa tidak jelas karena tidak disampaikan dengan baik oleh komunikatornya.

- b. 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 komunikan.
- c. Kurangnya kredibilitas komunikator di mata komunikan. Kredibilitas komunikator, meliputi banyak hal, mulai dari tingkat ketokohnya di masyarakatnya (di mata komunikan), perilaku dan sikapnya, serta kemampuan aktingnya.
- d. Bagaimanapun juga, komunikator adalah orang yang menjadi pusat perhatian khalayak. Karena itu, kapasitas pribadinya tidak akan lepas dari penilaian khalayak.

## 2. Problema yang bersumber dari Pesannya

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

- a. 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 komunikan atau khalayak, akan tertangkap tidak jelas lagi.
- b. 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 komunikan. Sebab, seberapa pun kadarnya, komunikan 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.
- c. Sebagai akibat dari komprominya banyak aktor dalam merumuskan kebijakan, tidak jarang rumusan kebijakan tersebut sangat ideal dan kurang realistis. Ini bisa menjadi penyebab komunikan 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/MA 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.

### 3. Problema yang bersumber dari Komunikannya

Problema komunikasi kebijakan pendidikan yang bersumber dari komunikannya adalah:

- a. Heterogenya komunikannya. *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.
- b. Adanya pengetahuan sebelumnya dari pihak komunikannya 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.

### REFERENSI

1. Arni Muhammad. 1989. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
2. Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
3. Suprpto, Tommy. 2009. *Pengantar Teori Komunikasi*. Yogyakarta: Media Pressindo (Anggota IKAPI).
4. Said Zainal Abidin, 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas,
5. Joko Widodo, 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing,
6. Sherwyn P. Morreale, Brian H. Spitzberg, J. Kevin Barge 2007. *Human Communication: Motivation, Knowledge, and Skills*.
7. Anonimus, 2013. *Alasan-Alasan Perlunya Komunikasi Kebijakan Pendidikan*, (Online), (<http://ebookbrowse.com/alasan-alasan-perlunya-komunikasi-kebijakan-pendidikan-pdf-d355894780>), diakses 28 Agustus 2014.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari Konsep Sosialisasi dan Komunikasi Kebijakan Pendidikan
  - Konsep dasar sosialisasi dan komunikasi Kebijakan Pendidikan
  - Alasan-alasan perlunya Sosialisasi dan komunikasi kebijakan pendidikan.
  - Model komunikasi kebijakan pendidikan.
  - Identifikasi problema kebijakan pendidikan.
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Dosen :  
NIM :  
JURUSAN :

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**B** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**C** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**D** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

summary :  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /Aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Dari CK tersebut dibuatkan POSTER untuk Presentasi

## Part. VII

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa memahami konsep dan memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan pendidikan dengan baik. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan analisis kebijakan, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Mendefinisikan Konsep Dasar implementasi kebijakan pendidikan
- Mengidentifikasi Model Teori Implementasi Kebijakan pendidikan.
- Menjelaskan Model Implementasi Kebijakan pendidikan di Indonesia
- Menjelaskan Langkah Kebijakan pendidikan di Inonesia.

### POKOK BAHASAN

- Konsep Dasar implementasi kebijakan pendidikan
- Model Teori Implementasi Kebijakan pendidikan.
- Model Implementasi Kebijakan pendidikan di Indonesia
- Langkah-langkan Implementasi Kebijakan pendidikan di Inonesia.

## TOPIK BAHASAN

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.

### A. Konsep Dasar Implementasi Kebijakan Pendidikan

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan adalah tahapan penting dalam realisasi kebijakan secara komprehensif. Dan dalam bagian ini akan disajikan beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan.

#### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Frase Implementasi kebijakan atau pelaksanaan kebijakan, bersangkutan paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu". (Hamdi, 2014:97). Istilah kebijakan (*policy*) dalam perkembangannya memiliki arti atau pengertian yang cukup beragam, diantaranya yang dikemukakan oleh Harold D. Lasswel dan Abraham Kaplan, (Islamy, 2000: 15): "*Policy a projected programme of goal, values, and practise*". Menurut Anderson (Wahab, 1997: 3), mendefisikan "Kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi".

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.

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.

Menurut Cleaves (Waluyo, 2007:49), “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps)”.

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”.

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 prilaku 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.

## **2. Esensi, Tujuan, komponen Implementasi Kebijakan**

Secara esensial, “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”. (Nugroho, 2014:657). Adapun tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa dalam Tahir, 2014:58).

Menurut Abidin (Tahir, 2014:57), implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu: (1) Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung; (2) Faktor eksternal yang meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.

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

- a. Merupakan serangkaian tindakan yang sengaja dan benar-benar dilakukan
- b. Dilakukan oleh seseorang atau sekelompok aktor
- c. Adanya suatu masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi
- d. Dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan tertentu

## **3. Efek atau dampak dari implementasi Kebijakan dan Pradigma Implementasi Kebijakan**

Menurut Matland (Hamdi, 2014:98), “implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (top-down) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (bottom-up)”. Sedangkan menurut Jones (Waluyo, 2007:50), “dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) aktor yang terlibat, yaitu: (1) Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislatif, hakim, dan lain-lain, (2) Birokrat-birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, didamping implementasi”.

Menurut Matland (Hamdi, 2014:98) menambahkan, adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

- b. Konflik rendah-ambigiutas rendah (implementasi administratif).
- c. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (implementasi politis).
- d. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (implementasi simbolik).
- e. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (implementasi eksperimental).

#### **4. Pentingnya Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan, merupakan 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. Ada beberapa ahli yang mengidentifikasi pentingnya implementasi kebijakan diantaranya:

##### **a. Pandangan Edward III**

Edward III (dalam Mulyadi, 2015:47), menyatakan bahwa “tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat”.

##### **b. Pandangan Mazmanian dan Sebastier**

Mazmanian dan Sebastier (dalam Waluyo, 2007:50), menyatakan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain meliputi: (1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan. (2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi. (3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

##### **c. Pandangan Udoji dan Waluyo**

Menurut Udoji (dalam Mulyadi, 2015:46), “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan”. Sedangkan menurut Waluyo (2007:50-57), implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Atas dasar kepentingan di atas, selanjutnya menurut Huntington (dalam Mulyadi, 2015:24), menyatakan bahwa, perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politbiro, kabinet atau presiden negara itu.

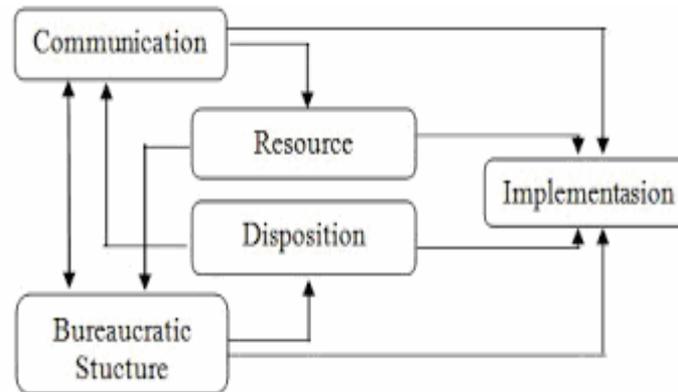
## **B. Model-Model Teori Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan publik memiliki beberapa model yang menjadi acuan dalam merancang dan melaksanakan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan akan mempengaruhi terhadap unsur-unsur yang terlibat didalamnya, baik aparatur maupun masyarakat. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait di dalam implementasi ini dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan.

Model-model implementasi kebijakan publik yang telah ada secara teori. Untuk hal itu Tahir (2014:61-62), mengidentifikasi sedikitnya ada 13 model, yaitu: (1) Model George C. Edwards III. (2) Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn. (3) Model Merilee S. Grindle (Tahir, 2014:74) (4) Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining, (5) Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebasteir. (6) Model Korelasi Antara Perumusan Strategi Dan Implementasi Strategi. (7) Model Charles O. Jones. 8. Model Implementasi Kebijakan Model Hoogwood & Gun. (9) Model El More, Lipsky, Hjem & David O’Porter. (10) Model Implementasi Kebijakan Jan Merse. (11) Model Implementasi Kebijakan Warwic. (12) Model Rippley dan Franklin. (13). Model Implementasi Kebijakan melalui MSN Approach. Dalam bagian ditampilkan 3 model, diantaranya:

## 1. Model Implementasi Kebijakan (George Edward III)

Di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Edwards III menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *Communication*, *Resourches*, *Dispotition or Attitudes*, and *Bureaucratic Structure*. Menjelaskan empat faktor dimaksud yakni, (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) sikap pelaksana, (4) struktur. Secara skematis, model implementasi kebijakan Edwar III dapat dijelaskan pada gambar 6.1, berikut:



Gambar: 6.1.

### Model Implementasi George C. Edward III

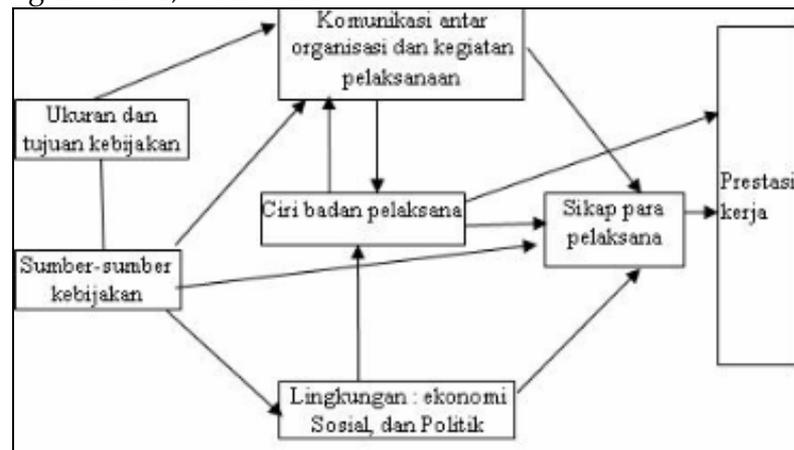
Sumber: (Widodo, 2011: 107)

## 2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van Meter dan Van Horn (Tahir, 2014:71-72) merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja impementasi, yakni: (d) Standar dan sasaran kebijakn, (b) Sumberdaya, (c) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, (d) Karakteristik agen pelaksana, (e) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik, (f) Sikap para pelaksana.

Tipologi kebijakan menurut: (a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, (b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (independent variable) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas itu ialah: (a) Ukuran dan tujuan kebijakan, (b) Sumber-sumber kebijakan, (c) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (d) Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, (e) Sikap para pelaksana dan, (f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar 6.2, berikut ini:



Gambar: 6.2.

### Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

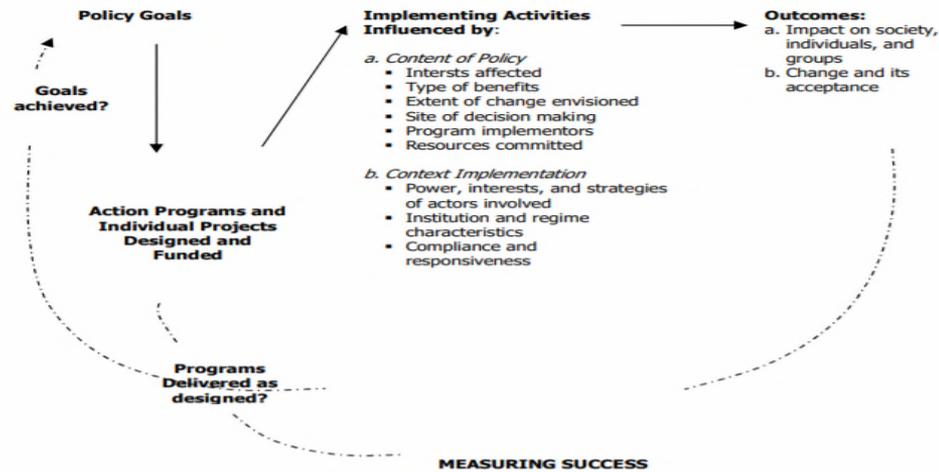
Sumber: Tahir, 2014:71-72

### 3. Model Merilee S. Grindle

Model Merilee S. Grindle (Tahir, 2014:74) Implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuantujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Isi kebijakan menurut Grindle 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.

Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi (a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (b) Karakteristik lembaga dan penguasa, (c) Kepatuhan serata daya tanggap pelaksana. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Model Merilee S. Grindle dapat dijelaskan dalam gambar 6.3, berikut ini:



**Gambar: 6.3.**

**Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle**

Sumber: Tahir, 2014:74

## C. Model Implementasi Kebijakan Pendidikan di Indonesia

### 1. Hakikat Implentasi Kebijakan Pendidikan di indonesia

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.

## **2. Implementasi Kebijakan Pendidikan di Indonesia**

### **E. 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 Indonesia 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 sendiri 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.

Berikut TIGA PILAR MBS (Manajemen Berbasis Sekolah):

#### 1. Manajemen Sekolah

- a). Kepala sekolah dan masyarakat sekolah dituntut untuk menerapkan pengelolaan/manajemen sekolah yang transparan, akuntabel dan partisipatif
- b). Kepala sekolah dan stafnya didorong berinovasi dan berimprovisasi agar menjadi kreatif dan berprakarsa.
- c). Kepala sekolah dan masyarakat sekolah menjadikan sekolah sebagai tempat perubahan.

#### 2. Pembelajaran yang Aktif, Kreatif, Efektif dan Menyenangkan

- a. Kepala sekolah dan guru harus memahami konsep belajar dan cara belajar anak dan memandang anak sebagai individu yang unik yang mempunyai kemampuan yang berbeda.

b. Proses pembelajaran didesain dengan memanfaatkan organisasi kelas agar guru dan siswa menjadi Aktif dan Kreatif yang mendukung terciptanya pembelajaran yang Efektif namun tetap Menyenangkan (PAKEM).

### 3. Peran Serta Masyarakat

- a. Menggali inisiatif, prakarsa, dukungan, dan kontribusi masyarakat untuk pendidikan sekolah.
- b. Masyarakat terlibat dan merasa memiliki sekolah.
- c. Sekolah yang paling berhasil & diminati masyarakat adalah sekolah yang kepala sekolah, guru, dan masyarakatnya bekerjasama secara aktif mengembangkan sekolah. Bentuk-bentuk peran serta masyarakat termasuk:
- d. Menggunakan jasa sekolah;
- e. Memberikan kontribusi dana, bahan, dan tenaga;
- f. Membantu anak belajar di rumah;
- g. Berkonsultasi masalah pendidikan anak;
- h. Terlibat dalam kegiatan ekstra kurikuler;
- i. Pembahasan kebijakan sekolah.

Pelaksanaan MBS memerlukan upaya penyelarasan, sehingga pelaksanaan berbagai komponen sekolah tidak tumpang tindih, saling lempar tugas dan tanggung jawab. Dengan begitu, tujuan yang telah ditetapkan sebagai konkretisasi visi dan misi organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien, dan relevan dengan kebutuhannya.

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 mendekati 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).

### **3. Model Implementasi Kebijakan Program Pendidikan di Indonesia**

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.

### 5. Jenis-jenis Kebijakan Pendidikan

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

- a. *Substantive policies* yaitu merupakan materi, isi, atau kebijaksanaan. Misalnya, kebijakan dibidang pendidikan, hukum, perburuan.
- b. *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*, adalah kebijaksanaan yang memberikan pelayanan atau keuntungan kepada sejumlah atau sekelompok masyarakat.
- d. *Redistributive policies*, kebijaksanaan yang arahnya memindahkan hak, kepemilikan, kepunyaan pada masyarakat. Misalnya, pemindahan hak dari kalangan mampu dan tidak mampu.
- e. *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*, adalah kebijaksanaan yang didukung oleh seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.
- g. *Material policies*, adalah kebijaksanaan mengenai penyediaan sumber-sumber material kepada penerimanya, dengan mengenakan beban atau kerugian kepada yang mengalokasikannya.
- h. *Symbolic policies*. Kebijakan ini umumnya tidak memaksa kepada khalayak karena dilaksanakan tidaknya kebijaksanaan tersebut, tidak selalu besar dampaknya terhadap masyarakat.

- i. *Collective good policies*, adalah kebijaksanaan tentang penyediaan barang dan pelayanan guna memenuhi kepentingan orang banyak.
- j. *Private good policies*, adalah kebijaksanaan penyediaan kebutuhan tertentu kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi masyarakat tersebut harus menyediakan biaya untuk mendapatkan layanan.
- k. *Liberal policies*, adalah suatu kebijaksanaan yang menuntut kepada pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan. Perubahan tersebut mengarah pada pengurangan ketidak merataan hidup masyarakat.
- l. Kebijaksanaan konservatif ini merupakan kebalikan dari kebijaksanaan liberal. Kebijaksanaan konservatif justru mempertahankan apa yang telah ada. Bahkan tuntutan atas perubahan pun diperlambat. Perubahan, menurut paham konservatif ini, dibiarkan berjalan secara alamiah dan tidak perlu di rekayasa.

#### **D. Pendekatan dan Langkah Implementasi Kebijakan Pendidikan**

##### **1. Model Pendekatan Implementasi Kebijakan**

Berkenaan dengan pendekatan yang dapat digunakan dalam implementasi kebijakan, sebagaimana dijelaskan Hasbullah (2015), setidaknya terdapat 4 (empat) pendekatan, yaitu:

##### **a. Pendekatan Struktural**

Pendekatan struktural ini merupakan salah satu pendekatan yang bersifat *top-down*. Pendekatan ini memandang bahwa setiap kebijakan, termasuk pula kebijakan pendidikan, harus dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan supervisi menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi. Pendekatan ini bersifat hirarkis-organik, sehingga relevan untuk situasi-situasi implementasi dimana didalamnya diperlukan organisasi pelaksana yang bertingkat dengan pola perubahan kebijakan yang tinggi.

##### **b. Pendekatan Prosedural dan Manajerial**

Pendekatan ini dikembangkan untuk mengatasi kelemahan pada pendekatan struktural. Pendekatan ini berupaya mengembangkan proses-proses dan prosedur-prosedur yang relevan baik prosedur manajerialnya maupun teknik manajemennya.

##### **c. Pendekatan Perilaku.**

Pendekatan ini meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada perilaku manusia sebagai pelaksana bukan pada organisasinya sebagaimana dua pendekatan sebelumnya. Pendekatan ini berasumsi bahwa upaya

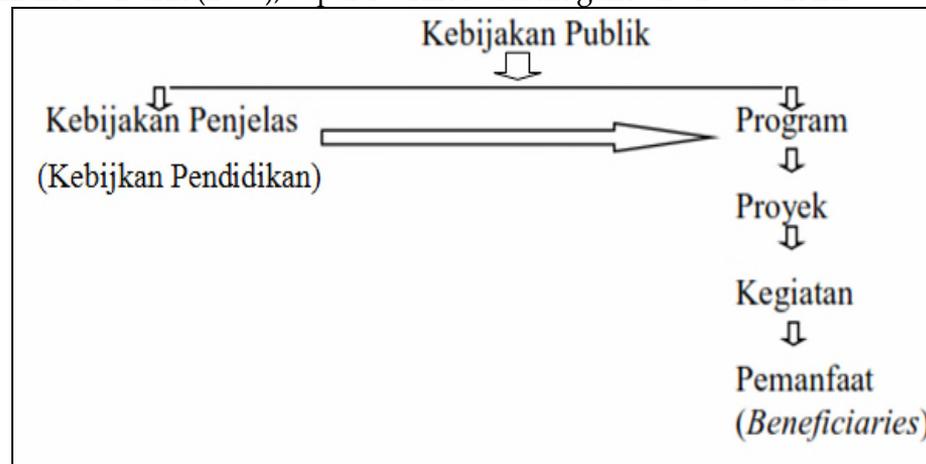
implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik.

#### d. Pendekatan Politik.

Pendekatan ini lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implementasi kebijakan. Pendekatan politik selalu mempertimbangkan atas pemantauan kelompok pengikut dan kelompok penentang beserta dinamikanya. Dalam pendekatan ini, memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan.

### 2. Strategi Implementasi Kebijakan Pendidikan

Dalam penerapan strategi implementasi kebijakan, sebetulnya dapat mengacu pada model, teori dan pendekatan yang sudah penulis sampaikan di atas. Adapun untuk strategi implementasi, ada baiknya diketahui dulu tata urutan strategi implementasi kebijakan William N. Dunn (2003), seperti terlihat dalam gambar di bawah ini:



**Gambar 6.4. Langkah-langkah implementasi Kebijakan Pendidikan**  
Sumber: diadaptasi dari William N. Dunn (2003) dikembangkan penulis

Gambar 6.4, mengidentifikasi Tata Urutan Implementasi Kebijakan Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Implementasi kebijakan dalam konteks manajemen Pendidikan adalah berada dalam kerangka *Organizing-leading-controlling*. Dengan demikian ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas penting yang mesti dilaksanakan adalah mengorganisasikan dan melaksanakan kepemimpinan untuk mengarahkan pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan kebijakan tersebut.

Agar dapat melakukan intervensi secara optimal, Mazmanian & Sabatier (1985) menyebutkan bahwa beberapa faktor perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan, yakni: (a) mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi; (b) Menegaskan tujuan yang hendak dicapai; (c) Merancang strukturproses implementasi. Untuk menyusun struktur implementasi tersebut terdapat hal-hal yang harus diperhatikan meliputi:

- a. Pembentukan unit organisasi atau staf pelaksana
- b. Penjabaran tujuan dalam berbagai aturan pelaksana (*Standard operating procedures/SOP*)
- c. Mengkoordinasikan berbagai sumberdaya dan pengeluaran pada kelompok sasaran serta pembagian tugas diantara badan pelaksana
- d. Pengalokasian sumberdaya untuk mencapai tujuan.

Hampir belum ditemukan literatur mengenai implementasi yang membahas bagaimana petunjuk penyusunan struktur (langkah-langkah) implementasi. Hal ini karena masing-masing kebijakan memiliki tujuan dan tipenya sendiri, sehingga kebutuhan akan struktur pengimplementasiannya pun dapat berbeda, bergantung pada metode penyampaian (*delivery system*) yang dipandang sesuai untuk itu. Terlebih lagi struktur implementasi kebijakan pendidikan lebih dipandang sebagai *the matter of organization atau management of a programme*. (masalah organisasi atau manajemen program).

### **3. Langkah-Langkah Implementasi Kebijakan Pendidikan**

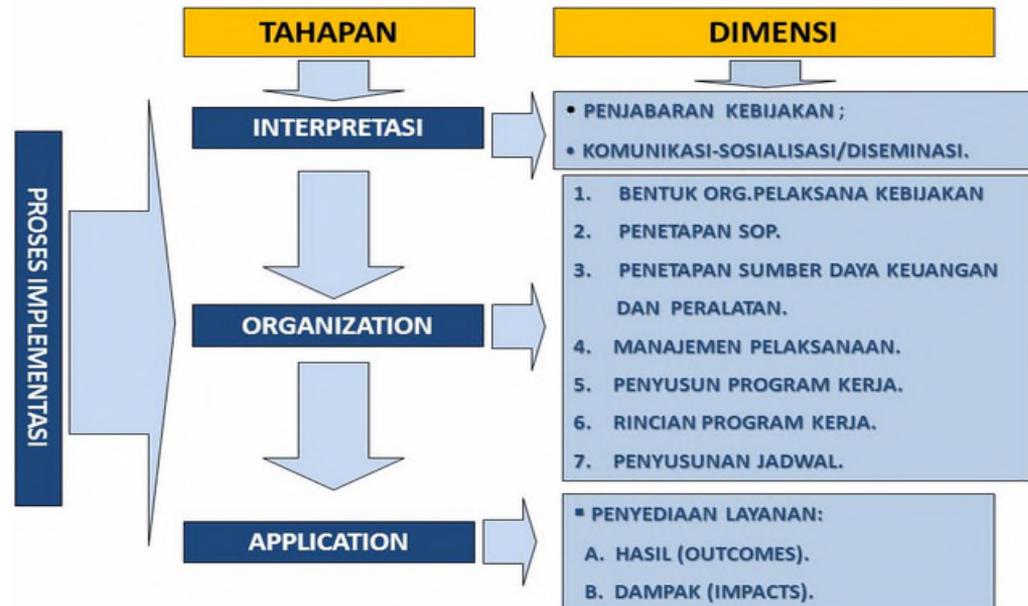
Mengacu pada Permenpan No. 4 tahun 2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah; terdapat langkah-langkah yang harus ditempuh dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu:

- a. Penyiapan Implementasi Kebijakan, termasuk kegiatan sosialisasi dan pemberdayaan para pihak yang menjadi pelaksana kebijakan pendidikan, baik dari kalangan pemerintah atau birokrasi maupun masyarakat (publik). Tahapan sosialisasi

dilakukan dengan cara penyebarluasan informasi kepada masyarakat melalui berbagai media serta pertemuan langsung dengan masyarakat.

- b. Implementasi kebijakan yang dilaksanakan tanpa sanksi (masa uji coba) dengan jangka waktu tertentu disertai dengan perbaikan atau penyempurnaan kebijakan apabila diperlukan.
- c. Implementasi kebijakan yang dilaksanakan dengan sanksi. Hal ini dilakukan setelah masa uji coba selesai, disertai dengan pengawasan dan pengendalian.
- d. Setelah dilakukan implementasi kebijakan, lalu dilakukanlah evaluasi kebijakan.

Berdasar pada kebijakan di atas, Proses/Langkah-Langkah Implementasi Kebijakan Pendidikan, dapat di ilustrasikan pada gambar berikut:



**Tahapan Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Sumber: diadaptasi dari Permenpan No. 4 tahun 2007 (dikembangkan penulis)

#### 4. Tinjauan Kritis 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.

##### a. Immlementasi kebijakan Pendidikan Berbasis *Bootom up*

Selanjutnya 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.

### **b. Implementasi kebijakan Desentralisasi**

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 dikacaukan:

- 1) *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.
- 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.*"

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.

### c. Konteks analisis kebijakan pendidikan

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:

- 1) 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.
- 2) Dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara empirikal, 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.

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.

## REFEREN

1. Anderson James E, 1979. *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart and Wiston,.
2. Ali Imron, 1995. *Kebijakan Pendidikan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara,
3. Said Zainal Abidin, 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas,
4. Joko Widodo, 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing,
5. Abdulsyani, 2007. *Sosiologi “skematika, teori, dan terapan”*. Jakarta: Bumi aksara.
6. H.A.R. Tilaar&Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan public*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
7. Supriadi, Dedi, dan Hoogenboom, Irene. 2003. *Guru di Indonesia Dari Masa KeMasa*. Jakarta: Depdikbud.
8. Nugroho, Riant, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
9. Yoyon Bahtiar Irianto, 2011. *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, Bandung: PDF/UPI.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Implementasi Kebijakan Pendidikan
  - Konsep Dasar implementasi kebijakan pendidikan
  - Model Teori Implementasi Kebijakan pendidikan.
  - Model Implementasi Kebijakan pendidikan di Indonesia
  - Pendekatan dan Langkah-langkan Implementasi Kebijakan pendidikan
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

### LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Oleh :

NIM :  
JURUSAN :



Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

#### Resensi Rangkuman:

**A** Esensi/Sub Materi

**B** Esensi/Sub Materi

**C** Esensi/Sub Materi

**D** Esensi/Sub Materi

summary:

Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Isi di aj.  
Makalah ini,  
NIM:

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**

Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatlah POSTER dari CK untuk Prosentasi

# Part. VIII

## MONITORING EVALUASI KEBIJAKAN PENIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa memiliki kemampuan dalam monitoring dan mengevaluasi kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan monitoring dan mengevaluasi, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Mendefinisikan Konsepdasar dan evaluasi kebijakan pendidikan
- Menjelaskan Strategi mmonitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
- Menjelaskan Proses Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan
- Menjelaskan Teknik Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan.

### POKOK BAHASAN

- Konsep dasar dan evaluasi kebijakan pendidikan
- Strategi monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
- Proses Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan
- Teknik Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan.

## TOPIK BAHASAN

Keberhasilan sebuah program dapat dilihat dari apayang direncanakan dengan apa yang dilakukan, apakah hasil yang diperoleh berkesesuaian denganhasil perencanaan yang dilakukan. Untuk dapat memperoleh implementasirencana yang sesuai dengan apa yang direncanakan manajemen harus menyiapkansebuah program yaitu monitoring,yangditujukan untuk memperoleh fakta,data dan informasi tentang pelaksanaan program, apakah proses pelaksanaankegiatan dilakukan seusiai dengan apa yang telah direncanakan. Selanjutnya temuan-temuan hasil monitoring adalah informasi untuk Proses evaluasi sehingga hasilnya apakah program yang ditetapkan dan dilaksanakan memperoleh hasil yangberkesesuaian atau tidak.

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 kriterium-kriterium 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 atautidak; dan mengetahui langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam hal perbaikan kebijakan.

### A. Kosep Dasar Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Monitoring dan Evaluasi selanjutnya disebut (MONEV), 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. (Rusdiana, 2011:174). Dalam konteks ini adakah Kebijakan Pendidikan, merupakan salah satu kebijakan Negara” atau lazimnya disebut kebijakan publik.

### **1. Batasan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Prase “Monitoring dan Evaluasi”, lazim disingkat dengan (MONEV), terdiri dari dua kata yang memiliki aspek kegiatan yang berbeda yaitu kata Monitoring dan Evaluasi. “Monitoring merupakan aktivitas yang dilakukan pimpinan untuk melihat, memantau jalannya organisasi selama kegiatan berlangsung, dan menilai ketercapaian tujuan, melihat faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program” (Soekartawi, 1995: 14).

Dalam konteks kebijakan, Willian N Dunn (1995:38), mendefinisikan: Evaluasi (Penilaian) merupakan tahapan yang berkaitan erat dengan kegiatan monitoring, karena kegiatan evaluasi dapat menggunakan data yang disediakan melalui kegiatan monitoring. Evaluasi adalah proses untuk mengidentifikasi masalah, mengumpulkan data dan menganalisis data, menyimpulkan hasil yang telah dicapai, menginterpretasikan hasil menjadi rumusan kebijakan, dan menyajikan informasi (rekomendasi) untuk pembuatan keputusan berdasarkan pada aspek kebenaran hasil evaluasi.

Makna kebijakan Pendidikan, dijelaskan Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan bahwa “Kebijakan Pendidikan, dijelaskan adalah salah satu kebijakan Negara”. Carter V Good (1959), memberikan pengertian kebijakan pendidikan (educational policy) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga. Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai. Kebijakan pendidikan sangat erat hubungannya dengan kebijakan yang ada dalam lingkup kebijakan publik, misalnya kebijakan ekonomi, politik, luar negeri, keagamaan dan lain-lain. Konsekuensinya kebijakan pendidikan di Indonesia tidak bisa berdiri sendiri. Ketika ada perubahan kebijakan publik maka kebijakan pendidikan bisa berubah. Ketika kebijakan politik dalam dan luar negeri, kebijakan pendidikan biasanya akan mengikuti alur kebijakan yang lebih luas. Bahkan pergantian menteri dapat pula mengganti kebijakan yang telah mapan pada jamannya. Bukan hal yang aneh, ganti menteri berganti kebijakan. Masih ingat dibenak kita ada pelajaran PSPB yang secara prinsipil tidak jauh berbeda dengan IPS sejarah dan lucunya materi itu pun di pelajari di PMP (sekarang PKN/PPKN).

Saat ini sejak Maret 2020, sedang diberlakukan kebijakan pembelajaran Jarak jauh berbasis Daring. Kemendikbud mengeluarkan berbagai kebijakan pada sektor pendidikan guna mengurangi penularan COVID-19 ini. Seperti kebijakan pemerintah untuk melakukan jaga jarak satu sama lain, sektor pendidikan melaksanakan kebijakan *work from home* atau kegiatan yang biasanya dilakukan di luar rumah akan dilakukan di rumah saja. Kegiatan pembelajaran yang mulanya dilakukan dengan tatap muka, kemudian berubah menjadi pembelajaran jarak jauh atau pembelajaran secara daring. Diberlakukannya pembelajaran jarak jauh tentu menimbulkan dampak pada sektor pendidikan yang telah lama digunakan, juga berdampak pada keefektifan belajar pada peserta didik. Hal ini sesuai dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia terkait Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Penyebaran Corona Virus Disease (COVID-19).

Untuk hal itu, dalam merencanakan suatu kegiatan hendaknya evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan, sehingga dapat dikatakan sebagai kegiatan yang lengkap. Evaluasi diarahkan untuk mengendalikan dan mengontrol ketercapaian tujuan. Evaluasi berhubungan dengan hasil informasi tentang nilai serta memberikan gambaran tentang manfaat suatu kebijakan. Istilah evaluasi ini berdekatan dengan penafsiran, pemberian angka dan penilaian. Evaluasi dapat menjawab pertanyaan “Apa perbedaan yang dibuat. Maka tujuan evaluasi dilakukan untuk mengetahui apakah program itu mencapai sasaran yang diharapkan atau tidak, evaluasi lebih menekankan pada aspek hasil yang dicapai (output). Evaluasi baru bisa dilakukan jika program itu telah berjalan dalam suatu periode, sesuai dengan tahapan rancangan dan jenis program yang dibuat dan dilaksanakan, misalnya disekolah, untuk satu caturwulan atau enam bulan atau satu tahun pelajaran.

Dalam monitoring (pemantauan) dikumpulkan data dan dianalisis, hasil analisis diinterpretasikan dan digunakan sebagai masukan bagi pimpinan untuk mengadakan perbaikan. Monitoring terhadap sebuah hasil perencanaan yang sedang berlangsung menjadi alat pengendalian yang baik dalam seluruh proses implementasi. “Proses dasar dalam monitoring ini meliputi tiga tahap yaitu: (1) menetapkan standar pelaksanaan; (2) pengukuran pelaksanaan; (3) menentukan kesenjangan (deviasi) antara pelaksanaan dengan standar dan rencana” (Soekartawi, 1995: 15).

Perbedaan antara monitoring dan evaluasi adalah: (1) monitoring dilakukan pada saat program masih berjalan sedangkan (2) evaluasi dapat dilakukan baik sewaktu program itu masih berjalan ataupun program itu sudah selesai. Atau dapat juga bila dilihat dari pelakunya, monitoring biasanya dilakukan oleh pihak internal sedangkan evaluasi dilakukan oleh pihak internal maupun eksternal. Evaluasi dilaksanakan untuk memperoleh fakta atau kebenaran dari suatu program beserta

dampaknya, sedangkan monitoring hanya melihat keterlaksanaan program, faktor pendukung, penghambatnya. Bila dilihat secara keseluruhan, kegiatan monitoring dan evaluasi ditujukan untuk pembinaan suatu program.

## 2. Tujuan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

Umpan balik dari sebuah program atau kebijakan, akan dipergunakan dalam perbaikan dan penyesuaian komponen-komponen yang tidak maksimal dalam pelaksanaan program/kebijakan dan bila memungkinkan perubahan skenario dapat dilakukan karena gagal dalam pelaksanaan program/kebijakan, monitoring tujuannya adalah seperti yang dikemukakan di atas oleh karena itu monitoring sangat diperlukan untuk keberhasilan sebuah program/kebijakan. Monitoring bertujuan mendapatkan umpan balik bagi kebutuhan program/kebijakan yang sedang berjalan, dengan mengetahui kebutuhan ini pelaksanaan program akan segera mempersiapkan kebutuhan tersebut. Kebutuhan bisa berupa biaya, waktu, personel, dan alat. Pelaksanaan program/kebijakan akan mengetahui berapa biaya yang dibutuhkan, berapa lama waktu yang tersedia untuk kegiatan tersebut.

Dengan demikian akan diketahui pula berapa jumlah tenaga yang dibutuhkan, serta alat apa yang harus disediakan untuk melaksanakan program tersebut. Evaluasi bertujuan memperoleh informasi yang tepat sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil keputusan tentang perencanaan program, keputusan tentang komponen input pada program, implementasi program yang mengarah kepada kegiatan dan keputusan tentang output menyangkut hasil dan dampak dari program kegiatan.

Secara lebih rinci Arikunto (1998: 32), menyatakan bahwa monev bertujuan:

- a. Mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan,
- b. Memberikan masukan tentang kebutuhan dalam melaksanakan program,
- c. Mendapatkan gambaran ketercapaian tujuan setelah adanya kegiatan,
- d. Memberikan informasi tentang metode yang tepat untuk melaksanakan kegiatan,
- e. Mendapatkan informasi tentang adanya kesulitan-kesulitan dan hambatan-hambatan selama kegiatan,
- f. Memberikan umpan balik bagi sistem penilaian program,

g. Memberikan pernyataan yang bersifat penandaan berupa fakta dan nilai.

### 3. Fungsi Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

Proses pengambilan keputusan berjalan atau berhentinya/perubahan sebuah atau beberapa program yang berkaitan dilakukan melalui proses evaluasi. Menurut Dunn, (dalam Rusdiana, 2015: 175), monitoring mempunyai empat fungsi, yaitu:

- a. Ketaatan (compliance). Monitoring menentukan apakah tindakan administrator, staf, dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- b. Pemeriksaan (auditing). Monitoring menetapkan apakah sumber dan layanan yang diperuntukkan bagi pihak tertentu (target) telah mencapai mereka.
- c. Laporan (accounting). Monitoring menghasilkan informasi yang membantu “menghitung” hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijaksanaan sesudah periode waktu tertentu.
- d. Penjelasan (explanation). Monitoring menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijaksanaan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaannya tidak cocok.

Adapun fungsi evaluasi menurut Moh. Rifai (1986: 23), sebagai kegiatan yang tidak bisa dipisahkan dari kegiatan monitoring memiliki fungsi sebagai berikut: “(a) Evaluasi sebagai pengukur kemajuan; (b) Evaluasi sebagai alat perencanaan; (c) Evaluasi sebagai alat perbaikan”.

Dari uraian tersebut, Soewardi Lazaruth (1994:32), menegaskan bahwa: Fungsi monitoring yang pokok adalah: mengukur hasil yang sudah dicapai dalam melaksanakan program dengan alat ukur rencana yang sudah dibuat dan disepakati; menganalisa semua hasil pemantauan (monitoring) untuk dijadikan bahandalam mempertimbangkan keputusan serta usaha perbaikan dan penyempurnaan.

### 4. Prinsip-Prinsip Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Pada pelaksanaannya, monev menurut (Soekartawi, 1995: 24), haruslah dilakukan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Berorientasi pada tujuan. Monev hendaknya dilaksanakan mengacu pada tujuan yang ingin dicapai. Hasil monev dipergunakan sebagai bahan untuk perbaikan atau peningkatan program pada evaluasi formatif dan membuat justifikasi dan akuntabilitas pada evaluasi sumatif.
- b. Mengacu pada kriteria keberhasilan Monev seharusnya dilaksanakan mengacu pada kriteria keberhasilan program yang telah ditetapkan sebelumnya. Penentuan kriteria keberhasilan dilakukan bersama antara para evaluator, para sponsor, pelaksana program/kebijakan. (pimpinan dan staf), para pemakai lulusan (konsumen), lembaga terkait (dimana peserta kegiatan bekerja).
- c. Mengacu pada asas manfaat Monev sudah seharusnya dilaksanakan dengan manfaat yang jelas. Manfaat tersebut adalah berupa saran, masukan atau rekomendasi untuk perbaikan program yang dimonev atau sejenisnya di masa mendatang.
- d. Dilakukan secara objektif Monev harus dilaksanakan secara objektif. Petugas monev dari pihak eksternal seharusnya bersifat independen, yaitu bebas dari pengaruh pihak pelaksana program. Petugas monev internal harus bertindak objektif, yaitu melaporkan temuannya apa adanya.

## **B. Strategi Pengembangan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan Pendidikan, merupakan suatu proses untuk menghasilkan dan menyajikan informasi guna mendukung pengambilan keputusan, monev program dilakukan sejalan dengan strategi dan tahapan program yang akan dimonev. Cakupan monev meliputi empat aspek: “(1) perencanaan, (2) pelaksanaan, (3) hasil program, dan (4) dampak”. (Soekartawi, 1995: 37). Setiap tahapan menggunakan jenis evaluasi dan pendekatan evaluasi yang berbeda, dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Perencanaan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Perencanaan program/kebijakan, meliputi: (a) kondisi lembaga yang akan dimonev (kontekstual); (b) tujuan program yang akan dimonev; (c) isi program kegiatan yang akan dimonev; (e) metodologi yang digunakan: desain, variabel, teknik sampling, instrumen, analisis data, diseminasi hasil, (f) strategi pelaksanaan evaluasi: personal yang terlibat (siapa evaluator, siapa target evaluasi); waktu pelaksanaan evaluasi (berapa lama, dan kapan evaluasi dilaksanakan); fasilitas diperlukan (sarana, prasarana, dan alat); dana diperlukan (berapa jumlahnya dan dari mana sumbernya); instrumen yang digunakan

(mengukur ketercapaian tujuan) (g) Jenis evaluasi: *Needs Assessment, Analisis SWOT, Feasibility study, Analisis Futuristik, Job Analysis, Inventor.*

## **2. Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Pelaksanaan program program/kebijakan, meliputi: (a) Kemampuan (kriteria) yang dimiliki pelaksana program; (b) Keterlaksanaan: partisipasi personal dalam pelaksanaan program, bagaimana kesesuaian jadwal dengan rencana, bagaimana pemanfaatan masukan, bagaimana penyelenggaraan program, berapa persen keterlaksanaan dari yang direncanakan. (c) Refleksi dan umpan balik; (d) Jenis evaluasi yang diterapkan: monitoring, supervisi, evaluasi proses, evaluasi formatif, evaluasi sumatif.

## **3. Hasil program Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Hasil yang telah dicapai oleh peserta kegiatan (prosentase dari programkeseluruhan) pada saat program selesai dilakukan misalnya: penguasaan oleh pesertasesuai kriteria, hasil yang dicapai sesuai tujuan, kualitas (prestasibelajar, keterampilan karyawan), produktivitas, efektivitas program kegiatan, efisiensi penggunaan fasilitas dan sumber dana.

## **4. Dampak program Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Dampak dari Pelaksanaan program program/kebijakan Pendidikan, meliputi:

- a. Dampak yang direncanakandari hasil program (intended effect) seperti perubahan perilaku, tersalurnya lulusan, meningkatnya kinerja peserta pelatihan, kedisiplinan meningkat setelah selesai pelatihan, perubahan perilaku disiplin meningkat, meningkatnya animo masuk ke perguruan tinggi, keberhasilan karir.
- b. Dampak yang tidak direncanakan (unintended side effect) seperti terjadinya PHK terhadap sejumlah karyawan, kesenjangan sosial di masyarakat, timbul stress di kalangan mahasiswa, siswa, guru sebagai akibat dari kebijakan yang diterapkan, dsb.

## **C. Proses Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Monev dilaksanakan dengan mengikuti langkah langkah, pertama melakukan kegiatan perencanaan kegiatan, dimana langkah dan prosedur serta komponen isi yang akan dimonitoring dan dievaluasi disiapkan dengan baik, keduapelaksanaan

kegiatan monitoring dan evaluasinya itu sendiri, dan ketiga melaporkan hasil kegiatan dalam bentuk laporan tertulis sebagai bahan untuk evaluasi dan balikan atas program-program yang sudah dilakukan. (Sukowati 1994:63). Ketiga tahapan tersebut, dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Tahap Perencanaan**

Persiapan dilaksanakan dengan mengidentifikasi hal-hal yang akan dimonev, variabel apa yang akan dimonitor serta menggunakan indikator mana yang sesuai dengan tujuan program. Rincian tentang variabel yang dimonev harus jelas dulu, serta pasti dulu batasannya dan definisinya. “Variabel adalah karakteristik dari seseorang, suatu peristiwa atau obyek yang bisa dinyatakan dengan data numerik yang berbeda-beda”. (William N Dunn, 2003: 98).

### **2. Tahap Pelaksanaan**

Tahap Pelaksanaan Monitoring ini untuk mengukur keterampilan guru dalam menggunakan metode mengajar. Setelah memastikan definisi yang tepat tentang variabel yang dimonitor serta indikatornya, maka laksanakan monitoring tersebut., dengan menggunakan indikator yang diukur. Adapun indikator yang diukur dalam melihat persiapan mengajar adalah:

- a. Adanya tujuan pembelajaran umum dan khusus;
- b. Kesesuaian memilih metode untuk tujuan pembelajaran yang disusun;
- c. Penggunaan sarana atau media mengajar;
- d. Kesesuaian metode dengan media yang akan digunakan;
- e. Adanya tahapan evaluasi dan alat evaluasinya;
- f. Kesesuaian metode dengan alat evaluasi;
- g. Kesesuaian evaluasi dengan tujuan pembelajaran;

Monitoring dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. pada waktu pelaksanaan program pembelajaran, indikator dan proses yang dilakukan adalah: (1) Ketetapan dan pengelolaan waktu; (2) Ketepatan penggunaan metode yang digunakan; (3) Adanya penjelasan yang sesuai dengan

penggunaan metode; (4) Penggunaan media yang sesuai dengan harapan metode; (4) Melaksanakan evaluasi pembelajaran; (5) Adanya tindak lanjut dari program tersebut.

- b. Monitoring pada pasca program, yaitu pemantauan setelah pembelajaran selesai. Tentu saja ini menyangkut sikap dan perbuatan siswa yang berhubungan dengan tujuan pembelajaran.

### 3. Tahap Pelaporan

Pelaporan Monev, merupakan bentuk komunikasi utama antara pengguna hasil dengan pelaksanaan monitoring dan evaluasi (monitoring dan evaluasi) yaitu laporan monitoring dan evaluasi. Laporan yang disusun memuat proses dan hasil pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi. Di samping itu, laporan berisi temuan-temuan, kesimpulan dan rekomendasi. Rekomendasi hasil monitoring dan evaluasi disusun berdasarkan hasil analisis dan temuan-temuan. Substansi rekomendasi difokuskan pada upaya perbaikan dan pemecahan masalah yang ditemukan dalam monitoring dan evaluasi. Waktu pelaksanaan pelaporan misalnya 2 minggu setelah pelaksanaan monitoring dan evaluasi (Sumantri 2017: 16)

Adapun Format laporan monitoring dan evaluasi, meliputi:

- a. Cover Kata pengantar Daftar isi
- b. Bab I Pendahuluan; Bagian pendahuluan meliputi satu rangkaian cara berpikir yang mendasari kegiatan monitoring program yang berkelanjutan meliputi: (1) Latar belakang, berisi latar belakang suatu perencanaan kegiatan dilakukan oleh sebuah tim kerja. Apa yang mendasari kegiatan monitoring. Apa yang menjadi rujukan kegiatan monitoring program (2) Masalah, berisi sejumlah masalah penting yang berhubungan dengan pelaksanaan. (3) Tujuan, mencakup sejumlah model pelaksanaan dan pengembangan program yang ingin dicapai dalam kegiatan monitoring dan evaluasi (4) Manfaat, mencakup sejumlah harapan dalam tindak lanjut penerapan temuan hasil monitoring pelaksanaan program
- c. Bab II Hasil Monitoring dan evaluasi: Hasil monitoring dan evaluasi adalah sebuah laporan yang berisikan hasil analisis data kuantitatif maupun kualitatif yang di dapat dari lapangan.
- d. Bab III Kesimpulan dan rekomendasi: Kesimpulan dan rekomendasi disusun dengan singkat, jelas sesuai dengan permasalahan pelaksanaan monitoring dan evaluasi serta tidak mengandung informasi yang bersifat kuantitatif. Kesimpulan berisikan tentang temuan dan permasalahan pelaksanaan serta alternatif pemecahan masalah kegiatan.

Sedangkan rekomendasi berisikan tentang usul perbaikan dan tindak lanjut pelaksanaan program serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi.

e. Bab IV Penutup (Sumantri 2017: 17)

Untuk hal itu, Nanang Fattah (2002: 152), menyarankan langkah-langkah monitoring evaluasi seperti ada pada diagram berikut:



Gambar: 7.1.

### Langkah-Langkah monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Sumber: diadaftasai dari Nanang Fatah (2002)

Pada langkah ketiga, yaitu menentukan apakah prestasi kerja itu memenuhi standar yang sudah ditentukan dan di sini terdapat tahapan evaluasi, yaitu mengukur kegiatan yang sudah dilakukan dengan standar yang harus dicapai. Selanjutnya temuan-temuan tersebut ditindaklanjuti dan hasilnya menjadi laporan tentang program.

## D. Metode dan Teknik Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Secara imiah, Metode dan teknik Monev Kebijakan Pendidikan dapat dilakukan dengan melalui kegiatan observasi langsung atas proses, wawancara kepada sumber/pelaku utama, dan kegiatan diskusi terbatas melalaui forum group discussion untuk memperoleh klarifikasi pelaksanaan program.

### 1. Survai

Metode survai adalah cara pengumpulan data dimana responden menjawab pertanyaan (kuesioner) yang telah disusun sebelumnya, dengan menggunakan alat yang berupa daftar pertanyaan atau kuesioner/anket. Dengan metode ini dapat dikumpulkan data yang banyak dalam relative cepat. Metode angket adalah cara pengumpulan data menggunakan angket, baik dalam bentuk angket tertutup maupun angket terbuka

#### a. Angket Tertutup

Angket jenis ini terdiri dari sejumlah butir pertanyaan yang menghendaki jawaban pendek, dengan alternative jawaban 2 atau lebih. Alternatif berupa jawaban dalam bentuk YA atau TIDAK, a,b,c,d,e, atau 1,2,3,4.....dan seterusnya. Alternatif jawaban menunjukkan skala nominal sehingga angka-angka pada alternative jawaban merupakan kode. Antarabutir pertanyaan yang satu dengan yang lain dalam satu ubahan jumlah alternatif jawaban tidak harus sama. Angket ini disebut juga angket terbatas, karena jawaban responden berpola jawaban ya atau tidak, atau memberi tanda silang (X) atau tanda chek (V) atau memberi tanda lingkaran (0) pada pilihan alternative yang telah disediakan. Untuk mendapatkan informasi yang obyektif sebaiknya diberikan satu alternative jawaban tambahan, jika diperkirakan ada informasi yang belum tercakup pada alternatif jawaban.

#### b. Angket Terbuka

Angket ini disebut angket tidak terbatas, karena menghendaki jawaban bebas dengan menggunakan kalimat atau kata-kata responden sendiri. Jawaban responden sangat bervariasi karena tidak ada aturan atau rambu-rambu dalam butir pertanyaan, sangat tergantung dari pendidikan dan pengalaman responden, dan membutuhkan waktu yang relative lebih lama dari pada angket tertutup.

Angket jenis ini diperlukan pada pertemuan survey untuk menentukan kebijakan yang harus diambil, seperti misalnya dalam menerapkan aturan baru tentang pajak, atau melaksanakan pembangunan pemukiman, dan sebagainya.

## 2. Observasi

Observasi ialah kunjungan ke tempat kegiatan secara langsung, sehingga semua kegiatan yang sedang berlangsung atau objek yang diobservasi dapat dilihat. Semua kegiatan dan obyek yang ada serta kondisi penunjang yang ada mendapat perhatian secara langsung. Informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Beberapa hal yang perlu diketahui oleh seorang observer: “(a) Melakukan pengamatan secara terencana dan sistematis; (b) mengetahui scenario aktivitas yang akan diamati; (c) mengetahui hal-hal pokok yang perlu diperhatikan/difokuskan, dan (d) menggunakan alat bantu berupa alat pencatat dan perekam” (Arikunto, 2003: 133).

Kelebihan dari metode ini adalah peneliti dapat mengamati secara langsung realitas yang terjadi, sehingga dapat memperoleh informasi yang mendalam. Namun metode ini kurang dapat mengamati suatu fenomena yang lingkungannya lebih luas, terkait dengan keterbatasan pengamat. Kekurangan ini dapat diatasi dengan membuat lembar observasi dan kriteria yang rinci. Jika pengamat lebih dari seorang, perlu ada penyamaan pandangan tentang objek yang diamati sehingga ada kesamaan kriteria pengamatan.

## 3. Wawancara

Wawancara (interview) adalah cara yang dilakukan bila monitoring ditujukan pada seseorang. Wawancara merupakan proses untuk memperoleh data dalam suatu penelitian dengan mengadakan tanya-jawab antara peneliti dengan responden dengan bertatap muka langsung atau melalui telepon. (Arikunto, 2009:101). Sebelum melakukan wawancara, pewawancara harus dapat membuat pertanyaan dan situasi yang mendukung sehingga responden bergairah untuk menjawab pertanyaan dan memberikan keterangan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Wawancara dapat dilakukan dengan beberapa cara:

- a. Wawancara Terstruktur; Pada wawancara ini digunakan sebagai teknik pengumpulan data, bila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Dalam prakteknya selain membawa

instrument sebagai pedoman wawancara, maka pengumpul data juga dapat menggunakan alat bantu seperti tape recorder, gambar, brosur dan material lain yang dapat membantu dalam wawancara.

- b. Wawancara tidak Terstruktur; Wawancara tidak terstruktur maksudnya adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

#### **4. Forum Group Discussion (FGD)**

FGD adalah proses menyamakan persepsi melalui diskusi kelompok terarah terhadap sebuah permasalahan atau substansi tertentu sehingga diperoleh satu kesamaan (frame) dalam melihat dan mensikapi hal-hal yang dimaksud. Teknik ini digunakan untuk mengungkap pemaknaan dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat pada suatu permasalahan tertentu. FGD juga dimaksudkan untuk menghindaripemaknaan yang salah dari seorangpeneliti terhadap fokus masalah yang sedang diteliti. Ada beberapa ketentuan yang harus diperhatikan ketika ingin melakukan FGD. (a), jumlah FGD berkisar antara 5-10 orang. (b), Peserta FGD harus bersifat FGD. (c), perlunya dinamika kelompok.

## REFEREN

1. Mohammad Rifa'i, 1986. *Dasar-dasar Evaluasi Pendidikan*, Jakarta: Bina Aksara.
2. Soewardi Lazaruth, 1994. *Kepala Sekolah dan Tanggung Jawab*, Salatiga: Kanisius..
3. Soekartawi, 1995. *Monitoring dan Evaluasi Proyek Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Jaya.
4. William N Dunn, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan). Yogyakarta, Gajahmada University press.
5. Suharsimi Arikunto, 2009. *Dasar- Dasar Evaluasi Pendidikan*, cet, ke 10. Jakarta: Bumi Aksara.
6. Nanang Fattah, 2002. *Landasan Manajemen Manajemen Pendidikan*. Bandung: Remanaja Rosda Karya
7. Arikunto, 2002. *Prosedur penelitian suatu praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
8. Sugiyono, 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
9. Abidin, Said Zainal. 2006. ***Kebijakan Publik***. Jakarta: Suara Bebas
10. Dunn, William N. 2003. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik***. Jogjakarta. Gajah Mada University Press
11. Imron , Ali. 1995. ***Kebijakan Pendiikan Indonesia***. Jakarta: Bumi Aksara
12. Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan di Daerah di Indonesia*. Bandung : Binacipta
13. Fahim Pongtuluran, Aris. 1995. *Kebijakan Organisasi dan Pengambilan Keputusan Manajerial*. Jakarta. LPMP
14. Rusdiana, 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi Ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia
15. Syafaruddin. 2008. ***Efektivitas Kebijakan Pendidikan***. Jakarta. Rineka Cipta
16. Usman Sumantri, 2017. *Pedoman Monitoring Dan Evaluasi Pembelajaran*, Jakarta: Badan PPSDM Kesehatan.RI

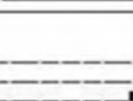
## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Implementasi Kebijakan Pendidikan
  - Konsep dasar dan evaluasi kebijakan pendidikan
  - Strategi monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan
  - Proses Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan
  - Teknik Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan.
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Dik : \_\_\_\_\_ NIM : \_\_\_\_\_

 → Isi /Aplod Foto Resmi Mu

 → Isi Identitas MK & Individu

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**B** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**C** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**D** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

summary :  
-----  
-----  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**

Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatlah POSTER dari CK untuk di presentasikan

# Part. IX

## PERKEMBANGAN HISTORIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa diharapkan dapat memahami perkembangan histories kebijakan pendidikan di Indonesia dan dapat menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan. 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

### POKOK BAHASAN

- Kebijakan pendidikan sebelum Proklamasi
- Kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan
- Kebijakan pendidikan masa orde baru
- Kebijakan pendidikan zaman Reformasi

## TOPIK BAHASAN

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). 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).

Terkait dengan 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.

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-aparaturanya (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. Terkait dengan 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 berurutan 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 lestariya 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).

### **3. Zaman Dicternakannya 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.

#### 4. 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).

## **B. Zaman Penjajahan: Belanda, Inggris Hingga Masa Pendudukan Jepang**

Secara historis, penelusuran kebijakan pendidikan di zaman Belanda ini dibagi dalam empat periode besar berdasarkan pemerintahan yang berkuasa pada masa tersebut:

### **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 memperat 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 Jendral 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 elit 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 Hoeffell 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.

#### **4. 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:

##### **a. Kebijakan Pendidikan dan pengajaran**

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).

- 1) 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.
- 2) Pembukaan sekolah pribumi hanya didasarkan sebatas kebutuhan praktis pemerintah Belanda saja, misalnya untuk kebutuhan pegawai rendahan, dan tidak untuk mencerdaskan penduduk jajahan.
- 3) 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.

#### **b. Periode Kebijakan Politik Etis Belanda (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.

## **5. 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 perburuan 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 Masa Penjajahan**

Periodisasi	Bentuk atau Model Kebijakan Pendidikan	Tujuan atau Arah Politik Kebijakan Pendidikan
1	2	3
Animisme&dinamisme (sebelum M)	Pendidikan tidak terlembagakan dan ber-langsung 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 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.
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.

1	2	3
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 diperhentikan sehingga mengalami kemunduran.	-

1	2	3
Hindia Belanda (1816-1942)	Regeringsreglement 1848, Dekrit Kerajaan, dan peraturan-peraturan me-nge-nai pendidikan dan pengajaran yang dikeluar-kan 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 rendah dari golongan priyayi pribumi.
Jepang (1942-1945)	Osamu Sirei No.1 dan Maklumat-maklumat ten-tang 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).

### C. Masa Kemerdekaan dan Pasca Kemerdekaan (Orde Lama)

Sejarah kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan di Indonesia dapat diikuti sesuai dengan pembagian kurun waktu sebagai berikut:

#### 1. Masa Kemerdekaan Pasca Kemerdekaan RI

##### a. 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:

- 1) 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.
- 2) Untuk memperkuat persatuan rakyat.
- 3) Metode yang berlaku di sekolah-sekolah hendaknya berdasarkan sistem sekolah kerja agar aktifitas rakyat kerja kita kepada pekerjaan bisa berkembang seluas-luasnya.
- 4) Pengajaran agama hendaklah mendapat tempat yang teratur dan seksama.
- 5) Kewajiban belajar selama 10 tahun.
- 6) 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:

- 3) Perasaan bakti terhadap Tuhan Yang maha Esa
- 4) Cinta kepada alam
- 5) Cinta kepada Negara
- 6) Cinta kepada Orang Tua
- 7) 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.

#### **b. 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, perbedaannya 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.

### c. Periode 1959-1966

Kebijakan pendidikan yang terkenal pada saat itu adalah “*Sapta Usaha Tama dan Pancawardana*” tertuang dalam instruksi menteri PP dan K No 1 tahun 1959.

Sapta Usaha Tama berisi:

- 1) Penertiban aparatur dan usaha-usaha kementerian 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.

## 2. 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 Habibie 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 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 (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.

Indoktrinisasi 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:

- 1) Masalah pemerataan pendidikan
- 2) Masalah peningkatan mutu pendidikan

- 3) Masalah efektifitas dan efisiensi pendidikan
- 4) Masalah relevansi pendidikan dengan pembangunan.
- 5) Berbagai upaya telah dijalankan anatara lain:
  - d) Pemberantasan buta huruf (PBH)
  - e) Pendidikan masyarakat dan pendidikan luar sekolah (PLS)
  - f) 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)

### 3. 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 keteringgalannya.

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 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.

### **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. Seiring dengan Kejatuhan rezim Soeharto pada 1998, diikuti kehadiran suplemen Kurikulum 1999. Sebab, pelaksanaan kurikulum 1994 banyak mengalami permasalahan terutama dalam penguasaan materi (content oriented). Permasalahan tersebut meliputi: beban belajar siswa terlalu berat karena banyaknya mata pelajaran dan banyaknya materi/ substansi yang kurang relevan dengan tingkat perkembangan berpikir siswa, dan kurang terkait dengan aplikasi kehidupan sehari-hari. Maka, dilakukan penyempurnaan dengan diberlakukannya suplemen kurikulum 1994 (Sholeh Hidayat, 2013: 12).

Kurikulum berbasis kompetensi (KBK) mulai diterapkan di Indonesia pada tahun pelajaran 2001/2002. KBK merupakan penyempurnaan dari kurikulum sebelumnya. Dasar kebijakan penyelenggaraan KBK adalah perubahan keempat UUD Pasal 31 Tentang Pendidikan; Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GBHN tahun 1999-2004;

Undang-Undang Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pemberlakuan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah; Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Daerah Sebagai Daerah Otonom yang menyatakan bahwa pusat berkewenangan dalam menentukan: kompetensi siswa, kurikulum dan materi pokok, penilaian nasional, dan kalender pendidikan; GBHN tahun 1999 yang berisi perlu penyempurnaan sistem pendidikan dan penyempurnaan kurikulum dan diversifikasi; dan gerakan peningkatan mutu pendidikan yang telah dicanangkan oleh presiden (PuskurBalitbang, 2004).

Kebijakan tentang kurikulum termasuk kerangka dasar dan struktur kurikulumnya serta pengembangannya ditetapkan Peraturan Pemerintah No 19/2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan serta Undang-Undang No 20/2003 Tentang Sisdiknas Pasal 36, 37, dan 38. Undang-Undang RI No. 20 tahun 2003 pada Bab X Pasal 36 Ayat (1): pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Ayat (2) kurikulum pada

semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik. Ayat (3) kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Pasal 38 Ayat (91) berisi tentang kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar dan menengah ditetapkan oleh pemerintah (UU Sisdiknas Tahun 2003).

#### **d. Kebijakan Kurikulum 2013**

Pada tahun ajaran baru 2013/2014 pemerintah menetapkan diberlakukannya kurikulum baru yaitu Kurikulum 2013 sebagai pengganti KTSP dan melanjutkan pengembangan KBK yang telah dirintis pada tahun 2004 dengan mencakup kompetensi sikap, pengetahuan, dan keterampilan secara terpadu sesuai amanat UU 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 35 dan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Deden Cahaya Kusuma, (dalam, Zulkarnaen. 2018: 9).

Kurikulum 2013, mempunyai tujuan untuk mendorong peserta didik, mampu lebih baik melakukan observasi, bertanya, bernalar, dan mengkomunikasikan (mempresentasikan) apa yang mereka peroleh atau mereka ketahui setelah menerima materi pelajaran (Sisdiknas, 2012). Penyusunan kurikulum 2013, juga menitikberatkan pada penyederhanaan, tematik-integratif (Dokumen Kurikulum, 2013: 37). Kurikulum 2013 disusun disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi: konten kurikulum yang masih terlalu padat, ini ditunjukkan dengan banyaknya mata pelajaran yang tidak disesuaikan dengan usia peserta didik; belum sepenuhnya berbasis kompetensi sesuai dengan tuntutan fungsi dan tujuan pendidikan nasional; kompetensi belum menggambarkan secara holistik domain sikap, keterampilan, dan pengetahuan; beberapa kompetensi yang dibutuhkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan (misalnya pendidikan karakter, metodologi pembelajaran aktif, keseimbangan soft skills dan hard skills, kewirausahaan) belum terakomodasi di dalam kurikulum; belum peka dan tanggap terhadap perubahan sosial yang terjadi pada tingkat lokal, nasional, maupun global; standar proses pembelajaran belum menggambarkan urutan pembelajaran yang rinci sehingga membuka peluang penafsiran yang beraneka ragam dan berujung pada pembelajaran yang berpusat pada guru; standar penilaian belum mengarahkan pada penilaian berbasis kompetensi (proses dan hasil) dan belum secara tegas menuntut adanya remediasi secara berkala; dan KTSP memerlukan dokumen kurikulum yang lebih rinci agar tidak menimbulkan multi tafsir (Abdullah Idi, 2014: 26; Sholeh Hidayat, 2013: 120; Leo Agung, 2015: 112-113).

Kebijakan tersebut, terkait dengan 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 sat ini pemerintah belum mampu mengarahkan pada sistem pendidikan yang mantap dan professional.

#### 4. Kebijakan Pendidikan Masa Covid-19. Sejak Maret 2020-Sekarang

Dalam rangka mencegah meluasnya penularan Covid-19 pada warga sekolah khususnya dan masyarakat luas pada umumnya, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) menerbitkan beberapa surat edaran terkait pencegahan dan penanganan Covid-19.

- a. Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2020 tentang *Pencegahan dan Penanganan Covid-19 di Lingkungan Kemendikbud*.
- b. Surat Edaran Nomor 3 Tahun 2020 tentang *Pencegahan Covid-19 pada Satuan Pendidikan*.
- c. Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Penyebaran Coronavirus Disease (Covid-19)* yang antara lain memuat arahan tentang proses belajar dari rumah. Sekolah, di mana setiap hari terjadi aktivitas berkumpul dan berinteraksi antara guru dan siswa dapat menjadi sarana penyebaran Covid-19.

Guna melindungi warga sekolah dari paparan Covid-19, berbagai wilayah menetapkan kebijakan belajar dari rumah. Kebijakan tersebut menyasar seluruh jenjang pendidikan mulai dari jenjang prasekolah hingga pendidikan tinggi, baik negeri maupun swasta. Kebijakan belajar (Arifa. 2020: 16).

Secara lebih jelas aturan mengenai proses belajar dari rumah diatur dalam Surat Edaran Mendikbud No. 4 Tahun 2020 tentang *Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Penyebaran Coronavirus Disease (Covid-2019)*. Poin 2 surat edaran tersebut menjelaskan proses belajar dari rumah dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. Pembelajaran, dilaksanakan untuk memberikan pengalaman belajar yang bermakna bagi siswa, tanpa terbebani tuntutan menuntaskan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan.
- b. Pembelajaran difokuskan pada pendidikan kecakapan hidup, antara lain mengenai pandemi Covid-19.
- c. Aktivitas dan tugas pembelajaran dapat bervariasi antarsiswa, sesuai minat dan kondisi masing-masing, termasuk mempertimbangkan kesenjangan akses/fasilitas belajar di rumah.
- d. Bukti atau produk aktivitas belajar dari rumah diberi umpan balik yang bersifat kualitatif dan berguna dari guru, tanpa diharuskan memberi skor/nilai kuantitatif.

Guna mengatasi keterbatasan akses internet, pembelajaran tanpa internet dapat dilakukan untuk kondisi tertentu yang tidak memungkinkan menggunakan internet. Namun demikian, Kemendikbud terus memperbesar dukungan mitra swasta guna menyukseskan PJJ dengan memanfaatkan platform teknologi selama masa darurat Covid-19 (kompas.com, 30 Maret 2020; kemdikbud.go.id, 30 Maret 2020). Dalam hal ini Ditjen Dikti mendukung dan memfasilitasi pelaksanaan pembelajaran daring lebih luas, bekerja sama dengan Kominfo dan provider layanan telekomunikasi.

Berkat upaya tersebut masyarakat dapat mengakses beragam konten belajar jarak jauh melalui berbagai platform seperti Rumah Belajar, Kelas Pintar, Quipper School, Ruang Guru, dan Zenius untuk jenjang PAUD dan Dikdasmen serta Sistem Pembelajaran dalam Jaringan (SPADA) untuk jenjang Pendidikan Tinggi. Sebagai bentuk dukungan, Komisi X DPR RI mendorong prioritas Rumah Belajar untuk dapat bekerja sama dengan Lembaga Penyiaran Publik (LPP) TVRI dan RRI agar sistem pembelajaran berbasis IT ini bisa menjangkau wilayah Indonesia secara lebih merata. Merespon upaya tersebut, mulai Senin, 13 April 2020 LPP TVRI menayangkan konten program belajar dari rumah yang rencananya akan berjalan hingga tiga bulan ke depan.

Dalam rangka peningkatan kualitas PJJ secara keberlanjutan beberapa hal penting yang harus diupayakan, antara lain:

- a. Lembaga pendidikan harus mulai meningkatkan sarana dan prasarana pendukung pembelajaran daring seperti infrastruktur, *Learning Management System* (LMS), dan repositori yang memadai.
- b. Peningkatan kapasitas pendidik yang mendukung pelaksanaan PJJ, misalnya peningkatan kompetensi dalam menyiapkan media dan konektivitas serta pengelolaan pembelajaran secara daring.
- c. Perluasan dukungan platform teknologi secara berkesinambungan untuk mendukung PJJ.

Dukungan berbagai platform teknologi untuk kegiatan pembelajaran diharapkan dapat terus berlanjut hingga setelah masa darurat Covid-19 telah berakhir. Beberapa upaya tersebut dilakukan untuk mempersiapkan agar PJJ dapat terlaksana secara optimal, bukan hanya dalam situasi darurat tetapi juga untuk peningkatan kualitas pendidikan di tengah pesatnya perkembangan teknologi.

## REFEREN

1. Nasution, 1994. *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Bandung: Dinas Sejarah TNI AD dan Penerbit Angkasa Bandung,
2. Gunawan, Ari, 1986, *Kebijakan-kebijakan Pendidikan*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
3. Arif Rohman, 2009. *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama..
4. Patriana, Uwe Schippers Djadjang Madya, 1994. *Pendidikan Kejuruan di Indonesia*, Bandung: Angkasa.
5. Sam M.Chan dan Tuti T.Sam, 2007, *Analisis Swot Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Raja Grafindo.
6. Mustafa dan Abdulloh, 1998. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Bandung Pustaka Setia.
7. Anam, S, 2010. *Sekolah dasar, pergulatan mengejar ketertinggalan*, Solo: Wijatri
8. Zuhairini dkk, 1986, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jakarta: Proyek Pembinaan Prasarana Dan Sarana Perguruan Tinggi Agama,
9. Soenarto, N., *Biaya Pendidikan di Indonesia: Perbandingan pada Zaman Kolonial Belanda dan NKRI*, akses, <http://www.kompas.com>,
10. Sanjaya, W. 2007. *Kajian Kurikulum dan Pembelajaran*, Bandung: Sekolah Pasca Sarjana UPI,
11. Assegaf, Abd. Rachman. 2005. *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*. Yogyakarta: Kurnia Kalam.
12. Beeby, CE. 198 . *Pendidikan Di Indonesia: Penilaian dan Pedoman Perencanaan*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
13. Boxer, CR. 198 . *Jan Kompeni*. Terjemahan. Jakarta: Sinar Harapan.
14. BSNP. 200 . *Buletin BSNP*. Jakarta: Depdiknas.
15. Buchori, Mochtar. 2007. *Evolusi Pendidikan di Indonesia: Dari Kweekschool Sampai ke IKIP 1852-1998*. Yogyakarta: Insist.
16. der Wal, SL. 1977. *Pendidikan di Indonesia 1900-1940: Kebijaksanaan Pendidikan di Hindia Belanda 1900-1940*. Terjemahan. Jakarta: Depdikbud.
17. Dunn, William N. 2003 . *Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan. Yogyakarta: UGM Press.
18. Djojonegoro, Wardiman. 1996 . *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan Di Indonesia*. Jakarta: Depdikbud.

19. Ellis, Arthur K., Cogan, JJ, dan Howey, KR. 1986 . *Introduction to the Foundations of Education*. USA: Prentice Hall.
20. Ham, Ong Hok. 2004 . *Dari Soal Priyayi Sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
21. 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.
22. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Reyes, (2001).
23. Ibtihadj Musyarof, 2006. *Islam Jawa: Kajian Fenomenal tentang Pengaruh Islam Dalam Budaya Jawa*. Yogyakarta: Tugu Publisher.
24. Kartodirdjo Sartono. 1987. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900, Dari Emporium Sampai Imperium*, Jilid 1. Jakarta: Gramedia.
25. Kartono, Kartini. 1990 . *Wawasan Politik Mengenai Sistem Pendidikan Nasional*. Bandung: Mandar Maju.
26. Najamuddin, 2005 . *Perjalanan Pendidikan Di Tanah Air (Tahun 1800-1945)*. Bandung: Rineka Cipta.
27. Poerbawakatja, Soegarda. 1968 . *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka*. Jakarta: Gunung Agung.
28. Rickfles, MC. 2001. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi.
29. Said, Muhammad, dan Affan, Junimar. 1987 . *Mendidik Dari Zaman Ke Zaman*. Bandung: Jemmars.
30. Sanit, Arbi. 1986 . *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
31. Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. 2007. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: YAPPIKA, MCW, dan In Trans Publishing.
32. Sirozi, Muhammad. 2004. *Politik Kebijakan Pendidikan Di Indonesia: Peran Pemimpin Muslim Dalam Penyusunan UU No.2 Tahun 1989 Tentang SPN*. Jakarta-Leiden: INIS.
33. Suminto, Aqib. 1984 . *Politik Islam Hindia Belanda: Het Kantoor voor Inlandsche zaken*. Jakarta: LP3ES.
34. Supriadi, Dedi (Ed.). 2003. *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya sejak Zaman Kolonial hingga Era Reformasi*. Jakarta: Depdikbud.
35. Steenbrink, Karel A. 1986. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Moderen*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
36. Syafiie, Inu Kencana, dan Azhari. 2006 . *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
37. van Niel, Robert. 1984 . *Munculnya Elit Modern Indonesia*. Bandung: Pustaka Jaya.
38. Wibowo, Eddi, dan Subandini, Mira, dan Tangkilisan, HNS. 2004 . *Hukum dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: YPAPI.
39. Zulkarnaen. Kebijakan Kurikulum Pendidikan Sejarah Massa Reformasi Di SMA. *Jurnal STORIA*, 14: 2 (September 2018)
40. Fieka Nurul Arifa. "Tantangan Pelaksanaan Kebijakan Belajar Dari Rumah Dalam Masa Darurat Covid-19" *Jurnal Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*. Vol. XII, No. 7/1/Puslit/April/2020.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting dari kajian Historis Kebijakan Pendidikan di Indonesia
  - Kebijakan pendidikan sebelum Proklamasi
  - Kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan
  - Kebijakan pendidikan masa orde baru
  - Kebijakan pendidikan zaman Reformasi
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Orang : NIM :  
Jat. / Fk. :

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**B** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**C** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**D** Esensi/isi /Sub Materi  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

summary :  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Isi /Aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatlah Poster dari CK untuk Presentasi

# Part. X

## KEBIJAKAN POKOK PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN NASIONAL

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa, diharapkan mampu memahami kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep kebijakan pokok pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Kebijakan wajib belajar: Menganalisis kebijakan wajib belajar sembilan tahun;
- Menjelaskan Kebijakan Otonomi daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan;
- Menjelaskan Kebijakan link and match: Menganalisis kebijakan link and match pada SD, SLTP, SMU;

### POKOK BAHASAN

- Konsep kebijakan pokok pembangunan Pendidikan Nasional;
- Kebijakan wajib belajar: Menganalisis kebijakan wajib belajar sembilan tahun;
- Kebijakan Otonomi daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan;
- Kebijakan link and match: Menganalisis kebijakan link and match pada SD, SLTP, SMU;

## TOPIK BAHASAN

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.

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.

### **A. Konsep Dasar Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan Nasional**

Frase Kebijakan pokok pembangunan pendidikan nasional, terdiri atas dua kalimat yaitu: Kebijakan pokok. Versi formal yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam buku Solichin Abdul Wahab, (2012:9), agaknya lebih luas dan

cukup rinci ketimbang pandangan di atas, karena lembaga dunia ini telah memberikan makna pada kebijakan sebagai berikut: “Kebijakan Pokok, ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana” (Wahab, 2010: 9).

Pembangunan merupakan suatu kenyataan fisik dan suatu keadaan jiwa yang diupayakan cara-caranya oleh masyarakat melalui kombinasi berbagai prosessosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. (Bachrawi, 2004; 85). Adapaun inti atau pokok-pokok, mengenai pembangunan, menurut Denis Goulet (dalam Bachrawi, 2004, 53), minimal ada tiga komponen dasar atau tata nilai yang seharusnya menjadi dasar konsepsi dan panduan praktis agar benar-benar bisa memahami arti pembangunan. Tiga tata nilai yang dimaksud itu yakni; (1) berkaitan dengan nafkah hidup. Dalam hal ini bahwa setiap orang mempunyai kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan. (2), harga diri menjadi orang. Dalam hal ini dinilai bahwa kehidupan yang baik adalah sikap yang bisa menghargai diri sendiri. Sikap percaya dan hormat terhadap diri sendiri tidak digunakan sebagai alat dari tujuan-tujuannya. (3) sasaran pembangunan. Singkatnya pembangunan merupakan suatu kenyataan fisik dan suatu keadaan jiwa yang diupayakan cara-caranya oleh masyarakat melalui kombinasi berbagai prosessosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.

Penetapan kebijakan pembangunan berpedoman kepada peraturan-peraturan yang telah ditetapkan pemerintah yaitu berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 angka 3 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 76, merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Pendidikan dalam konteks ini, merupakan salah satu penentu kemajuan bangsa dan pembentuk para National Builders yang berkompetisi secara global, hal ini dikarenakan pendidikan mempunyai peranan dalam meningkatkan kualitas manusia sebagai sumber daya pembangunan dan titik sentral dalam upaya keberhasilan pembangunan tersebut. Pembangunan pendidikan diarahkan untuk menghasilkan insan Indonesia cerdas dan kompetitif melalui peningkatan ketersediaan,

keterjangkauan, kualitas, relevansi, kesetaraan, dan kepastian memperoleh layanan pendidikan secara merata. Oleh karenanya, melalui komunikasi pendidikan proses revitalisasi pembangunan pendidikan penting dilakukan, untuk membangun strategi maupun program-program pendidikan yang dapat mendukung terhadap peningkatan mutu pendidikan. (Koswara, 2018: 36).

Singkatnya Pembangunan Pendidikan, adalah suatu upaya untuk mengembangkan potensi manusia, sehingga mempunyai kemampuan untuk mengelola sumber daya alam yang tersedia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kemampuan yang dikembangkan dari sumber daya manusia ini mencakup berbagai aspek, utamanya aspek non-fisik. Pembangunan 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.

Hakikat, 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. Hal itu ditegaskan dalam UU No 20 Tahun 2003, pada bagian menimbang poin c, bahwa: "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".

Reformasi politik pemerintahan ini ditandai dengan perubahan radikal tata pemerintahan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kemudian dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan, sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerja pendidikan nasional.

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 (Suryana, 2020:3), sebagaimana diuraikan satu per satu berikut:

### **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. Masalah Pemerataan Pendidikan? Merujuk pada laporan UNDP yang melaporkan bahwa angka *Human Development Index* (HDI) masyarakat Indonesia yang menjadi salah satu indikator pemerataan di Indonesia jauh tertinggal dari negara-negara lain di Asia Tenggara. Lebih ironis lagi jika mencermati angka putus sekolah masyarakat Indonesia. Komnas Perlindungan Anak (KPA) melaporkan bawah jumlah anak putus sekolah pada tahun 2007 mencapai 11,7 juta jiwa. Angka tersebut bertambah cukup fantastik, mengingat satu tahun sebelumnya, tahun 2006 jumlahnya masih sekitar 9,7 juta anak. Pada sisi ini, sepintas dapat dipahami bahwa selama ini belum semua masyarakat bangsa Indonesia dapat merasakan manisnya pendidikan. Jika hendak dicermati, maka persoalan pemerataan pendidikan setidaknya disebabkan oleh (1) Perbedaan tingkat sosial ekonomi masyarakat; (2) Perbedaan fasilitas pendidikan; (3) Sebaran sekolah tidak merata; (4) Nilai masuk sebuah sekolah dengan standart tinggi; (5) Rayonisasi. (Muhammad Idrus, 2012: 5)

Harus diakui, karena tingkat ekonomi masyarakat yang rendah, maka peluang untuk memperoleh akses pendidikan akan semakin mengecil. Tentunya hal ini berbeda dengan mereka yang memiliki kemampuan bayar tinggi, dapat memilih model dan jenis pendidikan yang disukai. Bukan hanya sekolah reguler saja, tetapi sekolah dengan taraf internasionalpun dapat diperoleh dengan mudah. Dari hasil identifikasi, ditemukan bahwa nilai masuk untuk jenjang sekolah yang lebih tinggi ternyata sulit dijangkau oleh mereka yang rata-rata berasal dari tingkat ekonomi yang lemah meski juga tidak seluruhnya. Pada akhirnya sekolah-sekolah menerapkan kebijakan khusus bagi anak-anak yang berasal dari keluarga miskin (KMS) dengan standar yang lebih rendah.

Dapat dibayangkan satu kebijakan dimaksudkan untuk mengatasi persoalan pemerataan pendidikan dengan memberi kesempatan kepada semua warga, akan tetapi mengingat di keluarga miskin terkadang pencapaian nilai tidaklah sebagaimana

diharapkan, maka dibuatlah kebijakan yang berbeda dengan menurunkan standar khusus untuk peserta didik dari keluarga miskin. Pada akhirnya dapat diduga, kebijakan peningkatan mutu (dengan menerapkan standar yang tinggi) ternyata berhadapan dengan kebijakan pemerataan pendidikan. Situasi inilah yang seharusnya tidak terjadi. Untuk itu, hendaklah dibuat sebuah kebijakan utama, yaitu peningkatan mutu pendidikan.

Adapun kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi pemerataan pendidikan, kesenjangan dalam hal sarana dan prasarana pendidikan, relevansi, efektivitas dan efisiensi pendidikan hendaklah diarahkan pada upaya untuk menaikkan mutu pendidikan. Dengan begitu, tidak lagi terjadi model kebijakan yang hanya dimaksudkan untuk mengatasi satu masalah saja, dan berdampak negatif untuk kebijakan yang lain.

Sejak diundangkan UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah maka menandai perlunya desentralisasi dalam banyak urusan yang semula dikelola secara sentralistik. Menurut Tjokroamidjoyo (dalam Jalal dan Supriyadi, 2001), bahwa salah satu tujuan dari desentralisasi adalah untuk meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan pembangunan dan melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri. Ini artinya, bahwa kemauan berpartisipasi masyarakat dalam pembangunan (termasuk dalam pengembangan pendidikan) harus ditumbuhkan dan ruang partisipasi perlu dibuka selebar-lebarnya.

Pada sisi inilah pemerintah daerah dapat berperan secara aktif untuk mendorong pada peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. Hanya saja, perlu juga disepakati bahwahendaknya tidak meracuni pendidikan dengan nuansa politik, sebagaimana yang kerap terjadi menjelang pelaksanaan ujian nasional dengan adanya pesan dari penguasa daerah untuk mengupayakan kelulusan 100 % setiap sekolah di wilayahnya. Pesan politik ini pada akhirnya menjadikan praktik pendidikan mengalami penyimpangan dan pelanggaran.

## **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.

## **B. Kebijakan Wajib Belajar 9 Tahun**

### **1. 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 mendekati 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 pengejawantahan 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 mencanangkan 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 pemilihan 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:

- a. kemampuan berkomunikasi;
- b. kemampuan dasar berhitung;
- c. pengetahuan dasar tentang negara, budaya, dan sejarah;
- d. pengetahuan dan ketrampilan dasar dalam bidang kesehatan, gizi, mengurus rumah tangga, dan memperbaiki kondisi kerja; dan
- e. 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.

## 2. Tujuan Program Pelaksanaan Wajib Belajar

Di sisi lain, pelaksanaan wajar baik 6 tahun maupun 9 tahun secara umum bertujuan untuk:

- a. memberikan kesempatan setiap warga negara tingkat minimal SD dan SMP atau yang sederajat,
- b. setiap warga negara dapat mengembangkan dirinya lebih lanjut yang akhirnya mampu memilih dan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan potensi yang dimiliki,
- c. 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 usia, 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).

### **3. 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 sistem 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:

- a. Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar.
- b. Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.
- c. Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan. Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- d. 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 Mel 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 dijenjang 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:
  - (1) 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;
  - (2) Meningkatnya persentase peserta didik SMP/MTs/ pendidikan yang setara terhadap penduduk usia 13-15 tahun (APK) sekurang-kurangnya menjadi 95% pada akhir Tahun 2008;
  - (3) Menurunnya angka putus sekolah SD/MI/pendidikan yang setara setinggi-tingginya menjadi 1% dan SMP/MTs/ pendidikan yang setara setinggi-tingginya menjadi 1%;
  - (4) 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;
  - (5) Terlengkapinya sarana dan prasarana pendidikan sehingga 75% SD/MI dan 75% SMP/MTs memenuhi Standar Nasional Pendidikan;
  - (6) Meningkatnya jumlah sekolah yang memiliki perpustakaan menjadi 30% untuk SD/MI/pendidikan yang sederajat, dan 80% untuk SMP/MTs/pendidikan yang sederajat;

- (7) Meningkatnya jumlah gedung SD/MI/pendidikan yang sederajat menjadi 100% dalam kondisi baik, dan SMP/MTs/pendidikan yang sederajat menjadi 99% dalam kondisi baik;
  - (8) Terbentuknya dan berfungsinya jaringan sistem informasi pendidikan dengan baik antarpusat-provinsi-kabupaten/kota;
  - (9) Empat puluh persen (40%) SD/MI dan tujuh puluh persen (70%) SMP/MTs menjalankan manajemen berbasis sekolah (MBS) dengan baik;
  - (10) 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), meliputi:
- 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 Wajib 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 untuk pelaksanaan GNP-PWB/PBA**

Pembiayaan untuk pelaksanaan GNP-PWB/PBA, meliputi:

- 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:

- a. 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.
- b. 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, ditnungkinkar. bagi mereka dapat memperluas wawasannya dalam menciptakan kegiatan ekonomi secara lebih beranekaragam (diversified).
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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 kepertumbuhan ekonomi, peningkatan produktivitas kerja, martabat, dan kesejahteraan hidupnya, hanya dapat dicapai lewat penuntasan pelaksanaan pendidikan untuk semua.

## **5. 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.

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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 Wajar Dikdas sembilan tahun yang bermutu.
- d. 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.
- e. 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.

#### **d. 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 Wajib Belajar 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%.

#### **C. Kebijakan Otonomi Daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang Pendidikan**

##### **1. 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:

- a. 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.
- b. Istilah otonomi daerah diartikan sebagai penyerahan urusan yang bersifat hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti pemerintahan daerah.
- c. Prinsip yang dianut, diistilahkan sebagai otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dalam arti lebih ditekankan pada

kewajiban daripada hak.

- d. Titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota, tidak konsisten karena daerah tingkat provinsi disebut juga sebagai daerah otonom.
- e. Penyelenggaraan pemerintahan, menganut strong executive system dalam arti masih didominannya kekuasaan kepala daerah otonom yang merangkap sebagai kepala wilayah yang dapat mengontrol peranan DPRD.
- f. Hubungan hirarhis antara pemerintah pusat, Dati I dan Dati II, digambarkan dalam structural efficiency model melalui jalur kepala wilayah.
- g. 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.

## **2. Desentralisasi Pendidikan/Otonomi Pendidikan**

### **a. 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 berkait 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:

- 1) *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.
- 2) Kebijakan pendidikan selalu akan menyangkut masalah nasional.
- 3) 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.
- 4) 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.

#### **b. 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.

### d. 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:

- 1) upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan dilakukan dengan memantapkan tujuan dan standar kompetensi pendidikan, yaitu melalui konsensus nasional antara pemerintah dengan seluruh lapisan masyarakat.
- 2) 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.
- 3) peningkatan relevansi pendidikan mengarah pada pendidikan berbasis masyarakat.
- 4) 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;

- 5) kemampuan daerah dalam membiayai pendidikan,
- 6) peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dari masing-masing daerah,

- 7) redistribusi kekuatan politik,
- 8) peningkatan kualitas pendidikan,
- 9) 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.

#### **e. 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 konteks 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:

**Tabel 9.1**  
**Beberapa kewenangan-kewenangan pendidikan yang dapat didisentralisasikan**

Komponen pendidikan	Kewenangan
1	2
Organisasi dan poses belajar Mengajar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid.</li> <li>- Waktu belajar di sekolah.</li> <li>- Penentuan buku yang digunakan.</li> <li>- Kurikulum.</li> <li>- Metode pembelajaran.</li> </ul>
Manajemen guru	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memilih dan memberhentikan kepala sekolah.</li> <li>- Memilih dan memberhentikan guru.</li> <li>- Menentukan gaji guru.</li> <li>- Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada guru.</li> <li>- Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.</li> </ul>
Struktur dan perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membuka atau menutup suatu sekolah.</li> <li>- Menentukan program yang ditawarkan sekolah.</li> <li>- Definisi dari isi mata pelajaran.</li> <li>- Pengawasan atas kinerja sekolah.</li> </ul>
1	2
Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Program pengembangan sekolah.</li> <li>- Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administratif (personnel).</li> <li>- Alokasi anggaran non-personnel.</li> <li>- Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.</li> </ul>

Sumber Armida S. Alisjahbana (2000: 3),

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, di mana desentralisasi 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 implemmtasi 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 meurumuskan 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 implemmtasi 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.

#### f. 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.

### 3. Permasalahan Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Masalah-masalah sebagaimana disebutkan oleh Hasbullah (2001: 29-30), antara lain:

#### a. 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 dal persentase yang sangat kecil (Armida S. Alisjahbana, 200: 8).

#### **b. 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 Pendidikakan diangkat dari mantan camat, Kepala Dinas Pemadam Kebakaran dan lain-lain. Meskipun para mantan pejabat itu pernah mengurus orang banyak, tatapi berbeda dengan karakteristik dengan peserta didik adan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

#### **c. 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 pendidikanrendah 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 dilaksankn dengan baik. Karena pemerintah daerah eksekutif dan legislatif belum menganggap pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan.

#### **d. Masalah Organisasi Kelembagaan**

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik manyangkut 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, kreteria, 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 disentralisasi 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).

#### **D. Kebijakan *Link And Match* pada SD, SLTP, SMU**

##### **1. Konsep Kebijakan Pendidikan *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 repotnya.

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 di akomodasi dengan baik.

Menjalankan Link and Match bukanlah hal yang sederhana.

Karena itu, idealnya, ada tiga komponen yang harus bergerak simultan untuk menyukkseskan 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.

## **2. 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.

## **3. Pendekatan dalam Mewujudkan Link and Match**

### **a. 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 (Djumbersyah 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:

- 1) 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.
- 2) Pendekatan ini mengabaikan kebutuhan ketenagakerjaan (man power planning) yang diperlukan dimasyarakat sehingga dapat menghasilkan lulusan yang sebenarnya kurang dibutuhkan masyarakat.
- 3) Pendekatan ini cenderung hanya menjawab pemerataan pendidikan saja sehingga kuantitas lebih diutamakan dari pada kualitasnya. (Syaefudin Sa'ud, 2006: 236).

#### **b. 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 perencanaan 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;

- 1) 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.
- 2) Menggunakan klasifikasi rasio permintaan dan persediaan

3) 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).

**c. 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:

1) Dimensi kuantitatif yang meliputi fungsi sistem pendidikan dalam memasok tenaga kerja terdidik dan terampil sesuai dengan kebutuhan lapangan kerja yang tersedia,

2) 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.

## REFEREN

1. Armida S. Alisjahbana, 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung: Universitas Padjajaran.
2. Bachrawi Sanusi, Pengantar Ekonomi Pembangunan, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 8 5
3. Wahab, Solichin Abdul, 2012. *Analisis Kebijakan (Formulasi Ke Penyusunan Model-.Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
4. Iwan Koswara. Revitalisasi Pembangunan Pendidikan Melalui Pendekatan Komunikasi Pendidikan. *Jurnal Agregasi*. Vol. 6. NoN.1 (Januri, 2018).
5. Hasbullah, 2007. *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Mandiri
6. H.A.R Tilaar, 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta.
7. Suryana. Permasalahan Mutu Pendidikan Dalam Persepektif Pembangunan Pendidikan. *Jurnal Edukasi*. Vol 14, No 1 (Januri, 2020), 3
8. Suwendi, 2004. *Sejarah dan pemikiran pendidikan Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
9. Adi Suryanto, et al. 2010. *Evaluasi Pembelajaran di SD*. Jakarta: Universitas Terbuka
10. Syarif Hidayat, 2012. *Profesi Kependidikan*. Jakarta: Pustaka Mandiri
11. Elin Driana. 2013. "Masih perlukan Ujian Nasional". tersedia: [edukasi.kompas.com](http://edukasi.kompas.com) [ 20 Agustus 2014]
12. Keputusan BSNP tentang Prosedur Operasi Standar Pelaksanaan UN Tahun 2014
13. Koran Sindo."Kecurangan dan Aroma Politik Ujian Nasional". tanggal Agustus 2014
14. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
15. Permendiknas Nomor 20 Tahun 2007 tentang Standar Penilaian

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting Kebijakan Pokok Pembangunan Pendidikan di Indonesia
  - Konsep kebijakan pokok pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Kebijakan wajib belajar: Menganalisis kebijakan wajib belajar sembilan tahun;
  - Kebijakan Otonomi daerah: Menganalisis kebijakan Otda dalam bidang pendidikan;
  - Kebijakan link and match: Menganalisis kebijakan link and match pada SD, SLTP, SMU;
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Nama/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Orang : NIM :  
JURUSAN :

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**B** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**C** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

**D** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----

summary:  
-----  
-----  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Isi/Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi/Aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buat Poster Dari CK untuk dipresentasikan

# Part. XI

## KEBIJAKAN MAKRO PENGEMBANGAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa, diharapkan mampu memahami kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Karakteristik Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Aktor Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Substansi Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;

### POKOK BAHASAN

- Konsep Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Karakteristik Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Aktor Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Substansi Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;

## TOPIK BAHASAN

Pelaksanaan Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu masih perlu dikaji dan diteliti. Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat masih perlu dirancang secara strategis. Standar Nasional Pendidikan disempurnakan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Kebijakan pendidikan berdasarkan tingkatnya dibagi menjadi tiga, Kebijakan Makro (National Level), Kebijakan Meso (State Level), dan Kebijakan Mikro (Local Level). Level wilayah kajian kebijakan Pendidikan berdasar pada manajemen pendidikan berkaitan dengan penataan kegiatan pendidikan, maka menurut Hartati Sukirman (2000: 9) berdasarkan levelnya dapat dikategorikan menjadi (a) manajemen pendidikan makro (level nasional) (b) manajemen pendidikan meso (level regional/wilayah) (c) manajemen pendidikan mikro (level lokal dan institusi atau lembaga).

### A. Konsep Dasar Kebijakan Makro Pembangunan Pendidikan Nasional

#### 1. Makna dan Hakikat Kebijakan Makro Pendidikan

Kebijakan Publik makro adalah kebijakan yang mencakup dan dapat mempengaruhi di suatu negara tertentu secara menyeluruh. Kebijakan publik termasuk kebijakan pendidikan yang bersifat makro atau umum atau dapat juga dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. (Riant Nugroho, 2006:31). Contohnya: (a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; (b). Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c). Peraturan Pemerintah; (d). Peraturan Presiden; (e) Peraturan Daerah. Dalam pengimplementasian, kebijakan publik makro dapat langsung diimplementasikan.

Kebijakan makro adalah kebijakan yang mencakup dan dapat mempengaruhi di suatu Negara tertentu secara menyeluruh. Misalnya, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri Pendidikan, dan lainnya. Partisipasi kebijakan makro sangat luas, meliputi, presiden, eksekutif, legislative, media, kelompok, dan berbagai kalangan lainnya. Kebijakan di tingkat makro akan menjadi landasan saat kebijakan meso dan mikro dibuat. Kebijakan makro juga termasuk kebijakan public karena mengatur ditingkat nasional dan bertujuan untuk kehidupan banyak orang. Dan saat terjadi perubahan kebijakan di tingkat meso dan mikro, maka kebijakan di tingkat makro harus menjadi landasannya. Contoh kebijakan di tingkat makro adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan.

Undang-undang tersebut merupakan contoh yang tepat, karena di dalamnya akan mengatur kebijakan lainnya yang merupakan turunannya seperti kebijakan meso dan mikro. Tingkat Kebijakan Khusus (*special policy level*); Letak penentunya ada pada tangan Menteri dan merupakan pembantu presiden selaku eksekutif, maka tingkat kebijaksanaan khusus ini disebut kebijaksanaan eksekutif. Tingkat kebijaksanaan khusus ini dibuat oleh Menteri dengan berdasarkan kebijaksanaan yang berada di atasnya.

Kebijakan makro bidang pendidikan antara lain, Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2003, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang 8 Standar Pendidikan. Kebijakan tingkat makro ini akan menjadi landasan dalam perumusan kebijakan di tingkat meso dan mikro. Perumusan kebijakan meso dan mikro harus memperhatikan kebijakan di tingkat makro. Kebijakan mikro mencakup di lingkup Lembaga, perusahaan, organisasi, komunitas atau kelompok. Kebijakan mikro bidang pendidikan berada pada kebijakan di level lembaga pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, dsb. Kebijakan mikro berlaku untuk lingkup tertentu. Oleh karena itu, kebijakan mikro tidak akan sama antara satu lembaga dengan lembaga lainnya atau satu sekolah dengan sekolah lainnya. Kebijakan mikro tersebut tidak berpengaruh pada pihak di luar lingkup tersebut. Misal, adanya aturan sekolah memakai kerudung di sekolah berbasis agama, tidak berlaku bagi sekolah lain di luar sekolah tersebut. (Suyanta, et al. 2020: 29).

## **2. Fungsi Kebijakan Makro Pendidikan**

Kebijakan Makro Tingkatan Kebijakan Nasional (*national policy level*); Penentu tingkat kebijaksanaan nasional ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kebijaksanaan yang berada pada level nasional ini, disebut juga kebijaksanaan administratif. Tingkatan Kebijakan Umum (*general policy level*); Disebut sebagai kebijaksanaan eksekutif, oleh karena yang menentukan adalah mereka yang berada pada posisi eksekutif. Yang termasuk kedalam kebijaksanaan eksekutif ini adalah:

- a. Undang-undang, karena undang-undang kekuasaan pembuatannya berada di tangan presiden, meskipun juga dengan persetujuan DPR.
- b. Peraturan pemerintah adalah kebijaksanaan yang dibuat dalam rangka mengoperasikan undang-undang, kekuasaan pembuatannya ada pada presiden.
- c. Keputusan dan instruksi presiden, yang berisi kebijaksanaan umum penyelenggaraan pemerintah, yang kekuasaan pembuatannya ada di tangan presiden.

Pada hakikatnya Kebijakan makro bidang pendidikan antara lain; Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2003, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang 8 Standar Pendidikan. Kebijakan tingkat makro ini akan menjadi landasan dalam perumusan kebijakan di tingkat meso dan mikro. Perumusan kebijakan meso dan mikro harus memperhatikan kebijakan di tingkat makro (Suyanta, et al. 2020: 29).

### **3. Tujuan Kebijakan Makro Pendidikan**

Kebijakan pendidikan dibutuhkan untuk merealisasikan keberhasilan standar nasional pendidikan. Dengan adanya Standar Nasional Pendidikan diharapkan kualitas pendidikan dapat diwujudkan dalam proses pembangunan. Sebagaimana pelaksanaan program wajib belajar dituntut memenuhi Standar Nasional Pendidikan yaitu kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Suyanta, et al. 2020: 29).

#### **B. Karakteristik, Permasalahan dan Solusi Kebijakan Makro Pendidikan**

##### **1. Karakteristik Kebijakan Makro Pendidikan**

Pada umumnya karakteristik kebijakan pendidikan penting dipahami karena memiliki ciri-ciri khusus yakni:

- a. Memiliki tujuan pendidikan Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan;
- b. Memiliki aspek legal-formal yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah, memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut;
- c. Memiliki konsep operasional sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai;
- d. Dibuat oleh yang berwenang oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan;
- e. Dapat dievaluasi keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki;
- f. Memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Kemudian, secara eksternal

pun kebijakan pendidikan harus terpadu dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan di bawahnya (Imron, 1995: 20).

## **2. Kendala peningkatan mutu pendidikan (Permasalahan pendidikan di tingkat Makro)**

Kendala peningkatan mutu pendidikan ini disebabkan karena pemberian peranan yang kurang proporsional terhadap sekolah, kurang memadainya perencanaan, pelaksanaan, dan ketidaksesuaian pengelolaan sistem kurikulum, lingkungan kerja yang tidak kondusif, tidak cukupnya jam pelajaran, kurangnya sumber daya, dan pengadaan staf, serta tidak merata secara nasional.

## **3. Solusi Untuk peningkatan mutu pendidikan (Permasalahan pendidikan di tingkat Makro)**

Solusi yang ditawarkan untuk Peningkatan Mutu Pendidikan:

- a. Pengembangan kurikulum termasuk cara penyajian pelajaran dan system study pada umumnya.
- b. Pengadaan buku-buku pelajaran pokok untuk murid serta buku pedoman guru sekolah dasar dan sekolah-sekolah lanjutan, buku-buku pelajaran kejuruan dan tehnik untuk sekolah-sekolah yang memerlukannya dan buku-buku perpustakaan dalam berbagai bidang study pada pendidikan tinggi.
- c. Pengadaan alat-alat peraga dan alat-alat pendidikan lainnya pada sekolah dasar (SD), TK, dan SLB, laboratorium IPA dan SMP&SMA, fasilitas dan perlengkapan latihan dan praktik pada sekolah-sekolah kejuruan dan tehnik serta laboratorium untuk berbagai bidang ilmu pendidikan untuk Perguruan Tinggi.
- d. Pengadaan buku bacaan yang sehat dan bermutu melalui perpustakaan sekolah. (Depdiknas, 2002)

Perlu kiranya dilakukan kegiatan-kegiatan untuk peningkatan mutu guru antara lain, dengan presensi kedisiplinan guru; pertemuan guru/rapat guru untuk memperbaiki situasi belajar mengajar di sekolah; penataran guru untuk meningkatkan kemampuan profesionalisme guru; mengikuti kursus pendidikan untuk menambah wawasan dan pengetahuan guru;

## **C. Aktor Kebijakan Makro Pendidikan**

Aktor dari kebijakan makro sangat luas, melibatkan legislatif, presiden, menteri, eksekutif, dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Kebijakan makro juga merupakan kebijakan publik karena mengatur masyarakat di tingkat nasional dan bertujuan untuk kehidupan banyak orang (Suyanta, et al. 2020: 29). 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 kepresiden; 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.

#### **D. Substansi Kebijakan Makro Pendidikan**

Kebijakan makro bidang pendidikan antara lain, Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2003, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang 8 Standar Pendidikan. Kebijakan tingkat makro ini akan menjadi landasan dalam perumusan kebijakan di tingkat meso dan mikro. Perumusan kebijakan meso dan mikro harus memperhatikan kebijakan di tingkat makro (Suyanta, et al. 2020: 29).

## 1. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2003

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2003. berfungsi sebagai arah Kebijakan Pendidikan di Indonesia. Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diarahkan untuk mencapai hal-hal sebagai berikut:

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

## 2. Peraturan Pemerintah, No 13 Tahun 2013. Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan ditetapkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 6 Maret 2015. PP 13 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas PP 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan diundangkan oleh Menkumham Yasonna H. Laoly dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 45 dan Penjelasan atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5670 pada tanggal 6 Maret 2015 di Jakarta.

### a. Latar Belakang

Pertimbangan ditetapkannya PP 13 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas PP 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan adalah:

- 1) bahwa pendidikan di Indonesia membutuhkan standar nasional yang memerlukan penyesuaian terhadap dinamika kehidupan yang berkembang di masyarakat;
- 2) bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan belum dapat memenuhi kebutuhan dunia pendidikan saat ini;
- 3) bahwa syarat kelulusan peserta didik dan akreditasi penyelenggaraan pendidikan, serta kurikulum pendidikan merupakan bagian penting yang harus diperhatikan dalam peningkatan mutu pendidikan;
- 4) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;

### b. Dasar Hukum

Dasar hukum penetapan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan adalah:

- 1) Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301);
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5410);

**c. Penjelasan Umum**

Penjelasan umum dalam Penjelasan atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan menyebutkan bahwa: Upaya peningkatan mutu pendidikan dan daya saing sumber daya manusia Indonesia perlu senantiasa memperhatikan perubahan masyarakat dan dinamika global. Untuk itu, pemantapan Standar Nasional Pendidikan dan upaya pemenuhannya merupakan hal penting dan mendesak untuk dilakukan. Ketentuan Standar Nasional Pendidikan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, telah diubah pertama kali terkait penyempurnaan kurikulum, yaitu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 perlu dilakukan karena ketentuan yang terkait dengan Ujian nasional, kurikulum pendidikan anak usia dini, dan akreditasi memerlukan penyesuaian atas berbagai tantangan baru.

Perubahan kebijakan mengenai Ujian nasional, Pemerintah memandang perlu untuk melakukan evaluasi berskala nasional yang dapat memantau dan memetakan tingkat pencapaian kompetensi peserta didik sebagaimana ditetapkan dalam Standar Nasional Pendidikan yang berfungsi sebagai salah satu sarana penjaminan dan peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan. Dalam upaya menyempurnakan kualitas pelaksanaannya, perlu memperhatikan data hasil belajar siswa yang dihimpun yang mencerminkan kondisi pendidikan dari waktu ke waktu sehingga lebih membantu menentukan langkah-langkah perbaikan mutu sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah ini mengubah ketentuan hasil Ujian nasional yang semula sebagai salah satu syarat kelulusan menjadi bukan salah satu syarat kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan.

Perubahan mengenai kurikulum pendidikan anak usia dini dilakukan melalui penyelenggaraan pendidikan anak usia dini yang dibangun melalui kesatuan substansi kurikulum antara pendidikan anak usia dini di jalur formal, nonformal, dan informal karena memiliki tujuan yang sama. Perubahan terkait dengan akreditasi yang dilaksanakan oleh BAN PAUD dan PNF perlu memperhatikan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini. Badan Akreditasi Nasional perlu melibatkan peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan akreditasi untuk pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Penjelasan Selengkapnya buka: <https://www.jogloabang.com/pendidikan/pp-13-2015-perubahan-kedua-pp-19-2005-standar-nasional-pendidikan>

### 3. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional

Standar Nasional Pendidikan tertuang dalam Peraturan Menteri Nasional meliputi 8 aspek terdiri dari:

- a. Standar Kompetensi Lulusan (Nomor 23 Tahun 2006 Standar Kompetensi Lulusan untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah);  
Standar kompetensi lulusan yakni kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan dan keterampilan.
- b. Standar Isi (Nomor 22 tahun 2006 Standar Isi untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah).  
Standar ini digunakan sebagai pedoman penilaian dalam penentuan kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan.
- c. Standar Proses (Nomor 41 Tahun 2007 Standar Proses untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah).  
Standar proses yakni yang berkenaan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan Pembelajaran pada satuan pendidikan diselenggarakan secara interaktif ,inspiratif,menyenangkan,menantang memotivasi peserta didik untuk berpartisipasi aktif serta memberikan ruang yang cukup untuk kreativitas dan kemandirian sesuai dengan bakat ,minat dan perkembangan fisik dan psikologis peserta didik. Disamping itu dalam proses pembelajaran, pendidik juga perlu memberikan keteladanan. Setiap satuan pendidikan melakukan perencanaan, pelaksanaan, penilaian dan pengawasan pembelajaran untuk terlaksananya pembelajaran yang efektif. Tentang standar perencanaan, pelaksanaan, penilaian dan pengawasan pembelajaran ditetapkan dengan peraturan menteri. Seperti peraturan menteri No.41 tahun 2007 tentang standar proses untuk satuan pendidikan dasar dan menengah serta peraturan menteri No. 1 tahun 2008 tentang standar proses pendidikan khusus.
- d. Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Nomor 16 Tahun 2007 Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru dan Nomor 24 Tahun 2008 Standar Tenaga Administrasi Sekolah/Madrasah.

Standar pendidik dan tenaga kependidikan yakni yang berkaitan dengan kelayakan baik dari segi fisik maupun mental. Pendidik harus mempunyai kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran (kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian), sehat jasmani dan memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dengan mengingat pentingnya peran dan fungsi guru dalam pendidikan, DPR bersama Pemerintah membuat undang-undang No 14 tahun 2005. Kemudian khusus tentang guru diatur lebih lanjut dalam PP No 74 Tahun 2008.

- e. Standar Sarana dan Prasarana (Permendiknas Nomor 24 Tahun 2007 Standar Sarana dan Prasarana untuk SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA);

Standar sarana dan prasarana yakni berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar dan berbagai tempat yang menunjang proses pembelajaran termasuk teknologi informasi dan komunikasi. Setiap satuan pendidikan wajib memiliki prasarana yang lahan, ruang kelas, ruang pimpinan, ruang pendidik, ruang tata usaha, perpustakaan, laboratorium, tempat ibadah dan lain-lain yang menunjang proses pembelajaran secara teratus dan berkelanjutan.

- f. Standar Pengelolaan (Nomor 19 Tahun 2007 Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah);

Standar pengelolaan yakni berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan. Pada satuan pendidikan dasar dan menengah menggunakan manajemen berbasis sekolah (MBS). Sedangkan pendidikan tinggi diberikan otonomi sesuai kewenangan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan

- g. Standar Pembiayaan Pendidikan (Nomor 69 Tahun 2009 Standar Biaya Operasi Nonpersonalia Untuk Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs), Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa (SMPLB), dan Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB)

Standar pengelolaan yakni berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan. Pada satuan pendidikan dasar dan menengah menggunakan manajemen berbasis sekolah (MBS). Sedangkan pendidikan tinggi diberikan otonomi sesuai kewenangan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

- h. Standar Penilaian Pendidikan (Nomor 20 Tahun 2007 Standar Penilaian Pendidikan).

Standar penilaian yakni yang berkaitan dengan mekanisme, prosedur dan instrumen

Setiap kebijakan membutuhkan analisis. Analisis merupakan aktivitas berpikir yang meliputi sejumlah kegiatan seperti mengurai, membedakan, memilah sesuatu ke dalam komponen-komponen atau kelompok-kelompok tertentu berdasarkan kemudian dicari relevansi atau hubungan antar komponen, fungsi secara keseluruhan dan diberikan penafsiran atau pemaknaan. Analisis merupakan langkah awal dalam menyusun perencanaan kebijakan ataupun program dalam berbagai bidang.

## REFEREN

1. Suyanta, et al. "Studi Kebijakan Pendidikan: Analisis Standar Pendidik di Kabupaten Temanggung". *Bhumiphala: Jurnal Pengembangan Daerah*, 1: 1 (Januari 2020), 25-35.
2. Riant Nugroho, 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi)*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
3. Armida S. Alisjahbana, 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung: Universitas Padjajaran.
4. Bachrawi Sanusi, 2004. *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, cetakan Pertama, Jakarta: PT Rineka Cipta.
5. Wahab, Solichin Abdul, 2012. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
6. Iwan Koswara. Revitalisasi Pembangunan Pendidikan Melalui Pendekatan Komunikasi Pendidikan. *Jurnal Agregasi*. Vol. 6. No.1 (Januri, 2018).
7. Hasbullah, 2007. *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Pendidikan*, Jakarta: Pustaka Mandiri
8. H.A.R Tilaar, 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta.
9. Suryana. "Permasalahan Mutu Pendidikan Dalam Persepektif Pembangunan Pendidikan". *Jurnal Edukasi*. Vol 14, No 1 (Januri, 2020),
10. Suwendi, 2004. *Sejarah dan pemikiran pendidikan Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
11. Adi Suryanto, et al. 2010. *Evaluasi Pembelajaran di SD*. Jakarta: Universitas Terbuka
12. Syarif Hidayat, 2012. *Profesi Kependidikan*. Jakarta: Pustaka Mandiri
13. Elin Driana. 2013. "Masih perlukan Ujian Nasional". tersedia: [edukasi.kompas.com](http://edukasi.kompas.com) [ 20 Agustus 2014]
14. Keputusan BSNP tentang Prosedur Operasi Standar Pelaksanaan UN Tahun 2014
15. Koran Sindo. "Kecurangan dan Aroma Politik Ujian Nasional". tanggal Agustus 2014
16. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
17. Permendiknas Nomor 20 Tahun 2007 tentang Standar Penilaian

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting Kebijakan Makro Pendidikan di Indonesia
  - Konsep Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Karakteristik Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Aktor Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Substansi Kebijakan Makro pembangunan Pendidikan Nasional;
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
 Mata Kuliah :  
 Metode :  
 Oleh : NIM :  
 JUF.2016 :

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/ Sub Materi  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**B** Esensi/ Sub Materi  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**C** Esensi/ Sub Materi  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**D** Esensi/ Sub Materi  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

summary:  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
 Penulisan maksimal 500Kata

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
 Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buat Poster dari CK untuk Dipresentasikan

# Part. XII

## KEBIJAKAN MESO PEMBAGUNAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa, diharapkan mampu memahami kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Aktor kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Substansi Kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Karakteristik, Model, Permasalahan dan Solusi Kebijakan Meso Pendidikan Nasional;

### POKOK BAHASAN

- Konsep kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Aktor kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Substansi Kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
- Karakteristik, Model, Permasalahan dan Solusi Kebijakan Meso Pendidikan Nasional;

## TOPIK BAHASAN

Kebijakan pendidikan pada tataran Messo (level pemerintah daerah), salah satu implementasi pendidikan formal SLTA dan SMKA pengelolaan oleh pemerintah provinsi sedangkan tingkat SD, SLTP, dan SLTA pengelolaan oleh pemerintah kabupaten dan kota dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan direvisi dengan Undang-Undang republik Indonesia Nomor 9 tahun 2015 menyatakan bahwa membagi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten atau kota terutama dibidang pendidikan. Berkaitan kebijakan implementasi pendidikan secara desentralisasi atau otonomi penuh dikelola oleh pemerintah provinsi salah satunya pengelolaan SLTA dan SMK. Kebijakan otonomi pendidikan dimaksud, mencakup manajemen pendidikan, tenaga pendidik, sarana dan prasarana diklat, dan anggaran pendidikan termasuk kesejahteraan para pendidikan dan penempatan pendidik. Kebijakan kependidikan provinsi merupakan rambu-rambu strategis untuk mengukur kinerja tahunan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur merupakan salah satu upaya meningkatkan kinerja pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dibidang kependidikan tingkat SLTA dan SMK. Kebijakan pendidikan provinsi dapat direalisasikan secara transparan objektif, dan dibuktikan dengan jumlah atau kuantitas lembaga pendidikan SLTA dan SMK, terutama tenaga guru baik status PNS atau honorer. Kebijakan pendidikan provinsi ditingkat SLTA dan SMK dapat menerapkan manajemen perencanaan strategis SWOT untuk mengukur, pengawasan, dan mengevaluasi kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan tantangan dan formula (rumusan) rencana strategis.

### A. Konsep Dasar Kebijakan Messo Pembangunan Pendidikan Nasional

#### 1. Makna dan Hakikat Kebijakan Messo Pendidikan pada Level Daerah

Kebijakan publik termasuk kebijakan pendidikan yang bersifat meso atau yang bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjas pelaksanaan (Riant Nugroho, 2006:31). Kebijakan ini dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Keputusan Bersama atau SKB antar- Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota. Kebijakan Meso (State Level); telah diulas di atas bahwa kebijakan makro memusatkan perhatiannya pada kebijakan nasional, sedangkan kebijakan meso lebih berkonsentrasi di tingkat daerah tertentu. Kebijakan meso dilandasi oleh kebijakan makro yang lebih tinggi kedudukannya. Contoh dari kebijakan meso adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Merokok. Kebijakan meso bisa berbeda walaupun landasannya sama, karena

kebijakan meso merupakan turunan dari kebijakan makro. Sehingga berdasarkan contoh diatas, bisa saja di daerah lain tidak mengatur tentang kebijakan untuk merokok di sembarang tempat.

Kebijakan meso, juga disebut tingkat Kebijakan Teknis (technical policy level); Disebut dengan kebijaksanaan operatif karena kebijaksanaan ini merupakan pedoman pelaksanaan. Penentuan kebijaksanaan ini berada pada eselon 2 ke bawah, seperti Direktorat Jenderal atau pimpinan lembaga non departemental. Produk kebijaksanaan ini dapat berupa peraturan, keputusan, dan instruksi pimpinan lembaga. Berdasarkan *technical policy level* inilah, Gubernur, Kakanwil, Bupati, dan Kandep di masing-masing bidang melaksanakan kebijaksanaan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional daerahnya. Dengan perkataan lain, faktor kondisional dan situasional daerah yang kadang-kadang membedakan corak penerapan kebijaksanaan yang berasal dari instansi atasnya. Yang dimaksud dengan faktor kondisional dan situasional dapat berupa budaya, ekonomi, politik, hankam, sosial, dan sumber daya yang dapat dikerahkan di daerah tersebut.

Kebijakan publik pendidikan Messo, salah satu implementasi pendidikan formal SLTA dan SMKA pengelolaan oleh pemerintah provinsi sedangkan tingkat SD, SLTP, dan SLTA pengelolaan oleh pemerintah kabupaten dan kota dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan direvisi dengan Undang-Undang republik Indonesia Nomor 9 tahun 2015 menyatakan bahwa membagi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten atau kota terutama dibidang pendidikan.

Berkaitan kebijakan implementasi pendidikan secara desentralisasi atau otonomi penuh dikelola oleh pemerintah provinsi salah satunya pengelolaan SLTA dan SMK. Kebijakan otonomi pendidikan dimaksud, mencakup manajemen pendidikan, tenaga pendidik, sarana dan prasarana diklat, dan anggaran pendidikan termasuk kesejahteraan para pendidikan dan penempatan pendidik.

## **2. Tujuan Kebijakan Meso Pendidikan (level pemerintah daerah**

Kebijakan pendidikan dibutuhkan untuk merealisasikan keberhasilan standar nasional pendidikan. Dengan adanya Standar Nasional Pendidikan diharapkan kualitas pendidikan dapat diwujudkan dalam proses pembangunan. Sebagaimana pelaksanaan program wajib belajar dituntut memenuhi Standar Nasional Pendidikan yaitu kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Suyanta, et al. 2020: 29).

Lebih spesifik tujuan kebijakan pendidikan, pada level meso dijelaskan Heriawan. (2018: 100), yaitu:

- a. melaksanakan kebijakan pendidikan secara otonomi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. pemerintah daerah mencakup pemerintah provinsi, pemerintah kota dan pemerintah kabupaten diberi pelimpahan dan kewenangan dari pemerintah pusat untuk menjalankan pengelolaan manajemen atau administrasi pendidikan di tingkat SLTA dan SMK secara otonom.
- c. memberikan gambaran mengenai visi, misi, dan rencana strategis pendidikan terarah dan jelas.
- d. pelaksanaan pengembangan program pendidikan terarah dan jelas sesuai kebutuhan pasar dan kebutuhan daerah.
- e. menciptakan lembaga pendidikan dan kelulusan anak didik yang kualitas dan kuantitas serta siap berkompetitif.
- f. untuk memperbaiki dan merekomendasikan rangkaian aktivitas untuk memecahkan masalah kependidikan.
- g. implementasi kebijakan kependidikan provinsi tingkat SLTA dan SMK dalam rangka memenuhi kebutuhan pasar dan masyarakat

### **3. Pinsip-Pronsip Kebijakan pendidikan Meso**

Ada beberapa prpsip dalam Kebijakan Meso pendidikan dibutuhkan untuk merealisasikan keberhasilan standar nasional pendidikan, yaitu:

- a. Hasil dan kinerja sekolah harus selalu mengacu pada kualitas yang berkelanjutan.
- b. Kualitas berkelanjutan, yang dilandasi kreativitas, ingenuitas dan produktivitas pribadi tendik yang dapat dirangsang oleh pola manajemen yang berasaskan desentralisasi (otonomi).
- c. Otonomi sekolah harus senafas dengan akuntabilitas/pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan, kinerja dan hasil sekolah.
- d. Hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang handal dan syahih mengenai penyelenggaraan, kinerja dan hasil pendidikan, diaktualisasi melalui proses akreditasi oleh Badan Akreditasi Sekolah.
- e. Tindakan manajerial utama yang melandasi pengambilan keputusan dan perencanaan di sekolah adalah proses evaluasi.

## B. Aktor Kebijakan Meso Pendidikan

Kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan menurut Fiske dalam buku Sjachruddin M. Seman, (2017) dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel . 11. 1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan desentralisasi di Daerah**

No 1	Pihak kepentingan terlibat 2	Kepentingan politik 3
1	Pemimpin politik dan pembuat kebijakan	Pendidikan adalah alat memperkuat basis politik dan menjalankan kebijakan alat meraih dukungan politik publik dan memperoleh kekuasaan
2	Pegawai departemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bisa terjadi perbedaan kepentingan antara birokrasi dan pembuat kebijakan para pendidik.</li> <li>- Pegawai pusat akan mempertahankan mata pencaharian dan wewenang admnistrasinya.</li> </ul>
3	Guru	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pegawai daerah mempunyai kepentingan yang serupa</li> <li>- Berperanan dalam menaikan gaji dan kesejahteraan.</li> <li>- Terbuka untuk perubahan.</li> <li>- Mencurigai perubahan yang akan merugikan.</li> </ul>
4	Perserikatan guru	<p>Mencerminkan kepentingan anggota.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mempunyai posisi kuat dalam mempertahankan tawar menaear dengan pusat dan praktek-praktek seperti iuaran anggota.</li> <li>- Bersekutu dengan kekuatan partai politik tertentu biasanya dengan golongan kiri.</li> </ul>
5	Universitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengorganisir pelatihan guru.</li> <li>- Mempunyai kepentingan profesional dan kepentingan praktis di sekolah.</li> </ul>
6	Orang tua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelanggan utama agar pendidikan bermutu.</li> <li>- Sasaran perbedaan meningkatkan mutu pendidikan.</li> </ul>
7	Masyarakat setempat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepentingannya diwakili oleh orang tua</li> <li>- Dipandang lebih penting dari orang tua</li> <li>- Memiliki kepentingan penggunaan anggaran</li> </ul>

8	Pelajar	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pelajar sedikit berpengaruh meskipun memegang peranan menentukan dalam proses belajar mengajar.</li><li>- Pelajar sekolah menengah lebih terorganisir secara politis juga menentukan dalam proses belajar mengajar.</li></ul>
---	---------	---

Sumber: diadaptasi dari Fiske dalam Sjachruddin M. Seman, (2017) (dalam Iwan Heriawan. 2018)

Relevansi uraian pendapat di atas, maka dengan demikian proses pembuatan kebijakan publik dan fakta yang mempengaruhi yaitu keputusan yang dibuat oleh stakeholder yang berkepentingan, lembaga atau organisasi, nilai politik, nilai karakteristik, idiologi, ekonomi, sosial, budaya untuk melaksanakan proram, sasaran dan tujuan.

### C. Substansi Kebijakan Pendidikan Pada Level Propinsi

#### 1. Kebijakan Pendidikan Messo pada Level Provinsi

Kebijakan pendidikan dalam bentuk desentralisasi pendidikan dalam arti ini pelimpahan dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi karena pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Engkoswara dan Aan Komariah, (2010:292), menyatakan bahwa desentralisasi pendidikan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menrancang, mengimplementasikan dan menilai manajemen berdasarkan potensi dan karakteristik khas daerah sendiri dengan tetap merujuk kepada sistem pendidikan nasional, sedangkan pendapat Sufyarman, (2003:83), desentralisasi pendidikan yaitu sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan.

#### 2. Tujuan dan Fungsi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Messo pada Level Provinsi

Desentralisasi pendidikan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya yang tinggi pemerintah daerah yang pada gilirannya akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerah. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan dilatarbelakangi yaitu daerah memiliki sejarah sendiri, kondisi dan potensi sendiri yang berbeda dengan daerah lainnya dan daerah mengetahui keadaan permasalahan dan aspirasinya. Desentralisasi pendidikan, daerah

berfungsi untuk menyusun rencana, merumuskan kebijakan, mengambil keputusan dan menentukan langkah-langkah pelaksanaan pendidikan di daerah, substansi pendidikan menjadi orientasi lokal, sasaran pendidikan tercapai, dan pendidikan sesuai kebutuhan masing-masing daerah. Kemudian regulasi urusan kebijakan pembagian dibidang pendidikan untuk provinsi berlandaskan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam lampiran dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel . 11. 2.**

**Regulasi urusan kebijakan pembagian dibidang Pendidikan untuk Provinsi**

No	Sub Urusan	Daerah Provinsi
1	Manajemen pendidikan	a. Pengelolaan pendidikan menengah b. Pengelolaan pendidikan khusus
2	Kurikulum	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.
3	Akreditasi	Melakukan Akreditasi pada level Pendidikan Dasar dan Penengah
4	Pendidik dan tenaga kependidikan	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi
5	Perijinan pendidikan	a. Penerbitan ijin Pendirian pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan ijin Pendirian pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat
6	Bahasa dan sastra	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Sumber: diadaptasi dari Iwan Heriawan. (2018)

Berkaitan uraian di atas, maka dengan demikian pelaksanaan kebijakan pendidikan secara otonomi pada provinsi dalam arti pemerintah provinsi mampu mengelola keuangan, kemampuan stakeholder, kemampuan partisipasi masyarakat, kemampuan ekonomi daerah, kemampuan organisasi dan manajemen/administrasi, dan politik.

### 3. Kebijakan pendidikan dan Analisis SWOT pada Level Provinsi

Menyatukan kebijakan pendidikan provinsi dan analisis SWOT menjadi karya positif, logika, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Hal tersebut, membantu dalam kebijakan pendidikan diperlukan analisis SWOT. Analisis SWOT sebagai alat dan strategis untuk membantu mengukur dan mengetahui peta kekuatan (S), kelemahan (w), kesempatan (o), dan tantangan (t) dalam kebijakan kependidikan yang jalankan. Menurut pendapat Saiful Sagala, (2013:140) menyatakan analisis SWOT membantu penyelenggaraan pendidikan mencakup anggaran, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, fasilitas, dan sebagainya.

Matrik SWOT terdiri dari daftar kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam kebijakan program pendidikan atau sekolah. Dilakukan matrik SWOT strategi SO dalam arti menggunakan kekuatan dan memanfaatkan peluang, WO dalam arti memperbaiki kelemahan dan mengambil manfaat dari peluang, strategi ST dalam arti menggunakan kekuatan dan menghindari dari ancaman, dan strategi WT dalam arti mengatasi kelemahan dan menghindari ancaman. Di samping itu, strategi harus memaksimalkan keunggulan kompetitif dan meminimalkan kelemahan dengan bahasa SWOT, memaksimalkan pemanfaatan kekurangan dan mengurangi kelemahan. Strategi untuk rencana jangka panjang (lima tahun atau lebih) dalam pendidikan. Pembuatan kebijakan pendidikan diharapkan akan menghubungkan formasi strategi melalui pengembangan dan pembuatan program, penyusunan anggaran, dan pembuatan prosedur.

Kemudian, menurut Erwin Suryatama, (2014:25) menyatakan analisis SWOT memiliki tujuan untuk memisahkan masalah pokok dan memudahkan pendekatan strategis dalam suatu usaha. Analisis SWOT mampu diterapkan dalam bidang pendidikan dengan menggunakan prinsip-prinsip dalam SWOT. Peran kunci dari SWOT adalah untuk membantu mengembangkan kesadaran penuh dari semua faktor yang dapat mempengaruhi perencanaan strategis dan pengambilan keputusan. SWOT dimaksudkan untuk bertindak sebagai teknik penilaian keberhasilan.

Mengacu uraian di atas, maka kebijakan pendidikan analisis SWOT sebagai alat manajemen perencanaan strategis yang ditunjang oleh sumber daya pendidikan mencakup pendidik, anggaran, sumber daya manusia, sapsras, silabus, kesejahteraan pendidik, dan penempatan pendidik. SWOT sebagai pengawasan, evaluasi, dan tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan provinsi dan sekaligus tujuan, program pendidikan, dan sasaran.

## **D. Karakteristik, Model, Permasalahan dan Solusi dalam Kebijakan Messo Pembangunan Pendidikan Nasional**

### **1. Karakteristik Kebijakan Messo Pendidikan pada Level Daerah**

Menurut Imron, (1995: 20), pada umumnya karakteristik kebijakan pendidikan penting dipahami karena memiliki ciri-ciri khusus yakni:

- a. Memiliki tujuan pendidikan Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan;
- b. Memiliki aspek legal-formal yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah, memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut;
- c. Memiliki konsep operasional sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai;
- d. Dibuat oleh yang berwenang oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan;
- e. Dapat dievaluasi keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki;
- f. Memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus terpadu dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan di bawahnya.

## 2. Model Kebijakan Pendidikan dalam ranah Meso

Kebijakan Pendidikan dalam ranah mezo meliputi interaksi kelompok formal dan organisasi yang kompleks. Intervensi ranah mezo, fokus untuk mengubah kelompok atau organisasi itu sendiri. Faktor-faktor dari kelompok dan organisasi yaitu fungsinya, struktur, peran, pola pengambilan keputusan, dan gaya pengaruh interaksi bagi proses perubahan. Lebih lanjut menurut Dubois dan Miley, bekerja dalam ranah mezo mengharuskan untuk memahami dinamika kelompok, dan struktur organisasi. Ranah mezo, efektifnya memerlukan ketrampilan dalam perencanaan organisasi, pengambilan keputusan, dan negosiasi konflik. (Dubois & Miley, 2014:69).

Berbeda halnya menurut Zastrow & Ashman (2004:12) yang menyebutkan bahwa sistem mezo dalam kebijakan dengan beberapa kelompok kecil, yaitu keluarga, kelompok kerja, dan kelompok-kelompok sosial lainnya. Berbeda juga menurut pandangan Sheafor & Herejsi (2003:10) yang menyebutkan bahwa praktek pekerjaan sosial dalam ranah mezo mengenai relasi interpersonal yang lebih intim melebihi berhubungan dengan kehidupan keluarga tetapi lebih secara arti pribadi yang merupakan representasi antara organisasi dan institusi.

Diantaranya mengenai relasi antara individu dalam kelompok terapi atau kelompok penyembuhan, antara kawan sebaya di sekolah atau tempat kerja, dan antara di tetangga. Praktek pekerjaan ranah mezo berhubungan dengan kelompok-kelompok kecil menengah, seperti lingkungan, sekolah atau organisasi lokal lainnya. Contoh praktek mezo pekerjaan sosial yaitu pengorganisasian masyarakat, manajemen dari organisasi kerja sosial atau fokus pada institusi atau budaya perubahan daripada masing-masing klien. Aktor yang terlibat dalam praktek mezo sering juga terlibat dalam mikro dan/atau kerja sosial makro. Hal ini memastikan kebutuhan dan tantangan dari masing-masing klien dipahami dan ditangani bersama-sama dengan isu-isu sosial yang lebih besar.



MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
REPUBLIK INDONESIA

SURAT EDARAN  
NOMOR 4 TAHUN 2020  
TENTANG  
PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM MASA DARURAT  
PENYEBARAN CORONAVIRUS DISEASE (COVID-19)

Yth.

1. Gubernur;
2. Bupati/Walikota,  
di seluruh Indonesia.

Berkenaan dengan penyebaran *Coronavirus Disease (Covid-19)* yang semakin meningkat maka kesehatan lahir dan batin siswa, guru, kepala sekolah dan seluruh warga sekolah menjadi pertimbangan utama dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan.

Sehubungan dengan hal tersebut kami sampaikan kepada Saudara hal-hal sebagai berikut:

1. Ujian Nasional (UN):
  - a. UN Tahun 2020 dibatalkan, termasuk Uji Kompetensi Keahlian 2020 bagi Sekolah Menengah Kejuruan;
  - b. Dengan dibatalkannya UN Tahun 2020 maka keikutsertaan UN tidak menjadi syarat kelulusan atau seleksi masuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi;
  - c. Dengan dibatalkannya UN Tahun 2020 maka proses penyetaraan bagi lulusan program Paket A, program Paket B, dan program Paket C akan ditentukan kemudian.
2. Proses Belajar dari Rumah dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Belajar dari Rumah melalui pembelajaran daring/jarak jauh dilaksanakan untuk memberikan pengalaman belajar yang bermakna bagi siswa, tanpa terbebani tuntutan menuntaskan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan;
  - b. Belajar dari Rumah dapat difokuskan pada pendidikan kecakapan hidup antara lain mengenai pandemi Covid-19;
  - c. Aktivitas dan tugas pembelajaran Belajar dari Rumah dapat bervariasi antar siswa, sesuai minat dan kondisi masing-masing, termasuk mempertimbangkan kesenjangan akses/fasilitas belajar di rumah;
  - d. Bukti atau produk aktivitas Belajar dari Rumah diberi umpan balik yang bersifat kualitatif dan berguna dari guru, tanpa diharuskan memberi skor/nilai kuantitatif.

3. Ujian Sekolah untuk kelulusan dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Ujian Sekolah untuk kelulusan dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan, kecuali yang telah dilaksanakan sebelum terbitnya surat edaran ini;
  - b. Ujian Sekolah dapat dilakukan dalam bentuk portofolio nilai rapor dan prestasi yang diperoleh sebelumnya, penugasan, tes daring, dan/atau bentuk asesmen jarak jauh lainnya;
  - c. Ujian Sekolah dirancang untuk mendorong aktivitas belajar yang bermakna, dan tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh;
  - d. Sekolah yang telah melaksanakan Ujian Sekolah dapat menggunakan nilai Ujian Sekolah untuk menentukan kelulusan siswa. Bagi sekolah yang belum melaksanakan Ujian Sekolah berlaku ketentuan sebagai berikut:
    - 1) kelulusan Sekolah Dasar (SD)/sederajat ditentukan berdasarkan nilai lima semester terakhir (kelas 4, kelas 5, dan kelas 6 semester gasal). Nilai semester genap kelas 6 dapat digunakan sebagai tambahan nilai kelulusan;
    - 2) kelulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP)/sederajat dan Sekolah Menengah Atas (SMA) /sederajat ditentukan berdasarkan nilai lima semester terakhir. Nilai semester genap kelas 9 dan kelas 12 dapat digunakan sebagai tambahan nilai kelulusan;
    - 3) kelulusan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)/sederajat ditentukan berdasarkan nilai rapor, praktik kerja lapangan, portofolio dan nilai praktik selama lima semester terakhir. Nilai semester genap tahun terakhir dapat digunakan sebagai tambahan nilai kelulusan.
4. Kenaikan Kelas dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan, kecuali yang telah dilaksanakan sebelum terbitnya Surat Edaran ini;
  - b. Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dapat dilakukan dalam bentuk portofolio nilai rapor dan prestasi yang diperoleh sebelumnya, penugasan, tes daring, dan/atau bentuk asesmen jarak jauh lainnya;
  - c. Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dirancang untuk mendorong aktivitas belajar yang bermakna, dan tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh.
5. Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Dinas Pendidikan dan sekolah diminta menyiapkan mekanisme PPDB yang mengikuti protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19, termasuk mencegah berkumpulnya siswa dan orangtua secara fisik di sekolah;
  - b. PPDB pada Jalur Prestasi dilaksanakan berdasarkan:
    - 1) akumulasi nilai rapor ditentukan berdasarkan nilai lima semester terakhir; dan/atau
    - 2) prestasi akademik dan non-akademik di luar rapor sekolah;

- c. Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyediakan bantuan teknis bagi daerah yang memerlukan mekanisme PPDB daring.
6. Dana Bantuan Operasional Sekolah atau Bantuan Operasional Pendidikan dapat digunakan untuk pengadaan barang sesuai kebutuhan sekolah termasuk untuk membiayai keperluan dalam pencegahan pandemi Covid-19 seperti penyediaan alat kebersihan, *hand sanitizer*, *disinfectant*, dan masker bagi warga sekolah serta untuk membiayai pembelajaran daring/jarak jauh.

Demikian untuk menjadi perhatian dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.



Tembusan Yth:

1. Seluruh Kepala Dinas Pendidikan Provinsi;
2. Seluruh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota; dan
3. Seluruh Kepala Satuan Pendidikan.

Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Covid-19	
Ujian Nasional (UN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ujian Nasional (UN) tahun 2020 dibatalkan</li> <li>Kelulusan dalam UN tidak menjadi syarat kelulusan sekolah atau seleksi masuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi</li> </ul>
Ujian Sekolah (US)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ujian Sekolah untuk kelulusan dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan</li> <li>Ujian Sekolah tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh</li> <li>Sekolah yang belum melaksanakan Ujian Sekolah dapat menggunakan nilai lima semester terakhir untuk menentukan kelulusan siswa</li> </ul>
Proses Belajar dari Rumah	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembelajaran dengan jarak jauh atau melalui pengalaman belajar yang bermakna, tanpa terbebani tuntutan menuntaskan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan</li> <li>Dapat dilakukan jalur pendidikan kejuruan, antara lain mengenai pandemi Covid-19</li> <li>Aktivitas dan tugas pembelajaran dapat bervariasi antar siswa, sesuai minat dan kondisi masing-masing, termasuk mempertimbangkan kesenjangan akses/fasilitas belajar di rumah</li> </ul>
Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas pendidikan dan sekolah menyiapkan mekanisme PPDB yang mengikuti protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19, termasuk mencegah berkumpulnya siswa dan orangtua secara fisik di sekolah</li> <li>PPDB Jalur Prestasi (non Zonasi dan non Akumulasi) menggunakan (a) akumulasi nilai rapor selama lima semester terakhir, dan/atau (b) prestasi akademik dan non-akademik di luar rapor sekolah</li> </ul>

Gambar: 12. 1 Model Kebijakan Pendidikan Makro

Sumber: diolah oleh Penulis

## Model Kebijkana Pendidikan Makro ditindaklajuti oleh Kebijakan Dirjen seperti contoh berikut:



Yth: 1. Rektor/Ketua Perguruan Tinggi Keagamaan Islam;  
2. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi;  
3. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota;  
4. Koordinator Kopertais dan  
5. Pimpinan Pesantren dan Pendidikan Keagamaan Islam: Se-Indonesia

**SURAT EDARAN**  
NOMOR: B-1673.1/B.J.1/08/2020  
TENTANG  
PANDUAN PENYELENGGARAAN PEMBELAJARAN PADA TAHUN AJARAN 2020/2021 DAN TAHUN AKADEMIK 2020/2021 BAGI SATUAN PENDIDIKAN MADRASAH, PESANTREN, PENDIDIKAN KEAGAMAAN ISLAM, DAN PERGURUAN TINGGI KEAGAMAAN ISLAM DI MASA PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)

**A. Umum**

Bahwa yang menindaklanjuti Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01/Memkes/363/2020, dan Nomor 440-882 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 Di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/KB/2020, Nomor 612 Tahun 2020, Nomor HK.01.08/Memkes/502/2020, dan Nomor 119/4536/SJ tentang Perubahan atas Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01/Memkes/353/2020, dan Nomor 440-882 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 Di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), dipandang perlu untuk menerbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Islam tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 Bagi Satuan Pendidikan Madrasah, Pesantren, Pendidikan Keagamaan Islam, dan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

-2-

**B. Maksud dan Tujuan**

Maksud dan Tujuan Surat Edaran ini adalah sebagai panduan bagi penyelenggaraan pembelajaran bagi Satuan Pendidikan Madrasah, Pesantren, Pendidikan Keagamaan Islam, dan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam di masa pandemi COVID-19.

**C. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup Surat Edaran ini mencakup ketentuan pelaksanaan pembelajaran pada Satuan Pendidikan Madrasah, Pesantren, Pendidikan Keagamaan Islam, dan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam di masa pandemi COVID-19.

**D. Ketentuan Pembelajaran untuk Satuan Pendidikan Madrasah:**

- Satuan Pendidikan Madrasah yang berada di daerah ZONA HIJAU dan KUNING berdasarkan data Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nasional (<https://covid19.go.id/peta-risiko>) dapat melakukan pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan setelah mendapatkan izin dari kantor wilayah Kementerian Agama provinsi, dan kantor Kementerian Agama kabupaten/kota sesuai kewenangannya berdasarkan persetujuan satuan tugas percepatan penanganan COVID-19 setempat;
- Satuan Pendidikan Madrasah yang berada di daerah ZONA ORANYE dan MERAH berdasarkan data Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nasional, (<https://covid19.go.id/peta-risiko>) dilarang melakukan proses pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan dan tetap melanjutkan kegiatan Belajar Dari Rumah (BDR);
- Ketentuan penyelenggaraan pembelajaran di satuan pendidikan madrasah yang berada di ZONA HIJAU dan KUNING berpedoman pada ketentuan perubahan atas Keputusan Bersama Menteri (KBM);
- Ketentuan penyelenggaraan pembelajaran di satuan pendidikan madrasah yang berada di ZONA ORANYE dan MERAH berpedoman pada Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2791 Tahun 2020 tentang Panduan Kurikulum Darurat pada Madrasah;
- Kepala Satuan Pendidikan Madrasah pada SEMUA ZONA wajib mengisi daftar periksa pada laman *Education Management Information System* (EMIS) Kementerian Agama untuk menentukan kesiapan satuan pendidik sebagaimana diatur dalam perubahan KBM.
- Kantor Kementerian Agama provinsi dan/atau kantor Kementerian Agama kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya pada SEMUA ZONA:
  - wajib memastikan seluruh kepala satuan pendidikan madrasah mengisi daftar periksa pada lama EMIS untuk menentukan kesiapan satuan pendidikan; dan
  - tidak memperbolehkan pembelajaran tatap muka di satuan pendidik bagi:
    - satuan pendidikan yang belum memenuhi semua daftar periksa; atau

-3-

- satuan pendidikan yang sudah memenuhi daftar periksa namun kepada satuan pendidikan madrasah menyatakan belum siap.
- Pembelajaran praktik bagi peserta didik Madrasah Aliyah Kejuanan (MAK) pada ZONA ORANGE dan MERAH sedapat mungkin dilaksanakan dengan pembelajaran jarak jauh, namun apabila diperlukan, pembelajaran praktik di laboratorium, studio, bengkel, dan tempat pembelajaran praktik lainnya diperbolehkan dengan wajib menerapkan protokol kesehatan.

**E. Ketentuan Pembelajaran pada Pesantren dan Pendidikan Keagamaan Islam Berasrama**

- Pendidikan Pesantren berasrama meliputi:
  - Pendidikan Diniyah Formal (PDF);
  - Satuan Pendidikan Muadalah (SPM);
  - Ma'had Aly;
  - Pendidikan Kesetaraan Pada Pondok Pesantren Salafiyah (PKPPS);
  - Pendidikan Madrasah atau Satuan Pendidikan Yang Terintegrasi Dengan Pesantren/Madrasah atau Sekolah Dalam Pesantren;
  - Perguruan Tinggi Yang Terintegrasi Dengan Pesantren/Perguruan Tinggi Dalam Pesantren; dan
  - Pendidikan Pesantren Berbentuk Kajian Kitab Kuning (Nonformal).
- Pendidikan Keagamaan Islam berasrama meliputi:
  - Madrasah Diniyah Takmiliah (MDT) tertentu; dan
  - Lembaga Pendidikan Al Quran (LPQ) tertentu.
- Ketentuan penyelenggaraan pembelajaran pada tahun ajaran 2020/2021 di masa pandemi COVID-19 bagi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan Islam berasrama berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam ketentuan perubahan atas Keputusan Bersama Menteri (KBM).

**F. Ketentuan Pembelajaran pada Pendidikan Keagamaan Islam Tidak Berasrama**

- Satuan Pendidikan Keagamaan Islam tidak berasrama meliputi:
  - Madrasah Diniyah Takmiliah (MDT); dan
  - Lembaga Pendidikan Al Quran (LPQ).
- Ketentuan penyelenggaraan pembelajaran bagi Satuan Pendidikan Keagamaan Islam tidak berasrama pada tahun ajaran 2020/2021 dan tahun akademik 2020/2021 mengikuti ketentuan yang berlaku pada satuan pendidikan madrasah dan pendidikan tinggi yang tidak menerapkan sistem asrama sebagaimana diatur dalam ketentuan perubahan atas Keputusan Bersama Menteri (KBM).

**G. Ketentuan Pembelajaran pada Perguruan Tinggi Keagamaan Islam:**

- Pemimpin perguruan tinggi keagamaan Islam pada SEMUA ZONA hanya dapat mengizinkan aktivitas mahasiswa di kampus jika memenuhi protokol kesehatan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam untuk kegiatan yang tidak dapat digantikan dengan pembelajaran daring, seperti:
  - penelitian di laboratorium untuk akripi, lesi, dan disertasi; dan
  - ugas laboratorium, praktikum, studio, bengkel, dan kegiatan akademik/lokal serupa.

-4-

- penelitian di laboratorium untuk akripi, lesi, dan disertasi; dan
- ugas laboratorium, praktikum, studio, bengkel, dan kegiatan akademik/lokal serupa.

- Model pembelajaran di perguruan tinggi keagamaan Islam pada SEMUA ZONA untuk mata kuliah teori dilakukan dengan daring, demikian juga untuk mata kuliah praktik sedapat mungkin tetap dilakukan dengan daring. Dalam hal pencapaian kompetensi pada mata kuliah tertentu tidak dapat dicapai dengan pembelajaran daring, seluruh mata kuliah diizinkan di bagian akhir semester. Apabila diperlukan untuk hadir di laboratorium, bengkel, perpustakaan, dan/atau studio, wajib menerapkan protokol kesehatan serta mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam.
- Perguruan Tinggi Keagamaan Islam wajib melakukan pengembangan model dan teknologi pembelajaran berbasis TI yang disesuaikan dengan kapasitas dan kebutuhannya melalui Instansi *Learning Management System* (LMS) yang dibentuk oleh masing-masing kampus.
- Pemimpin perguruan tinggi keagamaan Islam melaporkan perkembangan proses pembelajaran secara berkala per triwulan kepada Direktur Jenderal Pendidikan Islam Cq. Direktur Pendidikan Tinggi Keagamaan Islam.

**H. Penutup**

Demikian Surat Edaran dibuat untuk dilaksanakan sebaik-baiknya, apabila di kemudian hari terdapat perubahan kebijakan akan dilakukan penyesuaian sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 24 Agustus 2020

**DIREKTUR JENDERAL  
PENDIDIKAN ISLAM,**



**MUHAMMAD ALI RAMDHANI,**  
Direktur Jenderal Pendidikan Islam

Tembusan:

- Menteri Agama RI
- Gubernur se-Indonesia
- Pit. Sekretaris Jenderal Kementerian Agama
- Inspektur Jenderal Kementerian Agama
- Waikotab/Rupat se-Indonesia
- Ketua Gugus Tugas COVID-19 Pusat/Daerah Kementerian Agama

**Gambar: 12. 2 Model Kebijkana Pendidikan Meso Dirjen**

Sumber: diolah oleh Penulis

## Model Kebijkana Pendidikan Makro ditindaklajuti oleh Kebijakan Dirjen seperti contoh berikut:



**PEMERINTAH DAERAH PROVINSI JAWA BARAT  
DINAS PENDIDIKAN**

Jln. Dr. Radjiman No. 6 Telp. (022) 4264813 Fax. (022) 4264881  
Wisselboard (022) 4264944, 4264957, 4264973  
BANDUNG (40171)

Nomor : 443/ 3302– Set.Disdik  
Sifat : amat segera  
Lampiran : -  
Hal : Pelaksanaan Ujian Nasional dan Kegiatan Belajar Mengajar pada Satuan Pendidikan di Jawa Barat.

Bandung, 15 Maret 2020

Kepada  
Yth. 1. Kepala Cabang Dinas Pendidikan Wilayah I-XIII, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat  
2. Kepala Dinas Pendidikan Kab./Kota se-Jawa Barat  
3. Kepala Satuan Pendidikan se-Jawa Barat  
di Tempat.

Bahwa dalam rangka pencegahan penyebaran Covid-19 pada satuan pendidikan di Jawa Barat serta perkembangan kondisi saat ini, dengan memperhatikan:

- Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 443/Kep.176-Dinkes/2020 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan *Coronavirus Disease* 19 (Covid-19) di Jawa Barat
- Surat Edaran Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan RI Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pencegahan Corona Virus Disease ( COVID -19) Pada Satuan Pendidikan;
- Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 400/26/HUKHAM Tanggal 13 Maret 2020 Tentang Peningkatan Kewaspadaan Terhadap Risiko Penularan Infeksi *Coronavirus Disease*-19 (COVID-19); dan
- Surat Ketua BSNP Nomor 0114/SDAR/BSNP/III/2020 tanggal 14 Maret 2020 perihal Pelaksanaan UN Tahun 2020 terkait Penyebaran Virus Corona (COVID-19).

kami minta Saudara melakukan hal-hal sebagai berikut:

- Pelaksanaan Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) dilaksanakan di rumah masing-masing mulai tanggal 16 s.d. 29 Maret 2020;
- Kepala Satuan Pendidikan agar menugaskan setiap Guru dan Tenaga kependidikan untuk memberikan tugas/pembelajaran jarak jauh kepada seluruh peserta didik yang diliburkan sebagaimana angka 1, serta tetap hadir di satuan pendidikan sesuai hari dan jam kerja sebagaimana ketentuan yang berlaku. Dalam pemberian tugas/pembelajaran jarak jauh yang diberikan oleh guru agar menyampaikan materi yang berhubungan tentang edukasi mengenai Covid-19;
- Kepala Satuan Pendidikan menginformasikan kepada orang tua peserta didik untuk melakukan pengawasan dan memastikan putra/putrinya melaksanakan kegiatan pembelajaran di rumah (tidak melakukan bepergian/wisata dan/atau kegiatan lain yang tidak selaras dengan berbagai upaya pencegahan Penularan Infeksi Covid-19)
- Kepala Cadisdik Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dan Kepala Dinas Pendidikan Kab./Kota se-Jawa Barat bersama dengan Pengawas Sekolah melakukan pemantauan penyelenggaraan KBM sebagaimana angka 1 di setiap satuan pendidikan sebagaimana kewenangannya;
- Sehubungan terdapatnya keadaan darurat, yaitu telah ditetapkannya Covid-19 sebagai pandemi di Provinsi Jawa Barat, maka penyelenggaraan Ujian Nasional dan Ujian Sekolah ditunda sementara waktu sampai dengan waktu yang ditentukan kemudian;

- Kepala Cadisdik Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Kepala Dinas Pendidikan Kab./Kota, dan Kepala Satuan Pendidikan agar melaporakan pelaksanaan ketentuan sebagaimana tersebut di atas secara berjenjang melalui saluran informasi yang tersedia;
- Menunda kegiatan untuk mengumpulkan banyak orang atau kegiatan di lingkungan luar instansi dan satuan pendidikan (seminar, studi wisata, berkemah, dan kegiatan sejenis lainnya);
- Dalam pelaksanaannya, agar seluruh pemangku kepentingan bidang pendidikan, guru, tenaga kependidikan, serta peserta didik agar melaksanakan pola hidup sehat dan mempedomani Surat Edaran Gubernur Jawa Barat nomor 400/26/HUKHAM Tentang Peningkatan Kewaspadaan Terhadap Risiko Penularan Infeksi *Coronavirus Disease*-19 (COVID-19) baik di instansi kerja, satuan pendidikan, maupun rumah.

Atas perhatian dan kerjasamanya, disampaikan terima kasih.



Tembusan, Yth.:

- Bapak Gubernur Jawa Barat (sebagai laporan);
- Bapak Wakil Gubernur Jawa Barat;
- Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Barat;
- Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat;
- Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat;
- Pengawas SMA/SMK/SLB se-Jawa Barat.

Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Covid-19	
<b>Ujian Nasional (UN)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Ujian Nasional (UN) tahun 2020 dibatalkan.</li><li>Kekabsertan dalam UN tidak menjadi syarat kelulusan sekolah atau seleksi masuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi.</li></ul>
<b>Ujian Sekolah (US)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Ujian Sekolah untuk kelulusan dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan.</li><li>Ujian Sekolah tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh.</li><li>Sekolah yang belum melaksanakan Ujian Sekolah dapat menggunakan nilai lima semester terakhir untuk menentukan kelulusan siswa.</li></ul>
<b>Praktek Belajar dan Riset</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Pembelajaran daring/jarak jauh untuk memberi pengalaman belajar yang bermakna, tanpa terbebani tuntutan menuntaskan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan.</li><li>Dapat dilakukan pada pendidikan kecakapan hidup, antara lain mengenai pandemic Covid-19</li><li>Aktivitas dan tugas pembelajaran dapat berwujud antar siswa, sesuai minat dan kondisi masing-masing, termasuk mempertimbangkan kesenjangan akses/fasilitas belajar di rumah.</li></ul>
<b>Pemeriksaan Penerta Duta Baru (PPDB)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Dinas pendidikan dan sekolah menyiapkan mekanisme PPDB yang mengikuti protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19, termasuk menegakkan berkeseluruhan siswa dan orang tua secara fisik di sekolah.</li><li>PPDB Jalur Prestasi (non Zonasi dan non Adanya) menggunakan nilai rapor selama lima semester terakhir, ditambah (3) prestasi akademik dan non-akademik di luar rapor sekolah.</li></ul>

Gambar: 12. 2 Model Kebijkana Pendidikan Meso Propinsi

Sumber: diolah oleh Penulis

### **3. Permasalahan dalam Kebijakan Messo Pendidikan pada Level Daerah**

Rendahnya Kesejahteraan Guru (Permasalahan pendidikan di tingkat Messo); Hal yang satu ini juga berperan dalam rendahnya kualitas pendidikan Indonesia. buktinya dari survei FGII (Federasi Guru Independen Indonesia) saat pertengahan tahun 2005. Sekarang pendapatan rata-rata guru PNS per bulan sebesar Rp 1,5 juta. guru bantu Rp, 460 ribu, dan guru honorer di sekolah swasta rata-rata Rp 10 ribu per jam. Dengan pendapatan seperti itu, pastilah belum dapat mencukupi kebutuhan keluarga, wal hasil banyak guru melakukan pekerjaan sampingan. Ada yang mengajar lagi di sekolah lain, memberi les pada sore hari, menjadi tukang ojek, pedagang mie rebus, pedagang buku/lks, pedagang pulsa ponsel, dan sebagainya (Republika, 13 juli, 2005).

Sejak adanya UU Guru dan Dosen Pasal 10, memeberikan jaminan kelayakan hidup. Guru dan Dosen akan mendapat penghasilan yang pantas dan memadai. Tetapi, masalah lain yang muncul yaitu kesenjangan kesejahteraan Guru Swasta dan Negeri. Dapat dilihat di lingkungan pendidikan swasta, kesejahteraan masih sulit mencapai taraf ideal. Implikasinya pada kinerja yang dilakukan pastinya dalam pelaksanaan proses pendidikan antara lain, guru belum memenuhi standarisasi mutu Pendidikan Nasional, bahkan guru yang mengajar bukan pada bidang keahlian mereka.

### **4. Solusi untuk Permasalahan dalam Kebijakan Messo Pendidikan pada Level Daerah**

Solusi yang ditawarkan Permasahan Rendahnya Kesejahteraan Guru (Permasalahan pendidikan di tingkat Messo):

- a. Guru sebagai tenaga kependidikan juga memiliki peran yang sentral dalam penyelenggaraan suatu sistem pendidikan. Sebagai sebuah pekerjaan, tentu dengan menjadi seorang guru juga diharapkan dapat memperoleh kompensasi yang layak untuk kebutuhan hidup. Dalam teori motivasi, pemberian reward dan punishment yang sesuai merupakan perkara yang dapat mempengaruhi kinerja dan mutu dalam bekerja, termasuk juga perlunya jaminan kesejahteraan bagi para pendidik agar dapat meningkatkan kualitas dan mutu pendidikan yang selama ini masih terpuruk. Advertisement Report this ad.
- b. Dalam hal tunjangan sudah selayaknya dari Dinas Pendidikan dan Pengajaran Propinsi lebih memperhatikan tunjangan guru yang manusiawi untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya mengingat peranan dari seorang guru yang begitu besar dalam upaya mencerdaskan suatu generasi. Di samping diberi solusi peningkatan kesejahteraan, juga diberi solusi dengan membiayai guru melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, dan memberikan berbagai pelatihan untuk

meningkatkan kualitas guru. Rendahnya prestasi siswa, misalnya, diberi solusi dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas materi pelajaran, meningkatkan alat-alat peraga dan sarana-sarana pendidikan.

- c. Merekrut jumlah tenaga pendidik dan kependidikan sesuai kebutuhan di lapangan disertai dengan adanya peningkatan kualitas dan kompetensi yang tinggi, jaminan kesejahteraan dan penghargaan untuk mereka. Pembangunan sarana dan prasarana yang layak dan berkualitas untuk menunjang proses belajar-mengajar.

## REFEREN

1. Suyanta, et al. "Studi Kebijakan Pendidikan: Analisis Standar Pendidik di Kabupaten Temanggung". Bhumiphala: Jurnal Pengembangan Daerah, 1: 1 (Januari 2020), 25-35.
2. Iwan Heriawan. Kebijakan Pendidikan Provinsi (Slta Dan Smk) Dan Analisis Swot Di Kalimantan Timur. Jurnal Pendas Mahakam. Vol 3 (2). 98-116. (Agustus 2018), 100.
3. Riant Nugroho,. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi). (PT. Elex Media Komputindo: Jakarta, 2006), 31
4. Dubois, Brenda & Karla K. Miley. 2014. *Social Work an Empowered Profession*. New York: USA. Pearson.
5. Zastrow H. Charles and Kirst Ashman Karen K. 2004. *Understanding human behavior and the social environment*. New York: Thomson Learning Inc.
6. Sheafor, B.W. & Horejsi, C.R. 2003. *Techniques and Guidelines for Social Work. Practice*. Sixth Edition. New York: Pearson Education, USA.
7. Imron, Arifin, 1995, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
8. Gio Bintungan. *Masalah Pendidikan di Indonesia*. (Republika, 13 juli, 2005). Tag. Akademika. Tersedia dalam [https://www.academia.edu/35782762/Artikel\\_Masalah\\_Pendidikan\\_di\\_Indonesia](https://www.academia.edu/35782762/Artikel_Masalah_Pendidikan_di_Indonesia)
9. Syaiful Sagala, 2013. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: Alfabeta
10. Suryatama, Erwin. 2014. *Aplikasi ISO Sebagai Standar Mutu*. Jakarta. Kata Pena.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraksikan 4 poin penting Kebijakan Meso Pembangunan Pendidikan di Inonesia
  - Konsep kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Aktor kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Substansi Kebijakan Meso pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Karakteristik, Model, Permasalahan dan Solusi Kebijakan Meso Pendidikan Nasional;
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Hari/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Ora :  
NIM :  
JURUSAN :

**Resensi Rangkaian:**

**A** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**B** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**C** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**D** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

summary:  
-----  
-----  
-----  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500 Kata

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buat Poster dari CK untuk diperesntasikan

# Part. XIII

## KEBIJAKAN MIKRO PENGEMBANGAN PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa, diharapkan mampu memahami kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya dalam menganalisis kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pokok pembangunan nasional, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Menjelaskan Konsep kebijakan Mikro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Menjelaskan Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Meso di Tingkat Mikro;
- Menjelaskan Strategi Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Sekolah/Madrasah
- Menjelaskan Karakteristik, Permasalahan, dan Solusi Kebijakan Makro Pendidikan

### POKOK BAHASAN

- Konsep kebijakan Mikro pembangunan Pendidikan Nasional;
- Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Meso di Tingkat Mikro;
- Strategi Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Sekolah/Madrasah
- Karakteristik, Permasalahan, dan Solusi Kebijakan Makro Pendidikan

## TOPIK BAHASAN

Dalam penerapan system pendidikan baik secara makro maupun mikro bertujuan untuk peningkatan mutu berbasis sekolah yang nantinya diharapkan sekolah dapat bekerja dalam koridor-koridor tertentu antara lain sebagai berikut: Sumber daya; sekolah harus mempunyai fleksibilitas dalam mengatur semua sumber daya sesuai dengan kebutuhan setempat. Selain pembiayaan operasional/adminitrasi, pengelolaan keuangan harus ditujukan untuk: (1) memperkuat sekolah dalam menentukan dan mengalokasikan dana sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan untuk proses peningkatan mutu, (2) pemisahan antara biaya yang bersifat akademis dari proses pengadaannya, dan (3), pengurangan kebutuh-an birokrasi pusat. Pertanggungjawaban (*accountability*), sekolah dituntut untuk memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah. Hal ini merupakan perpaduan atas komitmen terhadap standar keberhasilan dan harapan /tuntutan orang tua/masyarakat. Pertanggungjawaban (*accountability*) ini bertujuan untuk meyakinkan bahwa dana masyarakat dipergunakan sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan dalam rangka meningkatkan kua-litas pendidikan dan jika mungkin untuk menyajikan informasi mengenai apa yang telah dikerjakan. Untuk itu setiap sekolah harus memberikan laporan pertanggungjawaban dan mengkomunikasikannya kepada orang tua/masyarakat dan pemerintah, dan melaksanakan kaji ulang secara komperehensif terhadap pelaksanaan program prioritas sekolah dalam proses peningkatan mutu.

## TOPIK BAHASAN

Sekolah/Madrasah, sebagai pelaksanaan Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu masih perlu dikaji dan diteliti. Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat masih perlu dirancang secara strategis. Standar Nasional Pendidikan disempurnakan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

### A. Konsep Dasar Kebijakan Mikro Pembangunan Pendidikan Nasional

#### 1. Makna dan Hakikat Kebijakan Mikro Pendidikan

Kebijakan publik termasuk kebijakan pendidikan yang bersifat mikro, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan publik yang di atasnya. (Riant Nugroho, 2006:31). Bentuk kebijakan ini misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota. Bentuk kebijakan publik baik

kebijakan publik makro, meso dan mikro tersebut dalam proses pembuatannya melibatkan banyak variabel yang harus dikaji secara kompleks dan menyeluruh. Untuk itu, terdapat tahapan-tahapan proses penyusunan kebijakan publik yang perlu untuk dikaji. Kebijakan mikro mencakup di lingkup Lembaga, perusahaan, organisasi, komunitas atau kelompok. Kebijakan mikro bidang pendidikan berada pada kebijakan di level lembaga pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, dsb. Kebijakan mikro berlaku untuk lingkup tertentu. Oleh karena itu, kebijakan mikro tidak akan sama antara satu lembaga dengan lembaga lainnya atau satu sekolah dengan sekolah lainnya. Kebijakan mikro tersebut tidak berpengaruh pada pihak di luar lingkup tersebut. Misal, adanya aturan sekolah memakai kerudung di sekolah berbasis agama, tidak berlaku bagi sekolah lain di luar sekolah tersebut. (Suyanta, et al. 2020: 29).

Pada hakikatnya, kebijakan Mikro (*Local Level*); Kebijakan mikro meliputi atau mencakup di lingkup perusahaan, organisasi, komunitas dan kelompok. Kebijakan mikro berlaku untuk lingkup tertentu seperti yang telah disebutkan, sehingga kebijakan mikro di lingkup tertentu bias tidak sama dengan yang lainnya, dan kebijakan tersebut tidak berpengaruh pada pihak di luar lingkup tersebut. Contoh kebijakan mikro adalah peraturan tertulis di Sekolah/Madrasah tentang tata cara berpakaian yang sopas, berkerah, tidak ketat, dan bersepatu. Kebijakan tersebut diangkat menjadi contoh karena bisa saja kebijakan tersebut tidak berlaku di luar lingkup Sekolah/Madrasah.

Berdasarkan ulasan di atas, disimpulkan bahwa tingkat kebijakan mikro berlaku dalam suatu kelompok atau komunitas tertentu. Kebijakan makro menjadi landasan untuk kebijakan meso dan kebijakan mikro. Konsep tersebut seperti mata air yang mengalir dari tempat yang tinggi ke tempat yang rendah.

## **2. Tujuan Kebijakan Mikro Pendidikan dan Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Mikro**

Kebijakan pendidikan dibutuhkan untuk merealisasikan keberhasilan standar nasional pendidikan. Dengan adanya Standar Nasional Pendidikan diharapkan kualitas pendidikan dapat diwujudkan dalam proses pembangunan. Sebagaimana pelaksanaan program wajib belajar dituntut memenuhi Standar Nasional Pendidikan yaitu kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Suyanta, et al. 2020: 29).

## **3. Peran dan Ekspetasi Birokrasi Kebijakan di Lembaga Sekolah/Madrasah tataran Mikro Pendidikan**

Reformasi pendidikan pada era reformasi dewasa ini secara prinsip sebenarnya mengarah pada dua sasaran penting. Pertama reformasi pendidikan diarahkan untuk memberikan tanggungjawab lebih besar kepada birokrasi di daerah untuk secara langsung menangani pendidikan, dengan memobilisasi dukungan penuh masyarakat (desentralisasi). Kedua, reformasi

ditujukan untuk meningkatkan dinamika internal sekolah, dengan memberikan kesempatan lebih besar pada level sekolah: kepala sekolah, guru, orang tua siswa, staf administrasi dalam melaksanakan penyelenggaraan sekolah sehari-hari (otonomi sekolah) atau disebut juga dalam wujud Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), (Zamroni, 2007: 204),

Ekspetasi birokratis adalah tuntutan dan kewajiban formal yang ditetapkan oleh suatu organisasi termasuk di satuan lembaga pendidikan; ekspetasi birokratis merupakan bahan mentah utama dalam struktur organisasional. Peran birokratis ditentukan oleh serangkaian ekspetasi yang dileburkan ke dalam posisi dan jabatan di dalam suatu organisasi tertentu. Di lembaga sekolah, jabatan kepala sekolah, guru dan siswa sangatlah penting dan masing-masingnya didefinisikan berdasarkan serangkaian ekspetasi. Ekspetasi birokratis memerinci dan menetapkan perilaku yang semestinya/tepat bagi peran atau posisi tertentu. Seorang guru, mengemban kewajiban untuk merancang pengalaman belajar para siswa dan memiliki tugas untuk melibatkan para murid dengan cara yang efektif secara pedagogis. Peran dan ekspetasi birokratis merupakan cetak biru resmi bagi aksi, yang merupakan hadiah/fasilitas organisasi jabatan (Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, 2004:36).

Singkat kata, organisasi formal semisal sekolah/madrasah memiliki struktur yang terdiri atas ekspetasi dan peran birokratis, sebuah hierarki jabatan dan posisi, aturan dan peraturan, serta spesialisasi. Ekspetasi birokratis mendefinisikan peran-peran organisasional; peran dileburkan ke dalam posisi dan jabatan. Adapun posisi dan jabatan disusun ke dalam sebuah hirarki kewenangan/otoritas formal yang sesuai dengan kekuasaan dan status relatifnya. Aturan dan peraturan ditetapkan untuk memandu pengambilan keputusan dan meningkatkan rasionalitas organisasional, sedangkan tenaga kerja dibagi-bagi sesuai dengan spesialisasi individu di dalam tugas. Perilaku di sekolah sebagian ditentukan oleh struktur organisasinya; sebagian struktur mempermudah dan sebagian yang lain menghambat fungsi sekolah. (Mujiyanto Solichin, 2015:172).

#### **4. Sistem Kekuasaan dan Politik organisasi Kebijakan di Lembaga Sekolah/Madrasah tataran Mikro Pendidikan**

Sistem kekuasaan, pada tingkat mikro peminididkan menurut Mitzberg sebagaimana dikutip oleh Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, (2014: 360), mengajukan serangkaian 4 (empat) sistem kekuasaan internal sebuah birokratis yang menjadi sumber dasar untuk mengontrol Impemetasi Kebijakan kehidupan organisasional (contoh kekuasaan internal di institusi pendidikan sebagaimana uraian di atas), yaitu berupa sistem otoritas, sistem ideologi (iklim dan budaya), sistem kepakaran, dan sistem politik. Berikut penjabaran keempat sistem tersebut di atas:

- a. sistem otoritas merupakan arus formal kekuasaan melalui saluran-saluran sah yang memungkinkan organisasi mencapai tujuan-tujuan formalnya;
- b. sistem ideologi; adalah serangkaian kesepakatan informal dikalangan guru tentang sekolah berikut hubungan-hubungannya dengan kelompokkelompok lain yang muncul sewaktu organisasi mengembangkan budayanya;
- c. sistem kepakaran adalah hubungan timbal balik di kalangan pakar atau kaum profesional untuk memecahkan ketidakpastian-ketidakpastian darurat/genting yang dihadapi oleh organisasi;
- d. sistem politik adalah jaringan politik organisasi yang tidak memiliki legitimasi dari tiga sistem kekuasaan lainnya. Sistem ini juga tidak memiliki konsensus dan peraturan. Politik bisa dilukiskan sebagai serangkaian permainan yang dimainkan oleh para pemilik kekuasaan. Permainan politik bisa hidup berdampingan dengan sistem-sistem yang sah, bermusuhan dengan sistem, atau menggantikan sistem-sistem kontrol yang sah.

Selain itu, lebih lanjut diperlukan juga adanya taktik politik dalam sebuah organisasi atau yang lebih lazim disebut politik organisasi. Taktik politik yang dilakukan pelaku organisasi antara lain dengan cara; (1) merebut hati masyarakat, (2) pembangunan jaringan dengan orang-orang berpengaruh, (3) manajemen organisasi untuk mengontrol orang lain atau membangun statusnya sendiri, (4) manajemen kesan, (5) pembangunan koalisi, (6) pengkambinghitaman, (7) meningkatkan diri agar sangat dibutuhkan, (8), menyanjung untuk mendapatkan kekuasaan dan pengaruh, (9) mendapatkan perhatian dari atasan” (Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, (2014: 372).

Intinya, peran birokrasi di lembaga sekolah menjadi puncak model implementasi kebijakan, oleh karenanya diperlukan adanya pembaharuan manajemen pada satuan pendidikan. Proses pembaharuan tersebut berkaitan dengan pengembangan (*development*), penyebaran (*diffusion*), diseminasi (*dissemination*).

## **B. Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Meso di Tingkat Mikro**

### **1. Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Mikro**

Dalam penerapan system pendidikan baik secara makro maupun mikro bertujuan untuk peningkatan mutu berbasis sekolah yang nantinya diharapkan sekolah dapat bekerja dalam koridor-koridor tertentu antara lain sebagai berikut: Sumber daya; sekolah harus mempunyai fleksibilitas dalam mengatur semua sumber daya sesuai dengan kebutuhan setempat. Selain pembiayaan operasional/adminitrasi, pengelolaan keuangan harus ditujukan untuk:

- a. memperkuat sekolah dalam menentukan dan mengalokasikan dana sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan untuk proses peningkatan mutu,
- b. pemisahan antara biaya yang bersifat akademis dari proses pengadaannya, dan
- c. pengurangan kebutuhan birokrasi pusat.
- d. Pertanggungjawaban (*accountability*), sekolah/Madrasah, dituntut untuk memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah.

Hal ini merupakan perpaduan atas komitmen terhadap standar keberhasilan dan harapan / tuntutan orang tua/masyarakat. Pertanggungjawaban (*accountability*) ini bertujuan untuk meyakinkan bahwa dana masyarakat dipergunakan sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan dan jika mungkin untuk menyajikan informasi mengenai apa yang telah dikerjakan. Untuk itu setiap sekolah/madrasah harus memberikan laporan pertanggungjawaban dan mengkomunikasikannya kepada orang tua/masyarakat dan pemerintah, dan melaksanakan kajian ulang secara komprehensif terhadap pelaksanaan program prioritas sekolah dalam proses peningkatan mutu.

## **2. Pertanggungjawaban Penerapan Kurikulum**

Penerapan Kurikulum; berdasarkan kurikulum standar yang telah ditentukan secara nasional, sekolah bertanggung jawab untuk mengembangkan kurikulum baik dari standar materi (*content*) dan proses penyampaiannya. Melalui penjelasan bahwa materi tersebut ada manfaat dan relevansinya terhadap siswa (Agustiar, 2008), sekolah harus menciptakan suasana belajar yang menyenangkan dan melibatkan semua indera dan lapisan otak serta menciptakan tantangan agar siswa tumbuh dan berkembang secara intelektual dengan menguasai ilmu pengetahuan, keterampilan, memiliki sikap arif dan bijaksana, karakter dan memiliki kematangan emosional. Ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam kegiatan ini yaitu:

- a. Pengembangan kurikulum tersebut harus memenuhi kebutuhan siswa.
- b. Bagaimana mengembangkan keterampilan tersebut kepada siswa sedapat mungkin secara efektif dan efisien dengan memperhatikan sumber daya yang ada.
- c. Pengembangan berbagai pendekatan yang mampu mengatur perubahan sebagai fenomena alamiah di sekolah.

Untuk melihat progres pencapaian kurikulum, siswa harus dinilai melalui proses tes yang dibuat sesuai dengan standar nasional dan mencakup berbagai aspek kognitif, afektif dan psikomotor maupun aspek psikologi lainnya. Proses ini akan memberikan masukan ulang secara obyektif kepada orang tua mengenai anak mereka (siswa) dan kepada sekolah yang

bersangkutan maupun sekolah lainnya mengenai performan sekolah sehubungan dengan pro-ses peningkatan mutu pendidikan.

### 3. Pertanggungjawaban Personil Sekolah/Madrasah

Personil sekolah; sekolah bertanggung jawab dan terlibat dalam proses rekrutmen (dalam arti penentuan jenis guru yang diperlukan) dan pembinaan struktural staf sekolah (kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru dan staf lainnya). Sementara itu pembinaan profesional dalam rangka pembangunan kapa-sitas/kemampuan kepala sekolah dan pembinaan keterampilan guru dalam pengim- plementasian kurikulum termasuk staf kependidikan lainnya dilakukan secara terus menerus atas inisiatif sekolah. Untuk itu birokrasi di luar sekolah berperan untuk menyediakan wadah dan instrumen pendukung. Dalam konteks ini pengembangan profesional harus menunjang peningkatan mutu dan penghargaan terhadap prestasi perlu dikembangkan. Manajemen peningkatan mutu berbasis se-kolah memberikan kewenangan kepada se-kolah untuk mengontrol sumber daya manusia, fleksibilitas dalam merespon kebutuhan masyarakat, misalnya pengangkatan tenaga honorer untuk keterampilan yang khas, atau muatan lokal. Demikian pula mengirim guru untuk berlatih di institusi yang dianggap tepat. Konsekwensi logis dari itu, sekolah harus diperkenankan untuk:

- a. Mengembangkan perencanaan pendidikan dan prioritasnya di dalam kerangka acuan yang dibuat oleh pemerintah.
- b. Memonitor dan mengevaluasi setiap kemajuan yang telah dicapai dan menentukan apakah tujuannya telah sesuai dengan kebutuhan untuk peningkatan mutu.
- c. Menyajikan laporan terhadap hasil dan performanya kepada masyarakat dan pemerintah sebagai konsumen dari layanan pendidikan (pertanggung jawaban kepada stake-holders)

Uraian tersebut di atas memberikan wawasan pemahaman kepada kita bahwa tanggung jawab peningkatan kualitas pendidikan secara mikro telah bergeser dari birokrasi ke pusat unit pengelola yang lebih dasar yaitu sekolah. Dengan kata lain, di dalam masyarakat yang kompleks seperti sekarang di mana berbagai perubahan yang telah membawa perubahan tata nilai yang bervariasi dan harapan yang lebih besar terhadap pendidikan terjadi begitu cepat, maka diyakini dan disadari bahwa kewenangan pusat tidak lagi secara tepat dan cepat dapat merespon peru- bahan keinginan masyarakat tersebut. Kondisi ini telah membawa kepada suatu kesadaran bahwa hanya sekolah yang dikelola secara efektiflah (dengan manajemen yang berbasis sekolah) yang akan mampu merespon aspirasi masyarakat secara tepat dan cepat dalam hal mutu pendidikan.

Institusi pusat memiliki peran yang penting, tetapi harus mulai dibatasi dalam hal yang berhubungan dengan membangun suatu visi dari sistem pendidikan secara keseluruhan, harapan, dan standar bagi siswa untuk belajar dan menyediakan dukungan komponen pendidikan yang relatif baku atau standar minimal. Konsep ini menempatkan pemerintah dan otoritas pendidikan lainnya memiliki tanggung jawab untuk menentukan kunci dasar tujuan dan kebijakan pendidikan dan memberdayakan secara bersama-sama sekolah dan masyarakat (Arnold, 2008) untuk bekerja di dalam kerangka acuan tujuan dan kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan secara nasional dalam rangka menyajikan sebuah proses pengelolaan pendidikan yang secara spesifik sesuai untuk setiap komunitas masyarakat.

Jelaslah bahwa konsep manajemen pe-ningkatan mutu berbasis sekolah ini membawa isu desentralisasi dalam manajemen (pe- ngelolaan) pendidikan di mana birokrasi pusat bukan lagi sebagai penentu semua kebijakan makro maupun mikro, tetapi hanya berperan sebagai penentu kebijakan makro, prioritas pembangunan dan standar secara keseluruhan melalui pemanfaatan secara intensif informasi yang diperoleh melalui sistem monitoring dan pengendalian mutu. Konsep ini sebenarnya lebih memfokuskan diri kepada tanggung jawab individu sekolah dan ma-syarakat pendukungnya untuk merancang mutu yang diinginkan, melaksanakan, dan mengevaluasi hasilnya, dan seara terus menerus menyempurnakan dirinya. Semua upaya dalam pengimplementasian manajemen pe-ningkatan mutu berbasis sekolah ini berakhir kepada peningkatan mutu siswa (lulusan).

Sementara itu pendanaan walaupun dianggap penting dalam perspektif proses pe-rencanaan di mana tujuan ditentukan, kebutuhan diidentifikasi, kebijakan diformulasikan dan prioritas ditentukan, serta sumber daya dialokasikan, tetapi fokus perubahan kepada sistem manajemen berbasis sekolah ini lebih kepada bentuk pengelolaan yang mengekspresikan diri secara benar kepada tujuan akhir yaitu mutu pendidikan di mana berbagai kebutuhan siswa untuk belajar terpenuhi. Untuk itu dengan memperhatikan kondisi geo- grafik dan sosioekonomik ma-syarakat, maka sumber daya dialokasikan dan didistribusikan kepada sekolah dan pemanfaatannya dipercayakan kepada sekolah sesuai dengan perencanaan dan prioritas yang telah ditentukan oleh sekolah tersebut dan dengan dukungan masyarakat. Pedoman pelaksanaan peningkat-an mutu walaupun ada hanya bersifat umum yang memberikan rambu-rambu mengenai apa-apa yang boleh/tidak boleh dilakukan.

Secara singkat dapat ditegaskan bahwa akhir semua itu bermuara kepada mutu pendidikan. Oleh karena itu sekolah-sekolah harus berjuang untuk menjadi pusat mutu (*center for excellence*) dan ini mendorong masing-masing sekolah agar dapat menentukan visi dan misinya (Sahron, 2009) untuk mempersiapkan dan memenuhi kebutuhan masa depan siswanya.

## C. Strategi Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Sekolah/Madrasah

### 1. Pelasanaa Kebijakan Manajemen Peningkatan mutu Berbasis Sekolah?Madrasah

Dalam rangka mengimplementasikan konsep manajemen peningkatan mutu yang berbasis sekolah ini, maka melalui partisipasi aktif dan dinamis dari orang tua, siswa, guru dan staf lainnya termasuk instansi yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan, sekolah harus melakukan tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan basis data dan profil sekolah yang lebih presentatif, akurat, valid, dan secara sistematis menyangkut berbagai aspek akademis, administratif (siswa, guru, staf) dan keuangan.
- b. Melakukan evaluasi diri (self assesment) untuk menganalisa kekuatan dan kelemahan me-ngenai sumber daya sekolah, personil sekolah, kinerja dalam mengembangkan dan mencapai target kurikulum dan hasil-hasil yang dicapai siswa berkaitan dengan aspek-aspek intelektual dan keterampilan, maupun aspek lainnya.
- c. Berdasarkan analisis tersebut sekolah harus mengidentifikasi kebutuhan sekolah dan merumuskan visi, misi, dan tujuan dalam rangka menyajikan pendi-dikan yang berkualitas bagi siswanya sesuai dengan konsep pembangunan pendidikan nasional yang akan dicapai. Hal penting yang perlu diperhatikan sehubungan dengan identifikasi kebutuhan siswa belajar, penyediaan sumber daya, dan pengelolaan kurikulum termasuk indikator pencapaian peningkatan mutu tersebut.
- d. Berangkat dari visi, dan misi tujuan peningkatan mutu tersebut, sekolah bersama-sama dengan masyarakatnya merencanakan dan menyusun program jangka panjang atau jangka pendek (tahunan) termasuk anggarannya. Progam tersebut memuat sejumlah program aktivitas yang akan dilaksanakan sesuai dengan kebijak-an nasional yang telah ditetapkan dan harus memperhitungkan kunci pokok dari strategi perencanaan tahun itu dan tahun-tahun yang akan datang.
- e. Perencanaan program sekolah ini harus mencakup in- dikator atau target mutu apa yang akan dicapai dalam tahun tersebut sebagai proses peningkatan mutu pendidikan (misalnya kenaikan NEM rata-rata dalam prosentase tertentu, perolehan prestasi dalam bidang keterampilan, olah-raga, dsb.)
- f. Program sekolah yang disusun bersama-sama antara se-kolah, orang tua dan masyarakat ini-sifatnya berbeda satu sekolah dengan sekolah lainnya sesuai dengan pelayanan mereka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat. Karena fokus kita dalam pengimplementasian konsep manajemen ini adalah mutu siswa, maka program yang disusun harus

mendukung pengembangan kurikulum dengan memperhatikan kurikulum nasional yang telah ditetapkan, langkah-langkah untuk penyampaian di dalam proses pembelajaran dan siapa yang akan menyampaikannya.

## 2. Aspek-aspek penting Dalam mengimplementasikan Kebijakan Manajemen Peningkatan mutu Berbasis Sekolah

Ada, dua aspek penting yang harus diperhatikan dalam kegiatan ini adalah kondisi alamiah total sumber daya yang tersedia dan prioritas untuk melaksanakan program. Oleh karena itu, sehubungan dengan keterbatasan sumber daya dimungkinkan bahwa program tersebut menentukan skala prioritas dalam melaksanakan program tersebut. Seringkali prioritas dikaitkan dengan pengadaan peralatan bukan kepada output pembelajaran. Oleh karena itu dalam pelaksanaan konsep manajemen tersebut sekolah harus membuat skala prioritas yang mengacu kepada program-program pembelajaran bagi siswa. Sementara persetujuan dari proses pendanaan harus bukan semata-mata berdasarkan pertimbangan keuangan melainkan harus merefleksikan kebijakan dan prioritas tersebut. Anggaran harus jelas terkait dengan program yang mendukung pencapaian target mutu. Hal ini sebelum sejumlah program dan pendanaan disetujui atau ditetapkan.

### a. Prioritas Program

Prioritas program seringkali tidak dapat dicapai dalam jangka waktu satu tahun program sekolah, oleh karena itu sekolah harus membuat strategi perencanaan dan pengembangan jangka panjang melalui identifikasi kunci kebijakan dan prioritas. Perencanaan jangka panjang ini dapat dinyatakan sebagai strategi pelaksanaan perencanaan yang harus memenuhi tujuan esensial, yaitu:

- 1) mampu mengidentifikasi perubahan pokok di sekolah dalam periode satu tahun, dan
- 2) keberadaan dan kondisi natural dari strategi perencanaan tersebut harus meyakinkan guru dan staf lain yang berkepentingan (yang seringkali merasakan tertekan karena perubahan tersebut dirasakan harus dilaksanakan total dan segera) bahwa walaupun perubahan besar diperlukan dan direncanakan sesuai dengan kebutuhan pembelajaran siswa, tetapi mereka disediakan waktu yang re-presentatif untuk melaksanakannya, sementara urutan dan logika pengembangan telah juga disesuaikan.
- 3) Aspek penting dari strategi perencanaan ini adalah program dapat dikaji ulang untuk setiap periode tertentu dan perubahan mungkin saja dilakukan untuk penyesuaian program di dalam kerangka acuan perencanaan dan waktunya.

## **b. Melakukan monitoring dan evaluasi**

Melakukan monitoring dan evaluasi untuk meyakinkan apakah program yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan, apakah tujuan telah dicapai, dan sejauhmana pencapaiannya. Karena fokus kita adalah mutu siswa, maka kegiatan monitoring dan evaluasi harus memenuhi kebutuhan untuk mengetahui proses dan hasil belajar siswa.

Secara keseluruhan tujuan dari ke-giatan monitoring dan evaluasi ini adlaah untuk meneliti efektivitas dan efisiensi dari program sekolah dan kebijakan yang terkait dalam rangka peningkatan mutu pendidikan. Seringkali evaluasi tidak selalu bermanfaat dalam kasus-kasus tertentu, oleh karenanya selain hasil evaluasi juga diperlukan infomasi lain yang akan dipergunakan untuk pembuatan keputusan selanjutnya dalam perencanaan dan pe-laksanaan program di masa mendatang. Demikian aktivitas tersbut terus menerus dilakukan sehingga merupakan suatu proses peningkatan mutu yang berkelanjutan.

## **D. Karakteristik, Permasalahan, dan Solusi Kebijakan Makro Pendidikan**

### **1. Karatritik Kebijakan Mikro Pendidikan**

Pada umumnya karakteristik kebijakan pendidikan penting dipahami karena menurut Imron (1995: 20), memiliki ciri-ciri khusus yakni:

- a. Memiliki tujuan pendidikan Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan;
- b. Memiliki aspek legal-formal yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah, memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut;
- c. Memiliki konsep operasional sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai;
- d. Dibuat oleh yang berwenang oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan;

- e. Dapat dievaluasi keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki;
- f. Memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus terpadu dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan di bawahnya.

Ngadimun (2012:69), mengidentifikasi Karakteristik pelaksanaan kebijakan MPMBS pada sekolah/madrasah memberikan kerangka kerja dalam pembuatan model MPMBS yang efektif bagi peningkatan mutu sekolah. Dalam mengkaji-ulang data pada model tersebut telah dipilih dua proses utama yang telah diidentifikasi

- a. Keinginan kepala sekolah/madrasah untuk meningkatkan intensitas komunikasi di antara para pemegang peran merupakan alat untuk mengundang mereka untuk menjadi mitra dalam transformasi sekolah. Kesadaran yang lebih tinggi tentang berbagai masalah dan pandangan para pemegang peran dapat menciptakan peluang untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi sekolah dalam usaha meningkatkan mutu pendidikan.
- b. Dalam menggambarkan tanggung jawab pengambilan-keputusan oleh para pemegang peran mengakibatkan pemecahan masalah yang lebih cepat dan membebaskan kepala sekolah untuk berfungsi sebagai fasilitator dalam pengembangan sekolah/madrasah.

Kedua proses tersebut menyebabkan adanya tanggung jawab lebih besar bagi para pemegang peran. Hal ini meningkatkan motivasi dan jati diri para pemegang peran. Pemegang peran menggunakan berbagai istilah, misalnya kemitraan dan suasana kekeluargaan untuk menggambarkan adanya hubungan yang baru di sekolah. Model tersebut dapat dilihat pada Gambar 12. 2, berikut:



**Gambar 12.1: Model MPMBS yang efektif**

Sumber: diadaptasi dari Ngadimun (2012:69),

Model ini, merupakan tinjauan yang menyeluruh terhadap semua yang terlibat dalam proses pengembangan kondisi untuk pelaksanaan MPMBS. Beberapa komponen yang perlu diperhatikan dalam model ini antara lain: komunikasi yang lebih terbuka, pengambilan keputusan bersama, memperhatikan kebutuhan guru, memperhatikan kebutuhan siswa, keterpaduan sekolah dan masyarakat. Keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan, serta pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pendidikan merupakan salah satu wujud dan kunci keberhasilan setiap usaha dan upaya peningkatan mutu pendidikan. Oleh karena itu pendekatan untuk meningkatkan peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dan yang dapat memberi ruang bagi kepentingan dan inisiatif masyarakat perlu dikembangkan dan dibina secara terus menerus dengan upaya yang sungguh-sungguh. Tidak dapat dipungkiri bahwa partisipasi masyarakat sangat diperlukan dan memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pendidikan.

Senada dengan pernyataan Conyers (1999:154), Graham dan Phillips (1998:8), yang mengemukakan bahwa dengan partisipasi yang bertujuan menyebarkan atau membagi informasi, akuntabilitas dan legitimasi, pendidikan pemberdayaan

masyarakat dan pembagian kekuasaan, maka warga sekolah atau masyarakat percaya bahwa mereka terlibat dalam pembagian kekuasaan (power-sharing) dan akan berpengaruh terhadap agenda dan hasil pelaksanaan kebijakan. Sementara itu pemerintah dapat mengumpulkan informasi dari masyarakat sehingga dapat menyusun agenda kebijakan yang mantap sesuai dengan TOR (terms of reference). Keberhasilan pelaksanaan model MPMBS yang efektif dapat ditandai dengan terlaksananya praktek pembagian pengambilan keputusan bersama di sekolah. Dengan pembagian tanggung jawab di antara para pemegang peran, kepala sekolah dapat lebih memberi perhatian pada hal-hal yang berkaitan dengan peningkatan sekolah dan strategi pendanaannya untuk pengembangan sekolah. Aspek lain dari pembagian tanggung jawab dalam pengambilan keputusan adalah memprofesionalkan staf serta mengajak mereka untuk bekerja lebih baik lagi. Rasa menghargai diri sendiri dan percaya diri dapat menggantikan sikap pesimis.

## **2. Bentuk Model Kebijakan Mikro Pendidikan**

Intervensi Kebijakan mikro dalam pekerjaan sosial meliputi individu, keluarga atau dalam kelompok kecil untuk memfasilitasi perubahan perilaku individu atau dalam relasinya dengan orang lain. Lebih lanjut menurut Dubois dan Miley menyatakan bahwa individu sering mencari layanan pekerja sosial karena pengalaman pahit mereka dalam menyesuaikan diri, relasi interpersonal, atau karena stress dari lingkungan. (Dobuis & Miley (2014:69). Focus perubahan dan level mikro ini adalah menciptakan keberfungsian individu. Berbeda halnya menurut Zastrow & Ashman (2004:12) yang menyebutkan bahwa ranah mikro hanya meliputi individual saja. Sistem dalam ranah mikro ini memerlukan interaksi dari sistem biologis, psikologis dan sosial dari individu. Orientasi dari ranah mikro dalam praktek pekerjaan sosial focus pada kebutuhan individu, masalah dan kekuatan. Praktek pekerjaan sosial mikro adalah jenis yang paling umum dari pekerjaan sosial, dan bagaimana kebanyakan orang membayangkan pekerja sosial memberikan pelayanan. Dalam pekerjaan sosial mikro, pekerja sosial terlibat dengan individu atau keluarga untuk memecahkan masalah. Contoh umum termasuk membantu individu untuk mencari perumahan yang tepat, perawatan kesehatan dan pelayanan sosial. Terapi keluarga dan konseling individu juga akan jatuh di bawah naungan praktek mikro, seperti yang akan seorang individu atau keluarga, dan pengobatan orang yang menderita kondisi kesehatan mental atau masalah penyalahgunaan zat.

Menurut salah satu sumber, praktek pekerjaan sosial mikro bahkan mungkin termasuk dalam pekerjaan sosial militer (military social work), di mana pekerja sosial membantu anggota militer menghadapi tantangan yang menyertai kehidupan

militer dan mengakses manfaat yang merupakan hak mereka dengan layanan mereka. Banyak pekerja sosial terlibat dalam praktek mikro dan *mezzo* secara bersamaan. Bahkan intervensi pada tingkat makro yang paling ambisius memiliki akar dalam percakapan antara seorang pekerja sosial tunggal dengan satu klien.



Gambar : 12. 2 Model Kebijakan Intergrasi Pembelajaran Pendidikan Karakter

Sumber: diadaptasi dari Diknas (2010)



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA**  
**DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN ISLAM**

Jl. Lapangan Banteng Barat No. 3 - 4 Jakarta  
Telp. (021) 3811523 Pns. 528, Fax. (021) 3820951

Nomor : B-686.1/DJ.I/ID.I/PP.0003/2020 24 Maret 2020  
Lampiran :-  
Hal : Mekanisme Pembelajaran dan Penilaian Madrasah dalam Masa Darurat Pencegahan Penyebaran Covid-19

Yth. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi

Di Seluruh Indonesia

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dalam Masa Darurat Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19) dan memperhatikan Surat Edaran Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama RI Nomor 285.1 Tahun 2020 tentang Upaya Pencegahan Virus Covid-19, serta memperimbangan prioritas keselamatan, kesehatan lahir dan batin warga madrasah, maka disampaikan ketentuan mekanisme pembelajaran dan penilaian madrasah dalam masa darurat pencegahan penyebaran Covid-19 sebagai berikut:

1. Ujian Nasional (UN):

UN jenjang MTs dan MA TP 2019/2020 dibatalkan, oleh karena itu berbagai hal terkait ketentuan sebelumnya yang ada kaitannya dengan UN otomatis diadakan;

2. Ujian Akhir Madrasah Berstandar Nasional (UAMBN)

- Madrasah Aliyah (MA) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) yang telah melaksanakan UAMBN, maka peserta ujian akan mendapatkan Sertifikat Hasil UAMBN (SHUAMBN). SHUAMBN dapat dicetak langsung oleh madrasah melalui aplikasi UAMBN-BK;
- Panitia UAMBN Kanwil Kemenag Provinsi dapat mengunggah hasil UAMBN-BK jenjang MA dan MTs pada laman <https://uamnbk.kemenag.go.id> mulai tanggal 26 Maret 2020. Selanjutnya hasil UAMBN-BK didistribusikan kepada MA dan MTs di wilayahnya dalam bentuk soft file;
- Madrasah Tsanawiyah (MTs) yang belum melaksanakan UAMBN, maka pelaksanaan UAMBN ditiadakan;
- Nilai UAMBN yang sudah dihasilkan hanya diperlukan untuk pemetaan kompetensi siswa madrasah dan tidak digunakan sebagai prasyarat kelulusan dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang berikutnya.

3. Proses Belajar dari Rumah dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Penentuan masa atau jangka waktu belajar dari rumah untuk madrasah mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah/ Gubernur setempat, termasuk perubahan perpanjangan masa belajar dari rumah yang menyesuaikan pada kondisi masing-masing daerah.
- Aktivitas dan tugas pembelajaran pada masa Belajar dari Rumah dapat bervariasi antarsiswa, sesuai minat dan kondisi masing-masing, termasuk mempertimbangkan kesenjangan akses/ketersediaan fasilitas belajar di rumah. Pemberian tugas pembelajaran wajib mempertimbangkan konsep belajar dari rumah, yaitu sebagai usaha memutus mata rantai penyebaran Covid-19, oleh karena itu beban tugas yang dibenarkan agar dipastikan dapat diselesaikan oleh siswa tanpa keluar rumah dan tetap terjaga kesehatan, serta cukupnya waktu istirahat untuk menunjang daya imunitas siswa;

- Belajar dari Rumah melalui pembelajaran daring/jarak jauh dilaksanakan untuk memberikan pengalaman belajar yang bermakna bagi siswa, tanpa terbebani tuntutan menuntaskan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan. Madrasah dapat menyelenggarakan belajar dari rumah dengan memanfaatkan aplikasi e-learning madrasah melalui <https://elearning.kemenag.go.id/web> dan/atau aplikasi daring lainnya;
- Belajar dari Rumah lebih menitikberatkan pada pendidikan kecakapan hidup, misalnya pemahaman mengatasi pandemi Covid-19, penguatan nilai karakter atau akhlak, serta keterampilan berhadapan siswa di tengah keluarga;
- Bukti atau produk aktivitas Belajar dari Rumah diberi umpan balik yang bersifat kualitatif dan berguna dari guru, tanpa diharuskan memberi skor/nilai kuantitatif.

4. Ujian Madrasah untuk kelulusan berpedoman pada SK Dirjen Nomor 247 Tahun 2020 tentang POS Ujian Madrasah serta pada masa darurat ini dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Ujian Madrasah untuk kelulusan dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan, kecuali yang telah dilaksanakan sebelum terbitnya surat ini;
- Ujian Madrasah dapat dilakukan dalam bentuk portofolio dari nilai rapor dan prestasi yang diperoleh sebelumnya, penugasan, tes daring (bila memungkinkan), dan/ atau bentuk asesmen lainnya yang memungkinkan ditempuh secara jarak jauh atau daring;
- Ujian Madrasah dirangcang untuk mendorong aktivitas belajar yang bermakna, dan tidak perlu dipaksakan mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh;
- Madrasah yang telah melaksanakan Ujian Madrasah dapat menggunakan nilai Ujian Madrasah untuk menentukan kelulusan siswa. Sedangkan madrasah yang belum melaksanakan Ujian Madrasah dan tidak memungkinkan melaksanakan Ujian Madrasah secara daring atau jarak jauh sebagaimana dijelaskan pada point (4.b), maka berlaku ketentuan sebagai berikut:
  - kelulusan Madrasah Ibtidaiyah (MI) ditentukan berdasarkan nilai lima semester terakhir (kelas 4, kelas 5, dan kelas 6 semester gasal). Nilai semester genap kelas 6, bila ada, dapat digunakan sebagai tambahan nilai kelulusan;
  - kelulusan Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah Aliyah (MA) ditentukan berdasarkan nilai lima semester terakhir. Nilai semester genap kelas 9 dan kelas 12, bila ada, dapat digunakan sebagai tambahan nilai kelulusan;
  - Rumus perhitungan nilai kelulusan siswa pada semua tingkatan (MI, MTs, dan MA) dapat ditentukan oleh madrasah;
  - Tanggal penetapan kelulusan ditentukan oleh madrasah dengan menyesuaikan waktu penetapan kelulusan yang diberlakukan pada lingkungan pendidikan di daerah yang dikordinasikan oleh Dinas Pendidikan Provinsi dan/atau Kabupatere/ Kota bersama Kanwil Kementerian Agama Provinsi dan/atau Kantor Kementerian Agama sesuai batas kewenangannya masing-masing.

5. Jika sesuai agenda waktu sebagaimana mekanisme Kalender Pendidikan Tahun Pelajaran 2019/2020 yang termuat dalam SK Dirjen Pendidikan Islam Nomor 3036 Tahun 2019 tentang Kalender Pendidikan Madrasah TP. 2019/2020 tidak bisa dilaksanakan secara sempurna karena masih dalam kondisi Masa Darurat Pencegahan Penyebaran Virus Covid-19, maka kenaikan kelas dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dalam bentuk tes yang mengumpulkan siswa tidak boleh dilakukan, kecuali yang telah dilaksanakan sebelum terbitnya surat ini;
- Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dapat dilakukan dalam bentuk portofolio dari nilai rapor dan prestasi yang diperoleh sebelumnya, penugasan, tes daring (bila memungkinkan), dan/ atau bentuk asesmen lainnya yang memungkinkan dilakukan secara jarak jauh;
- Ujian akhir semester untuk Kenaikan Kelas dirangcang untuk mendorong aktivitas belajar yang bermakna, dan tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh;
- Rumus perhitungan nilai kenaikan kelas pada semua tingkatan madrasah (MI, MTs, MA) dapat ditentukan oleh madrasah.

6. Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berpedoman pada SK Dirjen Pendidikan Islam Nomor 7265 Tahun 2019 tentang PPDB pada RA, MI, MTs, MA, dan MAK serta pada masa darurat ini dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Madrasah diminta menyiapkan mekanisme PPDB yang mengikuti protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19, termasuk mencegah berkumpulnya siswa dan orangtua secara fisik di madrasah;
- PPDB dianjurkan untuk dilaksanakan secara online dan/atau bentuk lain dengan tetap memperhatikan protokol kesehatan;
- Mekanisme penetapan hasil PPDB dilakukan oleh madrasah.

7. Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Madrasah atau Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) RA dalam kaitannya dengan pencegahan pandemi Covid19 termasuk dalam penyelenggaraan pembelajaran daring/jarak jauh agar dilakukan sesuai mekanisme ketentuan yang berlaku.

Demikian disampaikan, atas perhatian dan kerjasama Saudara ducapkan terima kasih.  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.



Tembusan :  
Yth. Direktur Jenderal Pendidikan Islam

### Gambar: 12. 3 Model Kebijkana Pendidikan Meso setingkat Direkrur

Sumber: diolah oleh Penulis

Model Kebijkana Pendidikan Makro ditindaklanjuti oleh Kebijakan Mikro Madrsah seperti contoh berikut:



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA BANDAR LAMPUNG  
MADRASAH ALIYAH NEGERI 1**

Jalan Letkol H. Endro Suratmin, Korpri Jaya, Sukarame 35131 Telepon/Faksimile (0721) 706448  
Website: www.man1bandarlampung.sch.id E-mail: admin.mandela@gmail.com

**SURAT KEPUTUSAN KEPALA MAN 1 BANDAR LAMPUNG**

Nomor: B-786/Ma.08.1/Ks./06/2020

**TENTANG  
PROTOKOL KESEHATAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN  
MAN 1 BANDAR LAMPUNG  
DALAM TATANAN KEHIDUPAN BARUPADA MASA PANDEMI COVID-19**

- Memimbang : 1. Bahwa untuk menyelenggarakan pendidikan tahun pelajaran 2020/2021 dalam Tatanan Kehidupan Barupada Masa Pandemi Covid-19 satuan kerja perlu menyusun Protokol Kesehatan Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Bahwa untuk maksud tersebut perlu ditetapkan dalam suatu keputusan
- Mengingat : 1. Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 01/KB/2020, Nomor 516 Tahun 2020, Nomor HK.03.01./Menkes/363/2020, dan Nomor 440-882 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
2. Surat Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama RI Nomor 8.1114/Dj.I/Dt.I/PP.00/06/2020 tentang Pelaksanaan Surat Keputusan Bersama 4 Menteri.
3. SK Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama RI Nomor 2791 Tahun 2020 tentang Panduan Kurikulum Darurat pada madrasah.
4. SK Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama RI Nomor 2491 Tahun 2020 tentang Kalender Pendidikan Madrasah Tahun Pelajaran 2020/2021.
- Memperhatikan : Rumusan Protokol Kesehatan Penyelenggaraan Pendidikan MAN 1 Bandar Lampung dalam Tatanan Kehidupan Baru pada Masa Pandemi Covid-19 yang disusun oleh Tim Kesehatan Penanganan Covid-19 MAN 1 Bandar Lampung.
- KEPALA MADRASAH ALIYAH NEGERI 1 BANDAR LAMPUNG**
- Memutuskan : Menetapkan Protokol Kesehatan Penyelenggaraan Pendidikan MAN 1 Bandar Lampung dalam Tatanan Kehidupan Baru pada Masa Pandemi Covid-19
- Pertama : Surat Keputusan ini menjadi dasar dan/atau pedoman dalam penyelenggaraan pendidikan di MAN 1 Bandar Lampung Tahun Pelajaran 2020/2021 dalam tatanan kehidupan baru pada masa pandemi Covid-19.
- Kedua : Surat Keputusan ini berlaku sejak ditandatangani. Apabila terdapat kekeliruan dalam penetapan ini akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

DITETAPKAN DI: BANDAR LAMPUNG  
PADA TANGGAL: 1 Juli 2020  
KEPALA,



M. IQBAL



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN MUARA ENIM  
MADRASAH ALIYAH NEGERI 1 MUARA ENIM**

Jalan Arjuna Nomor : 208 Telp. 0734 - 421745 Muara Enim 31318  
www.man-muar/enim.go.id / email : manmuar@kemenag.go.id  
NPSN : 10646919 - NPM : 131116030001 Akreditasi 'A'

Nomor : B-311/Ma.06.11.01/PP.00.6/04/2020 Muara Enim, 03 April 2020  
Lampiran : -  
Perihal : Edaran perpanjangan kegiatan Pembelajaran di rumah

Yth,  
Orang tua /Wali Siswa  
di-  
Tempat

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarokatuh,

Berdasarkan rapat kordinasi kepala Kementerian Agama kab.Muara Enim, dengan kepala – kepala Madrasah di Lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Muara Enim Kamis,02 April 2020 kami sampaikan hal –hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kegiatan pembelajaran di rumah bagi siswa kelas X dan XI MAN 1 Muara Enim di perpanjang sampai dengan 21 April 2020,
2. Siswa melaksanakan pembelajaran dan absensi secara online melalui link yang diberikan oleh wali kelas dan guru mata pelajaran
3. Menghimbau kepada guru / pegawai siswa dan orang tua /wali siswa tidak melakukan perjalanan wisata atau hal – hal lainnya yang tidak selaras dengan upaya pencegahan covid -19
4. Menjaga dan memastikan kebersihan di Lingkungan masing – masing sesuai dengan protokol pencegahan covid -19.

Demikian surat edaran ini kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terima Kasih.



Gambar 12.4 Model Kebijakan Mikro Madrasah

Sumber: <https://www.man1bandarlampung.sch.id/read/60/pelaksanaan-pembelajaran-tahun-pelajaran-20202021> diolah Penulis  
 Contoh Kebijakan Mikro Pendidikan Pada Perguruan Tinggi



**KEMENTERIAN AGAMA RI  
 UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
 SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG**

Jalan A.H. Huseinien No. 105 Cibinua, Bandung 40134 Telp. (022) 7900525 Fax. (022) 7603936  
 website: [www.uin-sgd.ac.id](http://www.uin-sgd.ac.id) e-mail: [info@uin-sgd.ac.id](mailto:info@uin-sgd.ac.id)

---

**SURAT EDARAN**  
 Nomor: B-352/Un.05/II.4/HM.01/03/2020

**TENTANG  
 TINDAK LANJUT KEBIJAKAN AKADEMIK DAN NON-AKADEMIK  
 PENCEGAHAN PENYEBARAN VIRUS CORONA**

Kepada Yth.

1. Para Dekan Fakultas dan Direktur Pascasarjana
2. Para Kepala Lembaga dan Ketua Pusat
3. Para Kepala Biro dan Kepala Bagian
4. Sivitas Akademika  
 di lingkungan UIN Sunan Gunung Djati Bandung

*Assalamu'alaikum, Wr. Wb.*

Menindaklanjuti Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia no. 897/03/2020 tanggal 26 Maret 2020 tentang Perubahan Surat Edaran Direktur Pendidikan Islam tentang Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19; Menindaklanjuti Surat Edaran Rektor UIN Sunan Gunung Djati Bandung Nomor: B-352/Un.05/II.4/HM.01/03/2020, tanggal 15 Maret 2020 tentang Kebijakan Akademik dan Non-Akademik UIN Sunan Gunung Djati Bandung terkait Pencegahan Penyebaran Virus Corona; dan memperhatikan kondisi darurat bencana wabah virus corona yang saat ini sedang terjadi, dengan ini kami sampaikan bahwa:

1. Perkuliahan di UIN Sunan Gunung Djati Bandung dengan sistem daring (online)/penugasan/bentuk lainnya di luar tatap muka diperpanjang sampai akhir perkuliahan semester genap tanggal 4 Juli 2020.
2. Ujian Tengah Semester (UTS) dan Ujian Akhir Semester (UAS) dilaksanakan secara daring sesuai kalender akademik yaitu: 20-25 April 2020 untuk UTS; dan 06 Juli-11 Juli 2020 untuk UAS.
3. Seluruh kegiatan akademik baik berupa Ujian Komprehensif, Seminar Proposal, dan Ujian Munaqasyah, demikian pula bimbingan skripsi/tesis/ disertasi dan kegiatan penelitian dapat dilakukan secara daring dengan tetap memperhatikan aturan dan norma akademik yang berlaku.
4. Kegiatan praktikum yang menunjang pembelajaran disediakan, sedangkan praktikum untuk tugas akhir yang bersifat *hands-on* dibolehkan dengan prosedur yang ketat dan memperhatikan protokol kesehatan.
5. Dalam pemberian tugas, dosen harus mengedepankan asas proporsional dan memperhatikan kondisi psikologis mahasiswa.

6. Pimpinan Fakultas/Pascasarjana melaporkan pelaksanaan kegiatan akademik daring sebagai bahan evaluasi di tingkat universitas.
7. Selama masa darurat bencana wabah virus corona, akses masuk ke lingkungan kampus dibatasi dengan ketat. Ini berlaku untuk dosen, tenaga kependidikan, dan mahasiswa kecuali memiliki kepentingan mendesak/didak dapat ditunda atas ijin pimpinan unit dan diperiksa tim satuan pengamanan kampus di pintu gerbang.
8. Menghentikan sementara semua kegiatan yang bersifat massa di lingkungan kampus termasuk kegiatan kemahasiswaan.
9. Seluruh sivitas akademik diharapkan mengikuti arahan pemerintah untuk membuka *sosial/distancing* dan jika memiliki gejala demam, batuk, pilek, dan sesak nafas dapat berkoordinasi dengan menghubungi call center 022-7800525, 08122398101, 081223468618.
10. Hal-hal yang teknis terkait pembelajaran daring ini akan dituangkan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) tersendiri.
11. Kebijakan Akademik dan Non-Akademik Pencegahan Virus Corona ini akan ditinjau dan disesuaikan dengan perkembangan serta kebijakan pemerintah.

Demikian edaran ini kami sampaikan. Semoga Allah Swt melindungi kita semua. Amin. Atas kejasamaan yang baik dari semua pihak, kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum, Wr. Wb.*

Bandung, 26 Maret 2020

Rektor



Prof. Dr. H. Mahmud, M.Si  
 NIP. 196204101988031001

Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dalam Masa Darurat Covid-19	
<b>Ujian Nasional (UN)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ujian Nasional (UN) tahun 2020 dibatalkan.</li> <li>• Pelaksanaan dalam UN tidak menjadi syarat kelulusan sekolah atau seleksi masuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi.</li> </ul>
<b>Ujian Sekolah (US)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ujian Sekolah untuk kelulusan dalam bentuk tes yang menggunakan siswa tidak boleh dilakukan.</li> <li>• Ujian Sekolah tidak perlu mengukur ketuntasan capaian kurikulum secara menyeluruh.</li> <li>• Sekolah yang belum melaksanakan Ujian Sekolah dapat menggunakan nilai lima semester terakhir untuk menentukan kelulusan siswa.</li> </ul>
<b>Praktik, Belajar dari Rumah</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembelajaran daring/jarak jauh untuk member pengalaman belajar yang bermakna, tanpa terbebani tuntutan menyelesaikan seluruh capaian kurikulum untuk kenaikan kelas maupun kelulusan.</li> <li>• Dapat dilakukan pada pendidikan menengah kejuru, antara lain dengan penerapan Covid-19</li> <li>• Aktifitas dan tugas pembelajaran dapat berwujud atau online, cetak, modul dan kondisi masing-masing, termasuk memperhatikan kesenjangan akses/fasilitas belajar di rumah.</li> </ul>
<b>Pemeriksaan Penulisan Disertasi (PPDB)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dunia pendidikan dan sekolah menyiapkan mekanisme PPDB yang mengikut protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19, termasuk menerapkan <i>bermukanya siswa dan orang tua secara fisik di sekolah</i>.</li> <li>• PPDB Jarak Proximi (non-Zones) dan non-Affiliate menggunakan (a) akumulasi nilai rapor selama lima semester terakhir, dan/atau (b) prestasi akademik dan non-akademik di luar rapor akademik.</li> </ul>

**Gambar 12.5 Model Kebijakan Mikro Pendidikan Tinggi**

Sumber: diolah Penulis

### 3. Permasalahan dalam Kebijakan Mikro Pendidikan

Korupsi di tingkat sekolah (Permasalahan pendidikan di tingkat Mikro); Korupsi di tingkat sekolah bukanlah suatu masalah baru bagi kebanyakan sekolah negeri. Hal ini turut andil dalam menyebabkab rendahnya mutu pendidikan dan menimbulkan semakin mahalnya biaya pendidikan. Korupsi dalam bentuk penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan diri sendiri sekarang ini merupakan praktek yang lazim dilakukan. Oleh sebab itu korupsi bukanlah hal yang mudah untuk diselesaikan.

### 4. Solusi Permasalahan dalam Kebijakan Mikro Pendidikan

Solusi yang ditawarkan untuk Permasalahan pendidikan di tingkat Mikro:

- a. memerlukan pembaharuan kebijakan pendidikan melalui konsensus antara birokrat dan komunitas sekolah.
- b. Melacak isu soal perpindahan dan mutasi dan mengembangkan pendekatan adalah bagian penting dari sebuah kesepakatan bersama dalam mengambil keputusan.
- c. Kelas dan sekolah harus dijadikan cermin oleh birokrasi pendidikan, bagaimana sebenarnya sistem pendidikan kita dijalankan.
- d. Membangun kontrol sosial di semua level pendidikan yang memungkinkan sekolah terus melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.
- e. Dalam pelaksanaan program belajar mengajar guru, kepala sekolah, siswa, dan masyarakat harus tercermin dalam program penguatan kapasitas guru sekaligus kapasitas peran serta masyarakat.
- f. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan harus terus berupaya mengevaluasi seluruh tools yang berkaitan dengan perangkat perundang-undangan yang dianggap lemah dan perlu diubah, terus berupaya meningkatkan kapasitas manajemen sekolah secara berkesinambungan.
- g. Membuat sebuah program perencanaan manajemen keuangan sekolah, agar warga sekolah semakin peduli pada setiap rencana yang akan sekolah tetapkan.
- h. Komite sekolah harus dapat menciptakan kondisi sekolah yang transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu. Alasannya sederhana, yaitu komite sekolah juga memiliki fungsi sebagai pemberi pertimbangan (advisory agency), pendukung (supporting agency), pengontrol (controlling agency),

dan mediator. Komite sekolah merupakan kekuatan nyata yang tak pernah diberdayakan sekaligus diikutsertakan dalam menyusun RAPBS. (Sumber: Lampung Post 21 Juni 2012).

## REFEREN

1. Agustiar Syah Nur, 2008. *Perbandingan Pendidikan 15 Negara*. Padang State University. West Sumatera.
2. Arnold, 2008. *Peningkatan Mutu Pendidikan Melalui Workshop Guru*. Padang State University. West Sumatera.
3. Imron, Arifin, 1995, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
4. Suyanta, et al. (2020). Studi Kebijakan Pendidikan: Analisis Standar Pendidik di Kabupaten Temanggung. *Bhumiphala: Jurnal Pengembangan Daerah*, 1: 1 (Januari 2020), 25-35.
5. Riant Nugroho, 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi)*. Jakarta: Elex Media Komputindo
6. Zamroni, 2007. *Pendidikan dan Demokrasi dalam Transisi (Prakondisi Menuju Era Globalisasi)*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah.
7. Wayne K. Hoy dan Cecil G. Miskel, 2014. *Administrasi Pendidikan: Teori, Riset dan Praktek*, diterjemahkan dari *Educational Administration: Teory, Research and practice* oleh Daryatno dan Rianayati K. Pancasari. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
8. Mujianto Solichin. "Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Peran Birokrasi". *Religi: Jurnal Studi Islam* Volume 6, Nomor 2, (Oktober 2015), 172
9. Sahron Lubis, 2009. *Inovasi Pendidikan dalam Membangun Kualitas Makro dan Mikro*. Padang: State University. West Sumatera.

## TUGAS MAHASISWA

1. Mengidentifikasi dan mengabstraskan 4 poin penting Kebijakan Mikro Pembangunan Pendidikan di Indonesia
  - Konsep kebijakan Mikro pembangunan Pendidikan Nasional;
  - Penerapan Sistem Pendidikan Secara Makro dan Meso di Tingkat Mikro;
  - Strategi Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Sekolah/Madrasah
  - Karakteristik, Permasalahan, dan Solusi Kebijakan Makro Pendidikan
2. Temukan Esensi/Nilai dari 4 poin penting dari kajian di atas. Tulis pada kolom summary maksimal 10 kalimat
3. Batasi Penulisan keseluruhan maksimal 500 kata berdasar word count.

**LEMBAR CATATAN KULIAH (CK)**

Nama/Tanggal :  
Mata Kuliah :  
Metode :  
Orang : NIM :  
Jenis :  
Jenis :

**Resensi Rangkuman:**

**A** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**B** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**C** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

**D** Esensi/Sub Materi  
-----  
-----  
-----

summary:  
-----  
-----  
-----  
Temukan Nilai/Natijah/Konklusi dari empat sub materi

Ket:  
Penulisan maksimal 500Kata

Isi /Aplod Foto Resmi Mu

Isi Identitas MK & Individu

Isi /aplod Foto Individu

**Metode yang digunakan dalam penulisan CK dan Assigment ini, menggunakan metode Inkuiri:**  
Metode inkuiri adalah cara penyajian pelajaran dengan memberi kesempatan kepada peserta didik untuk menemukan informasi dengan atau tanpa bantuan guru/dosen. Metode inkuiri memungkinkan para peserta didik menemukan sendiri informasi-informasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan belajarnya, karena metode inkuiri melibatkan peserta didik dalam proses-proses mental untuk penemuan suatu konsep berdasarkan informasi-informasi yang diberikan guru. (Sumantri dan Johar Permana 2000:142).@

4. Buatlah Poster dari CK untuk Presentasi

# Part. XIV

## MODEL ANALISI KEBIJAKAN BIDANG PENDIDIKAN

### KEMAMPUAN AHKHIR PENBELAJARAN

Mahasiswa, diharapkan mampu memahami model kebijakan, analisis kebijakan pendidikan. Setelah mengikuti perkuliahan mahasiswa diharapkan dapat mengetahui batasan-batasan kebijakan pendidikan, menerapkannya, serta mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Memahami Analisis Kebijakan UU SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003;
- Memahami Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikanan Tentang Desentralisasi Pendidikan;
- Memahami Analisis Implementasi Kebijakan MBS dalam Peningkatan Mutu Pendidikan
- Memahami Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikanan Tentang Kinerja Guru;

### POKOK BAHASAN

- Analisis Kebijakan UU SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003;
- Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikanan Tentang Desentralisasi Pendidikan;
- Analisis Implementasi Kebijakan MBS dalam Peningkatan Mutu Pendidikan
- Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikanan Tentang Kinerja Guru;

## TOPIK BAHASAN

Kondisi pendidikan nasional, saat ini masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yang menonjol, antara lain: (a) Masih rendahnya pemerataan memperoleh pendidikan; (b) Masih rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan; dan (c) Masih lemahnya manajemen pendidikan, di samping belum terwujudnya kemandirian dan keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan akademisi. Bermula dari ketimpangan pemerataan pendidikan juga terjadi antar wilayah geografis yaitu antara perkotaan dan perdesaan, serta antara kawasan timur Indonesia (KTI) dan kawasan barat Indonesia (KBI), dan antartingkat pendapatan penduduk ataupun antargender. Kualitas pendidikan di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Hal tersebut tercermin, antara lain, dari hasil studi kemampuan membaca untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) yang dilaksanakan oleh organisasi *International Educational Achievement* (IEA) yang menunjukkan bahwa siswa SD di Indonesia berada pada urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi. Sementara untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), studi untuk kemampuan matematika siswa SLTP di Indonesia hanya berada pada urutan ke-39 dari 42 negara, dan untuk kemampuan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) hanya berada pada urutan ke-40 dari 42 negara peserta.

Disisi lain, manajemen pendidikan nasional secara keseluruhan masih bersifat sentralistis sehingga kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Manajemen pendidikan yang sentralistis tersebut telah menyebabkan kebijakan yang seragam yang tidak dapat mengakomodasi perbedaan keragaman/kepentingan daerah/sekolah/ pesertadidik, mematikan partisipasi masyarakat dalam proses pendidikan, serta mendorong terjadinya pemborosan dan kebocoran alokasi anggaran pendidikan. (UU no 25 Tahun 2000).

Banyak faktor yang perlu dipertimbangkam dalam proses perumusan kebijakan. Selain itu, para ahli harus menguasai makna kebijakan dan perumusan kebijakan, perumusan kebijakan dalam siklus kebijakan, lingkungan kebijakan dan prosedur perumusan kebijakan, serta faktor-faktor lainnya.

Agar rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan yang baik, syarat memenuhi kriteria berikut: pertama, rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan tidak mendektekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu. Kedua, rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, dapat dipergunakan menghadapi masalah atau situasi yang timbul secara berulang. Hal ini berarti, bahwa waktu, biaya dan tenaga yang telah banyak dihabiskan, tidak sekedar dipergunakan memecahkan satu masalah atau satu situasi saja. Untuk kepentingan itu, maka dalam bagian ini, disajikan 3 model Analisis Kebijakan Pendidikan (Rusdiana 2015:218), sebagai berikut:

## **A. Analisis Kebijakan UU SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003**

### **1. Latar Belakang**

Dalam upaya implementasi dan memaksimalkan penyelenggaraan otonomi daerah sistem pendidikan tersebut, sekarang dikembangkanlah konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang berupaya meningkatkan peran sekolah dan masyarakat sekitar (stakeholder) dalam pengelolaan pendidikan, sehingga penyelenggaraan pendidikan menjadi lebih baik dan mutu lulusan semakin bisa ditingkatkan. MBS memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar pada sekolah, disertai seperangkat tanggung jawab. Pengalihan kewenangan pengambilan keputusan ke level sekolah tersebut, maka sekolah diharapkan lebih mandiri dan mampu menentukan arah pengembangan yang sesuai dengan kondisi dan tuntutan lingkungan masyarakatnya. Atau dengan kata lain, sekolah/madrasah harus mampu mengembangkan program yang relevan dengan kebutuhan masyarakat.

### **2. Dasar Kebijakan**

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

- a. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti;
- b. Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan;
- c. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara profesional;
- d. Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai;

- e. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen;
- f. Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- g. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya;
- h. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi

### 3. Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

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

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

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

Implementasi kebijakan otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah sebagai berikut, diantaranya:

- a. Secara general otonomi pendidikan menuju pada upaya meningkatkan mutu pendidikan sebagai jawaban atas “kekeliruan” kita selama lebih dari 20 tahun bergelut dengan persoalan-persoalan kuantitas.
- b. Pada sisi otonomi daerah, otonomi pendidikan mengarah pada menipisnya kewenangan pemerintah pusat dan membengkaknya kewenangan daerah otonom, atas bidang pemerintahan berlabel pendidikan yang harus disertai dengan tumbuhnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.
- c. Terdapat potensi tarik menarik antara otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah dalam menempatkan kepentingan ekonomik dan finansial sebagai kekuatan tarik menarik antara pemerintahan daerah otonom dan institusi pendidikan.
- d. Kejelasan tempat bagi institusi-institusi pendidikan perlu diformulasikan agar otonomi pendidikan dapat berjalan pada relnya.
- e. Pada tingkat persekolahan, otonomi pendidikan berjalan atas dasar desentralisasi dan prinsip School Based Management pada tingkat pendidikan dasar dan menengah; penataan kelembagaan pada level dan tempat yang menjadi faktor kunci keberhasilan otonomi pendidikan.
- f. Sudah selayaknya jika otonomi pendidikan harus bergandengan dengan kebijakan akuntabiliti terutama yang berkaitan dengan mekanisme pendanaan atau pembiayaan pendidikan.
- g. Pada level pendidikan tinggi, kebijakan otonomi masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan.
- h. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan otonomi pendidikan tinggi dapat ditempatkan bukan pada kepentingan daerah semata-mata melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset nasional.
- i. Secara makro, apapun yang terkandung di dalamnya, otonomi pendidikan tinggi haruslah menonjolkan keunggulan-keunggulannya.

Menurut Fransisca Kemmerer dikutip (Ali Muhdi, 2003) dalam Rusdiana (2015: 211), ada empat bentuk desentralisasi pendidikan, yakni:

- a. Dekonsentrasi, yakni pengalihan kewenangan ke pengaturan tingkat yang lebih rendah dalam jajaran birokrasi pusat.
- b. Pendelegasian, yaitu pengalihan kewenangan ke badan quasi pemerintah atau badan yang dikelola secara public.
- c. Devolusi, yakni pengalihan ke unit pemerintahan daerah
- d. Swastanisasi, berupa pendelegasian kewenangan ke badan usaha swasta atau perorangan.

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

- a. Implementasi Kebijakan pendidikan nasional yang sangat terpusat dan serba seragam, cenderung mengabaikan keragaman realita masyarakat Indonesia di berbagai daerah.
- b. Implementasi kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi kepada pencapaian target kurikulum, pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi anak didik. Proses pembelajaran khususnya Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) lebih mengutamakan aspek kognitif dan cenderung mengabaikan ranah afektif dan psikomotorik.

Memahami uraian di atas, bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi pendidikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Evaluasi kebijakan pendidikan Era Otonomi masih belum terformat secara jelas maka di lapangan masih timbul bermacam-macam metode dan cara dalam melaksanakan program peningkatan mutu pendidikan. Oleh karena itu aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

## **B. Analisis Kebijakan Pendidikan Nasional Tentang Desentralisasi Pendidikan**

### **1. Analisis formulasi kebijakan Pendidikan dengan adanya Otonomi Daerah**

Kebijakan Pemerintah Tentang Desentralisasi Pendidikan berdasarkan pada:

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

g. Permendiknas No.19 tahun 2007 tentang standart pengelolaan pendidikan oleh satuan pendidikan dasar dan menengah.

## 2. Formulasi Kebijakan

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

Masalah pendidikan termasuk salah satu bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh daerah dan daerah kota. Sementara kewenangan yang sifatnya lintas kabupaten/kota dilaksanakan oleh daerah otonomi propinsi. Kewenangan di bidang pendidikan yang bersifat lintas kabupaten/kota juga dilaksanakan oleh daerah otonomi propinsi. Pasal 11 juga menyatakan secara jelas bahwa Pendidikan juga merupakan bidang Pemerintahan yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah/kota pasal tersebut berbunyi demikian:

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

PP No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Mengatur pembagian kewenangan bidang pendidikan dari pusat dan daerah.

## 3. Output

UU Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000 – 2004. Membuat program Pendidikan dasar, prasekolah, dan menengah menyebutkan dalam pokok kegiatannya :

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

UU Republik Indonesia No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam pasal secara umum menjelaskan konsep MBS (Manajemen Berbasis Sekolah) berikut pasal – pasalnya:

Bab Ketentuan umum pasal 1 ayat 5 tentang tenaga kependidikan:

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

Bab Ketentuan umum Pasal 1 ayat 16 tentang Penyelenggaraan pendidikan:

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

Bab Ketentuan Umum Pasal I ayat 23 tentang Sumber daya Pendidikan:

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

Bab Ketentuan Umum Pasal I ayat 24 tentang Dewan Pendidikan:

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

Bab Ketentuan Umum Pasal I Ayat 27 tentang peran serta masyarakat dalam pendidikan.

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

Bab III Pasal 4 ayat 6 tentang prinsip penyelenggaraan Pendidikan

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

Bab V Pasal 8 Hak dan Kewajiban warga Negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah bagian ke tiga tentang hak dan kewajiban:

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

Bab V pasal 9 Hak dan Kewajiban warga Negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah bagian ke tiga tentang hak dan kewajiban:

Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Bab VI pasal 16 tentang jalur, jenjang dan jenis Pendidikan:

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

Bab XIV Pasal 53 ayat 1 tentang badan hukum Pendidikan:

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

Bab XV Pasal 54 ayat 1,2, dan 3 tentang Peran serta masyarakat dalam Pendidikan

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

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

- a. Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.
- b. Penyelenggara pendidikan berbasis masyarakat mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan.
- c. Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain secara adil dan merata dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- e. Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

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

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

- b. Pasal 59 ayat 2
- c. Masyarakat dan/atau organisasi profesi dapat membentuk lembaga yang mandiri untuk melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58.

### C. Analisis Implementasi Kebijakan MBS: Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia

#### 1. Konsep Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau dalam terminologi bahasa Inggris disebut “*School Based Management*” (SBM), pada dasarnya MBS adalah sebuah pendekatan pengelolaan sekolah yang bertitik tolak dari pemikiran, pertimbangan, kebutuhan dan harapan dari sekolah itu sendiri. Artinya, sekolah akan berakar dan bertopang pada kondisi nyata masyarakat setempat (*bottom up*) dan bukan lagi mengikuti “bulat-bulat” petunjuk pemerintah (*top down*).

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

Merujuk kepada pendapat J. Chapman (dalam Nanang Fatah, 2000: 55), dinyatakan bahwa MBS adalah suatu pendekatan politik yang bertujuan untuk meningkatkan *re-design* pengelolaan sekolah, bertujuan untuk memberikan kekuasaan dan meningkatkan partisipasi sekolah dalam upaya perbaikan kinerjanya yang mencakup guru, siswa, orang tua siswa dan masyarakat. MBS memodifikasi struktur pemerintahan dengan memindahkan otoritas dalam pengambilan keputusan pemerintah dan manajemen kesetiap yang berkepentingan di tingkat lokal.

Beberapa pakar lainnya mengartikan MBS sebagai pengalihan dalam pengambilan keputusan dari tingkat pusat sampai ke tingkat sekolah. Pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dipandang sebagai otonomi di tingkat sekolah dalam pemberdayaan sumber-sumber (*resources*) sehingga sekolah mampu secara mandiri menggali, mengalokasikan, menentukan prioritas, memanfaatkan, mengendalikan dan mempertanggungjawabkan (*akuntabilitas*) kepada setiap yang berkepentingan (*stakeholders*). Selain beberapa pengertian tersebut, MBS pun diartikan pula sebagai wujud dari reformasi pendidikan yang menginginkan adanya perubahan dari kondisi yang kurang baik menuju kondisi yang lebih baik dengan memberikan kewenangan (otorita) kepada sekolah untuk memberdayakan diri.

Berdasar dari berbagai pengertian yang dikemukakan tersebut, ciri-ciri MBS, yaitu:

- a. Adanya otonomi yang kuat pada tingkat sekolah

- b. Keterlibatan secara aktif masyarakat dalam pendidikan
- c. Proses pengambilan keputusan yang demokratis dan berkeadilan
- d. Menjunjung tinggi akuntabilitas dan transparansi dalam setiap kegiatan pendidikan.

## 2. Latar Belakang diberlakukannya MBS

Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu bidang utama dalam pembangunan jangka panjang kedua (PJP II), yang dimulai sejak Pelita VI adalah tentang pengembangan sumber daya manusia sebagaimana dinyatakan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini, menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memiliki tekad yang kuat untuk mencapai keunggulan dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga sejajar dengan bangsa-bangsa maju lainnya di dunia. Komitmen nasional ini menjadi legitimasi bagi berlangsungnya upaya maksimal dan terus menerus dalam meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Kesadaran tentang pentingnya pendidikan yang dapat memberikan harapan dan kemungkinan yang lebih baik di masa mendatang, telah mendorong berbagai upaya dan perhatian seluruh lapisan masyarakat terhadap setiap gerak langkah dan perkembangan dunia pendidikan.

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

Di samping faktor internal sebagaimana diuraikan terdapat ada faktor luar (eksternal) yang juga turut melatarbelakangi lahirnya MBS, antara lain adalah:

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

melakukan tugasnya sebagai manajer sekolah.

- d. Di berbagai negara, seperti halnya Selandia Baru dan Chile, ternyata penerapan MBS telah membawa dampak positif bagi dunia pendidikan.

### 3. Alasan dan Tujuan dilaksanakannya MBS

Alasan dan pertimbangan dilaksanakan MBS adalah sebagai berikut:

- a. Sekolah lebih mengetahui keadaan dirinya (baik berupa kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman bagi dirinya), sehingga die dapat mengoptimalkan dalam pemberdayaan sumber daya yang dimiliki.
- b. Sekolah lebih mengefahui kebutuhan lembaganya, khususnya berkaitan, dengan input dan output pendidikan yang akan dikembangkan dan didayagunakan dalam proses pendidikan.
- c. Pengambilan keputusan relatif lebih tepat dan akurat, karena dilakukan oleh pihak sekolah yang lebih tahu permasalahannya, serta dibantu oleh masyarakat, sehingga di samping dapat menghasilkan keputusan yang tepat dan akurat, juga dapat menciptakan transparansi dan iklim demokrasi yang sehat.
- d. Keterlibatan masyarakat dalam mengontrol sekolah melahirkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya pendidikan secara maksimal.
- e. Terjadi kompetisi yang sehat di antara masing-masing sekolah untuk lebih meningkatkan kualitas pendidikan melalui upaya inovatif dengan dukungan orang tua peserta didik, masyarakat dan pemerintah.
- f. Sekolah dituntut untuk mempertanggungjawabkan mutu pendidikan kepada pemerintah, orang tua peserta didik dan masyarakat pada umumnya. Sekaligus sekolah dapat secara tepat mengakomodir aspirasi masyarakat dan lingkungan yang berubah secara cepat. (Panduan MBS,-SD, 2013: 10)

Adapun, tujuan pelaksanaan MBS adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan efisiensi antara lain diperoleh melalui keleluasaan mengelola sumber daya, partisipasi masyarakat, dan penyederhanaan birokrasi.
- b. Peningkatan mutu antara lain diperoleh melalui partisipasi orangtua terhadap sekolah, fleksibilitas pengelolaan sekolah dan kelas, peningkatan profesionalisme guru dan kepala sekolah, berlakunya sistem insentif dan disinsentif.
- c. Peningkatan pemerataan antara lain diperoleh peningkatan partisipasi masyarakat yang memungkinkan pemerintah lebih

berkonsentrasi pada kelompok tertentu. (Mulysa, 2005: 25).

#### **4. Prinsip Umum Sebagai Pedoman Dalam Pelaksanaan MBS**

Ada beberapa prinsip umum yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan MBS, yaitu:

- a. Memiliki visi, misi dan strategi yang jelas, sehingga dapat melancarkan ke arah pencapaian tujuan pendidikan yang berkualitas, khususnya kualitas siswa
- b. Berpijak pada prinsip saling berbagi, mengisi, membantu dan menerima. Pembagian kekuasaan/kewenangan tersebut hendaknya sesuai dengan fungsi dan peran masing-masing
- c. Adanya profesionalisme seluruh komponen terkait, baik para praktisi pendidikan, pengelola, dan manager pendidikan lainnya, termasuk profesionalisme Dewan Sekolah.
- d. Adanya tuntutan tanggung jawab dan keterlibatan masyarakat di dalam pelaksanaan pendidikan, Artinya bahwa tanggung jawab pelaksanaan pendidikan saja, tapi merupakan tanggung jawab bersama.
- e. Diarahkan kepada terbentuknya Dewan Sekolah, sebagai institusi yang pada akhirnya bertugas melaksanakan MBS. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa pembentukan Dewan Sekolah merupakan prasyarat implementasi MBS.
- f. Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sekolah. Artinya bahwa prinsip MBS harus berpijak pada keterbukaan serta bertanggung jawab dalam pengelolaan sekolah, baik yang menyangkut fisik maupun nonfisik.

#### **5. Asumsi Dasar dan Strategi Pelaksanaan MBS**

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa MBS adalah bentuk reformasi pendidikan, yang pada prinsipnya menekankan bahwa sekolah memperoleh: (1) kewajiban (responsibility); (2) wewenang (authority) dan (3) tanggung jawab (accountability) yang tinggi dalam meningkatkan kinerja terhadap setiap stakeholders. Ada beberapa asumsi dasar yang melandasi implementasi MBS, yaitu:

- a. Sekolah dipandang sebagai suatu lembaga layanan jasa pendidikan yang memposisikan kepala sekolah sebagai manajer pendidikan. Kepala sekolah dituntut untuk bertanggung jawab atas seluruh komponen sekolah, serta berupaya meningkatkan mutu pelayanan dan hasil belajar yang berorientasi kepada pemakai, baik siswa, masyarakat, pemerintah maupun lembaga industri dan dunia kerja.
- b. MBS dapat efektif diterapkan jika didukung oleh sistem berbagi kekuasaan (power sharing), antara pemerintah pusat dan

Pemda dalam pengelolaan sekolah.

Berkaitan dengan harapan untuk menghasilkan mutu yang baik, konsep MBS memperhatikan aspek-aspek mutu yang harus dikendalikan secara komprehensif, yaitu:

- a. Karakteristik mutu pendidikan baik input proses maupun output;
- b. Pembiayaan (cost);
- c. Metoda penyampaian bahan pelajaran;
- d. Pelayanan (service) kepada siswa, orang tua dan masyarakat.

Adapun strategi pelaksanaan MBS tersebut dalam garis besarnya terdiri dari tiga tahap, yaitu:

**a. Penyiapan konsep MBS**

Dalam strategi konsep MBS ini, minimal ada 6 syarat yang perlu dipenuhi, yaitu:

- 1) Pemilihan kepala sekolah dari guru professional
- 2) Bentuk partisipasi orang tua
- 3) Motivasi orang tua
- 4) Kemampuan alokasi dana e
- 5) Kualitas pembelajaran dan hasil lulusan
- 6) Keterlibatan semua stakeholders pendidikan

**b. Pendekatan Impelentasi**

Karena MBS dianggap sebagai sesuatu yang masih baru, maka dalam pelaksanaanya harus ditempuh secara bertahap, dengan memperhatikan kondisi sekolah, kondisi sosial masyarakat serta mempertimbangkan faktor geografis, demografis, budaya setempat dan potensi dasar yang dimiliki masyarakat sekolah.

**c. Tahap pelaksanaan**

Dalam tahap implementasi, ditempuh langkah langkah berikut:

- 1) Sosialisasi konsep
- 2) Seminar dan lokakarya
- 3) Pelatihan MBS bagi Kepala Sekolah
- 4) Pembentukan Dewan Sekolah

- 5) Rencana pengembangan Sekolah Model MBS
- 6) Monitoring dan evaluasi
- 7) Pembinaan dan asistensi
- 8) Desiminasi MBS ke seluruh sekolah
- 9) Matrik model implementasi MBS.

#### **6. Hubungan Antara MBS Dengan Dewan Sekolah**

Dewan Sekolah adalah suatu badan atau lembaga nonpolitis dan nonprofit, dibentuk berdasarkan musyawarah yang demokratis oleh para stake holders pendidikan di tingkat sekolah. Sebagai representasi dari berbagai unsur yang bertanggung jawab terhadap peningkatan kualitas proses dan hasil pendidikan. Adapun unsur-unsur Dewan Sekolah tersebut terdiri dari:

- a. Orang tua siswa
- b. Wakil siswa
- c. Wakil guru
- d. Kepala sekolah
- e. Wakil tokoh masyarakat setempat ulama, pemuka adat, budayawan, dan cendikia yang punya perhatian terhadap pendidikan.
- f. Wakil masyarakat terinstitusi (Iurah, camat, dan pejabat lainnya yang berada di wilayah tempat sekolah berada)
- g. Utusan pejabat pendidikan (Dinas Pendidikan)

#### **7. Indikator Keberhasilan MBS**

Berdasarkan pelaksanaan MBS di negara maju, Patterson, 1993 dalam Rusdiana, (2015:234), Menyatakan secara konseptual dan praktis, indikator keberhasilan MBS didukung oleh karakteristik-karakteristik dasar sebagai berikut:

##### **a. Pemberian otonomi yang luas kepada sekolah.**

Dalam MBS, sekolah sebagai institusi pendidikan anak diberi kewenangan dan kekuasaan yang luas unuk mengembangkan program-program kurikulum dan pembelajaran sesuai dengan kondisi dan kebutuhan siswa serta tuntutan masyarakat setempat. Untuk mendukung keberhasilan program-program ini, sekolah memiliki kekuasaan dan kewenangan

mengelola dan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia di masyarakat dan lingkungan sekitar sekolah. Selain itu, sekolah juga diberikan kewenangan untuk menggali dan mengelola sumber dana sesuai dengan prioritas kebutuhan sekolah.

Dengan adanya otonomi yang luas ini, sekolah dapat meningkatkan kinerja staf dengan menawarkan partisipasi aktif mereka dalam pengambilan keputusan bersama dan bertanggungjawab bersama dalam pelaksanaan keputusan yang diambil sesuai dengan posisi masing-masing.

#### **b. Partisipasi masyarakat dan orang tua siswa yang tinggi.**

Dalam MBS, pelaksanaan program-program sekolah didukung oleh adanya partisipasi masyarakat dan orang tua siswa yang tinggi. Orang tua siswa dan masyarakat tidak hanya mendukung sekolah melalui bantuan keuangan, tetapi bersama atau melalui “school council” merumuskan dan mengembangkan program-program yang dapat meningkatkan kualitas sekolah secara umum. Masyarakat dan orang tua menyediakan diri untuk membantu sekolah sebagai nara sumber atau organisator kegiatan sekolah yang dapat meningkatkan kualitas hasil belajar siswa dan prestise sekolah secara keseluruhan. Orang tua dan masyarakat juga secara aktif terlibat dalam proses kontrol kualitas hasil belajar siswa dan pengelolaan sekolah secara umum.

#### **c. Kepemimpinan sekolah yang demokratis dan profesional.**

Dalam MBS, pelaksanaan program-program sekolah didukung oleh adanya kepemimpinan sekolah yang demokratis dan profesional. Kepala Sekolah dan guru-guru sebagai tenaga pelaksana inti program sekolah adalah orang-orang yang memiliki kemampuan dan integritas profesional. (1) Kepala Sekolah adalah manajer pendidikan profesional yang direkrut dewan sekolah untuk mengelola segala kegiatan sekolah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dewan sekolah. (2) Guru-guru yang direkrut oleh sekolah adalah guru-guru profesional dalam bidangnya masing-masing, sehingga mereka bekerja berdasarkan pola kinerja profesional yang disepakati bersama untuk mendukung keberhasilan pembelajaran siswa. Dalam proses “bottom-up” secara demokratis, sehingga semua pihak memiliki tanggungjawab terhadap keputusan yang diambil dan proses pelaksanaan keputusan tersebut.

#### **d. Adanya “team-work” yang tinggi dan Profesional**

Dalam MBS, keberhasilan program-program sekolah didukung oleh adanya kinerja “team-work” yang tinggi dan profesional dari berbagai pihak yang terlibat dalam pendidikan di sekolah. Dewan sekolah, misalnya pihak-pihak yang terlibat

berkerja sama secara harmonis sesuai dengan posisinya masing-masing untuk mewujudkan suatu “sekolah yang dapat dibanggakan” oleh semua pihak yang terlibat. Mereka tidak saling menunjukkan kuasa atau paling bejasa, tetapi masing-masing berkontribusi terhadap upaya peningkatan mutu kinerja sekolah secara keseluruhan.

Pada pelaksanaan program sekolah, misalnya, pihak-pihak yang terlibat dalam program sekolah bekerjasama secara profesional untuk mencapai tujuan-tujuan atau target dari adanya “*team-work*” yang tinggi dan profesional dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses pendidikan anak.

Persoalannya, Apakah MBS di Indonesia sudah memenuhi hal-hal berikut ini?: Untuk hal itu, Mulyasa (2005:30), menunjukkan Kriteria pencapaian MBS, pada tabel 4.1, berikut:

**Tabel 14.1. Kriteria Pencapaian MBS**

<b>Organisasi Sekolah</b>	<b>Proses Belajar Mengajar</b>	<b>Sumber Daya Manusia</b>	<b>Sumber Daya dan Administrasi</b>
Menyediakan manajemen/ organisasi kepemimpinan transformasional dalam mencapai tujuan sekolah	Meningkatkan kualitas belajar siswa	Memberdayakan staf dan menempatkan personel yang dapat melayani keperluan semua siswa	Mengidentifikasi sumber daya yang diperlukan dan mengalokasikan sumber daya tersebut sesuai dengan kebutuhan
Menyusun rencana sekolah dan merumuskan kebijakan untuk sekolahnya sendiri	Mengembangkan kurikulum yang cocok dan tanggap terhadap kebutuhan siswa dan masyarakat sekolah	Memilih staf yang memiliki wawasan manajemen berbasis sekolah	Mengelola dana sekolah secara efektif dan efisien
Mengelola kegiatan operasional sekolah	Menyelenggarakan pengajaran yang efektif	Menyediakan kegiatan untuk pengembangan profesi pada semua staf	Menyediakan dukungan administratif
Menjamin adanya komunikasi yang efektif antara sekolah dan masyarakat terkait ( <i>school community</i> )	Menyediakan program pengembangan yang diperlukan siswa	Menjamin kesejahteraan staf dan siswa	Mengelola dan memelihara gedung dan sarana lainnya
Menggerakkan partisipasi masyarakat	Berperan serta dalam memotivasi siswa	Menyelenggarakan forum/diskusi untuk membahas kemajuan kinerja sekolah	
Menjamin akan terpeliharanya sekolah yang bertanggung jawab (akuntabel kepada masyarakat dan pemerintah)			

Sumber: diadaptasi dari Mulyasa (2005)

Pada prinsipnya SBM (School Based Management) di Indonesia belum secara utuh merupakan merupakan bagian dari kehidupan sekolah, masih harus terus dikembangkan. Syaratnya melalui pembinaan komponen sekolah, pengawasan keutuhan pelaksanaan komponen MBS, pendelegasian kewenangan secara bertahap. Hal yang mempengaruhi; sistem pemerintahan (sistem pendelegasian kewenangan, budaya yang harus dirubah (lama mengendap). Harapan dari itu;

- a. Masyarakat sebagai kekuatan utama dalam sekolah MBS tersebut haruslah di optimalkan dengan membangun kerja sama yang baik antara sekolah dengan masyarakat
- b. Pelaksanaan manajemen secara efektif akan membawa sekolah pada pencapaian tujuan yang lebih efektif
- c. Pelaksanaan MBS jangan di pisahkan dengan konsep TQM.

#### **8. Analisis Kelebihan dan Kelemahan MBS**

MBS memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar pada sekolah, disertai seperangkat tanggung jawab. Dengan adanya otonomi yang memberikan tanggung jawab pengelolaan sumber daya dan pengembangan strategi MBS sesuai dengan kondisi setempat, MBS mempunyai kelebihan, yaitu:

- a. Memungkinkan orang-orang yang kompeten di sekolah untuk mengambil keputusan yang akan meningkatkan pembelajaran.
- b. Memberi peluang bagi seluruh anggota sekolah untuk terlibat dalam pengambilan keputusan penting.
- c. Mendorong munculnya kreativitas dalam merancang bangun program pembelajaran.
- d. Mengarahkan kembali sumber daya yang tersedia untuk mendukung tujuan yang dikembangkan di setiap sekolah.
- e. Menghasilkan rencana anggaran yang lebih realistik ketika orang tua dan guru makin menyadari keadaan keuangan sekolah, batasan pengeluaran, dan biaya program-program sekolah.
- f. Meningkatkan motivasi guru dan mengembangkan kepemimpinan baru di semua level.

Dengan kelebihan-kelebihan di atas tentunya memajemen ini juga mempunyai sisi kelemahan dalam pelaksanaannya, yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Penerapan MBS juga mengalami masalah, khususnya di daerah yang pedesaan atau daerah yang terpencil (*remote areas*). Banyak orangtua siswa dan masyarakat di pedesaan yang tidak mau terlibat dalam kegiatan Komite Sekolah. Masalahnya ternyata bukan hanya karena masalah kapasitasnya yang rendah, tetapi lebih karena budaya yang hanya menyerahkan bulat-bulat urusan pendidikan kepada pihak sekolah. Bahkan, dalam beberapa kasus, penerapan MBS lebih sebagai

instrumen politik untuk membangun kekuasaan. Dengan MBS, seakan-akan pemerintah telah memberikan otonomi kepada sekolah, padahal sesungguhnya sekolah dan masyarakat belum siap untuk menerima semua itu.

- b. Penerapan MBS di sekolah di banyak negara berkembang, walaupun bagaimana, sering tidak memperoleh dukungan yang memadai dari pihak penguasa lokal maupun dari masyarakat. Pemerintah daerah yang lemah tidak dapat diharapkan untuk mendukung pelaksanaan prinsip manajemen modern (demokratis, transparan, dan akuntabel).
- c. Sikap mental para pengelola pendidikan, baik yang memimpin maupun yang dipimpin. Yang dipimpin bergerak karena “perintah” atasan, bukan karena rasa tanggung jawab. Yang memimpin sebaliknya, terkadang tidak memberi kepercayaan, tidak memberi kebebasan berinisiatif, mendelegasikan wewenang.
- d. Kepala sekolahnya masih cenderung menampilkan gaya kepemimpinan otoriter, hal ini karena lemahnya kemandirian sekolah akibat pembinaan pemerintah yang sangat sentralistik. Birokratik, formalistik, konformistik, uniformistik dan mekanistik. Pembinaan yang demikian ini tidak memberdayakan potensi sekolah.
- e. Dalam manajemen mutu pendidikan adalah terkadang tidak adanya tindak lanjut dari evaluasi program. Hampir semua program dimonitor dan dievaluasi dengan baik, Namun tindak lanjutnya tidak dilaksanakan. Akibatnya pelaksanaan pendidikan selanjutnya tidak ditandai oleh peningkatan mutu.

#### **D. Analisis Kebijakan Pendidikan: Tentang Kinerja Guru**

##### **1. Latar Belakang**

Era reformasi telah membawa perubahan-perubahan mendasar dalam berbagai kehidupan termasuk kehidupan pendidikan. Salah satu perubahan mendasar adalah manajemen Negara, yaitu dari manajemen berbasis pusat menjadi manajemen berbasis daerah. Secara resmi, perubahan manajemen ini telah diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dan disempurnakan menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pedoman pelaksanaannya pun telah dibuat melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Konsekuensi logis dari Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut adalah bahwa manajemen pendidikan harus disesuaikan dengan jiwa dan semangat otonomi.

Penyesuaian dengan jiwa dan semangat otonomi itu, antara lain terwujud dalam bentuk perubahan arah paradigma pendidikan, dari paradigma lama ke paradigma baru, yang tentu juga berdampak pada paradigma perencanaan

pendidikannya. Secara ideal, paradigma baru pendidikan tersebut mestinya mewarnai kebijakan pendidikan baik kebijakan pendidikan yang bersifat substantif maupun implementatif. Seperti yang dinyatakan oleh Azyumardi Azra (2002: xii), bahwa dengan era otonomi daerah:

“Lembaga-lembaga pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, universitas (perguruan tinggi), dan lainnya – yang terintegrasi dalam pendidikan nasional- haruslah melakukan reorientasi, rekonstruksi kritis, restrukturisasi, dan reposisi, serta berusaha untuk menerapkan paradigma baru pendidikan nasional”. Selain itu, implementasi kebijakan tersebut diharapkan berdampak positif terhadap kemajuan pendidikan di daerah dan di tingkat satuan pendidikan”.

Ditetapkannya Undang Undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen merupakan dasar kebijakan untuk memperkuat eksistensi tenaga kependidikan sebagai tenaga profesional, seperti profesi-profesi yang lainnya. Kualitas profesi tenaga guru selalu diupayakan, baik melalui ketentuan kualifikasi pendidikannya maupun kegiatan in-service training, dengan berbagai bentuknya, seperti: pendidikan dan latihan (diklat), penataran dan pelibatan dalam berbagai seminar untuk meng-update wawasannya dalam kompetensi pedagogi dan akademik. Pemerintah mulai menyadari betapa strategisnya peran tenaga guru dalam mengantarkan generasi muda untuk menjadi sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan kompetitif sehingga mampu mewujudkan suatu kesejahteraan bersama.

Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009, Penilaian Kinerja Guru adalah penilaian dari tiap butir kegiatan tugas utama guru dalam rangka pembinaan karir, kepangkatan, dan jabatannya. Pelaksanaan tugas utama guru tidak dapat dipisahkan dari kemampuan seorang guru dalam penguasaan pengetahuan, penerapan pengetahuan dan keterampilan, sebagai kompetensi yang dibutuhkan sesuai amanat Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.

## **2. Kajian Teori**

Pembangunan bangsa dan negara menuju kesejahteraan bersama merupakan isu-isu yang terus berkembang. Ada beberapa terminologi paradigma yang sempat berkembang antara lain: pembangunan berbasis kerakyatan, pembangunan bercirikan partisipatoris, pembangunan yang manusiawi. Dewasa ini pembangunan yang berbasis pada pertumbuhan ekonomi memang telah berhasil mewujudkan kemakmuran, tetapi gagal dalam mewujudkan kesejahteraan yang merata, bahkan sebaliknya banyak menimbulkan masalah yang sulit dicari pemecahannya.

Pembangunan masyarakat pada dasarnya menekankan pentingnya pengentasan kemiskinan melalui berbagai pemberdayaan kelompok-kelompok marjinal, yakni peningkatan taraf hidup masyarakat yang kurang memiliki kemampuan ekonomi secara berkelanjutan. Pemerintah dituntut untuk menciptakan dan mengoptimalkan sumber daya manusia dalam berbagai bidang sesuai dengan kebutuhannya. Analisis penelitian ini mendasarkan pada teori pemberdayaan SDM sesuai dengan kebutuhan untuk meningkatkan kualitas pendidikan menuju terciptanya SDM yang unggul dan kompetitif dimulai dari peningkatan kualitas kinerja tenaga kependidikan yang profesional.

Pemberdayaan (empowerment) mengandung dua pengertian, yaitu:

- a. *To give power to* (memberi kekuasaan, mengalihkan kekuasaan, mendelegasikan otoritas pada pihak lain,
- b. *To give ability to* (usaha untuk memberi kemampuan) (Oxford English Dictionary). (Rusdiana, 2015: 240).

Makna tersebut mensyaratkan bahwa konsep peningkatan kualitas pendidikan belum mengoptimalkan pada pemberdayaan kinerja guru, yang memiliki peran dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Pemberdayaan tenaga pendidik merupakan perwujudan *capacity building* yang bernuansa pada pemberdayaan sumber daya manusia tenaga pendidik melalui pengembangan berbagai kemampuan (kinerja) dan tanggungjawab serta suasana sinergis antara pemerintah (masyarakat) dengan guru. Upaya optimalisasi kinerja guru yang berkelanjutan merupakan faktor yang penting dibanding faktor lainnya dalam peningkatan kualitas pendidikan. Hal ini telah disadari dan dilakukan oleh pemerintah melalui penugasan studi lanjut, berbagai training dan penataran pada guru.

Kebijakan pendidikan dengan penilaian kinerja guru, maka tidak lepas dari Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang guru, pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Hal yang sama juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

### **3. Pembahasan dan Analisis**

#### **a. Pembahasan**

Secara alamiah dalam setiap pengambilan kebijakan oleh para penentu kebijakan pada dasarnya didahului dengan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kondisi yang ada sehingga diperoleh bahan-bahan yang dapat digunakan sebagai landasan dalam menetapkan kebijakan. Upaya untuk memahami kondisi yang ada dalam segala aspeknya dengan

memanfaatkan segala data dan informasi terkait, menggunakan pendekatan ilmiah sehingga menghasilkan informasi yang diperlukan untuk menentukan kebijakan disebut penelitian atau analisis kebijakan (Balitbangdikbud, 2002).

Secara umum, penilaian kinerja guru memiliki dua fungsi utama sebagai berikut.

- 1) Untuk menilai kemampuan guru dalam menerapkan semua kompetensi dan keterampilan yang diperlukan pada proses pembelajaran, pembimbingan, atau pelaksanaan tugas tambahan yang relevan dengan fungsi sekolah/madrasah. Dengan demikian, profil kinerja guru sebagai gambaran kekuatan dan kelemahan guru akan teridentifikasi dan dimaknai sebagai analisis kebutuhan atau audit keterampilan untuk setiap guru, yang dapat dipergunakan sebagai basis untuk merencanakan penilaian kinerja guru .
- 2) Untuk menghitung angka kredit yang diperoleh guru atas kinerja pembelajaran, pembimbingan, atau pelaksanaan tugas tambahan yang relevan dengan fungsi sekolah/madrasah yang dilakukannya pada tahun tersebut. Kegiatan penilaian kinerja dilakukan setiap tahun sebagai bagian dari proses pengembangan karir dan promosi guru untuk kenaikan pangkat dan jabatan fungsionalnya.

Hasil penilaian kinerja guru diharapkan dapat bermanfaat untuk menentukan berbagai kebijakan yang terkait dengan peningkatan mutu dan kinerja guru sebagai ujung tombak pelaksanaan proses pendidikan dalam menciptakan insan yang cerdas, komprehensif, dan berdaya saing tinggi. penilaian kinerja guru merupakan acuan bagi sekolah/madrasah untuk menetapkan pengembangan karir dan promosi guru. Bagi guru, penilaian kinerja guru merupakan pedoman untuk mengetahui unsure-unsur kinerja yang dinilai dan merupakan sarana untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan individu dalam rangka memperbaiki kualitas kerjanya.

Penilaian kinerja guru dilakukan terhadap kompetensi guru sesuai dengan tugas pembelajaran, pembimbingan, atau tugas tambahan yang relevan dengan fungsi sekolah/madrasah. Khusus untuk kegiatan pembelajaran atau pembimbingan, kompetensi yang dijadikan dasar untuk penilaian kinerja guru adalah kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007.

Keempat kompetensi ini telah dijabarkan menjadi kompetensi guru yang harus dapat ditunjukkan dan diamati dalam berbagai kegiatan, tindakan dan sikap guru dalam melaksanakan pembelajaran atau pembimbingan. Sementara itu, untuk tugas tambahan yang relevan dengan fungsi sekolah/madrasah, penilaian kerjanya dilakukan berdasarkan

kompetensi tertentu sesuai dengan tugas tambahan yang dibebankan tersebut (misalnya; sebagai kepala sekolah/madrasah, wakil kepala sekolah/madrasah, pengelola perpustakaan, dan sebagainya sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009).

## **b. Analisis**

Bila analisis kebijakan dikaitkan dengan pendidikan, maka analisis kebijakan pendidikan adalah suatu prosedur ilmiah untuk menelaah dan merumuskan seluruh isu-isu dan permasalahan pendidikan berdasarkan analisa yang tajam dan metode berfikir yang kritis yang selanjutnya menghasilkan sebuah pemikiran atau rumusan yang berguna bagi kebijakan pendidikan.

### **1) Landasan Hukum yang Digunakan dalam Kebijakan Pendidikan: Penilaian Kinerja Guru**

Dalam Buku Pedoman Pelaksanaan Kinerja Guru (2010: 5), bahwa penilaian kinerja yang terkait dengan proses pembelajaran bagi guru mata pelajaran maupun guru kelas, meliputi kegiatan merencanakan dan melaksanakan pembelajaran, mengevaluasi dan menilai, menganalisis hasil penilaian, dan melaksanakan tindak lanjut hasil penilaian dalam menerapkan empat domain kompetensi, yang harus dimiliki oleh guru sesuai dengan peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007, tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.

- (a) Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, Pasal 3, ayat 1 disebutkan bahwa kompetensi merupakan seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati dan dikuasai dan diaktualisasikan oleh guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalan. Dalam ayat 3 disebutkan yang dimaksud dengan kompetensi meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi.
- (b) Dalam Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2008, tentang Guru, pasal 2 disebutkan, guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.
- (c) Hal yang sama juga pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, tentang Standar Nasional Pendidikan, pasal 28. Di Pasal 4 ayat 1 disebutkan sertifikat pendidik diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga pendidikan, yang terakreditasi, baik yang diselenggarakan pemerintah maupun masyarakat, dan ditetapkan oleh pemerintah. Pasal 52 ayat 2 disebutkan beban kerja guru paling sedikit 24 jam tatap muka dan paling banyak 40 jam tatap muka dalam satu minggu. Sedang pada pasal 54, menyebutkan

beban mengajar kepala satuan pendidikan 6 jam tatap muka, wakil kepala sekolah, kepala perpustakaan, kepala laboratorium, 12 jam tatap muka, sedang guru BK memberi bimbingan minimal 150 siswa.

- (d) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, pasal 45 ayat 2 disebutkan bahwa guru memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan di tingkat satuan pendidikan yang di antaranya meliputi penyusunan rencana strategis; menyampaikan pendapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban anggaran dan pendapatan belanja sekolah; penyusunan anggaran tahunan satuan pendidikan.
- (e) Sedang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, pasal 3 disebutkan bahwa Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.
- (f) Pada pasal 19 dikatakan proses pembelajaran pada satuan pendidikan diselenggarakan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, memotivasi peserta didik, untuk berpartisipasi aktif, serta memberi ruang yang cukup bagi prakarsa, kreativitas dan kemandirian, sesuai dengan bakat, minat, dan perkembangan fisik, serta psikologis peserta didik.
- (g) Pasal 20 mengatakan, perencanaan proses pembelajaran meliputi silabus dan rencana pelaksanaan pembelajaran yang memuat sekurang-kurangnya tujuan pembelajaran, materi ajar, metode pengajaran, sumber belajar dan penilaian hasil belajar.
- (h) Pasal 23 menyebutkan bahwa pengawasan proses pembelajaran meliputi pemantauan, supervisi, evaluasi, pelaporan, dan pengambilan langkah tindak lanjut yang diperlukan.

## 2) Implementasi Kebijakan dalam Penilaian Kinerja Guru

Sebagai ujung tombak dalam keberhasilan perkembangan sumber daya manusia suatu bangsa, maka guru memang harus bekerja secara profesional, sehingga diharapkan mampu meningkatkan proses pembelajaran. Tapi, yang menjadi persoalan, apakah standar penilaian yang digunakan itu sesuai dengan kondisi di lapangan, terutama bagi sekolah yang berada di pinggiran, yang selama ini kurang mendapat perhatian dari pemerintah, baik yang berkaitan dengan kelengkapan sarana dan prasarana maupun segi pembinaannya.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang guru, pasal 2, guru diwajibkan memiliki kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikat pendidik. Yang menjadi persoalan sekarang, guru banyak yang merasa kesulitan untuk menenuhi target tersebut.

Sertifikasi yang diadakan pemerintah, setiap tahunnya, jumlahnya terbatas, sehingga guru yang sudah bersertifikasi jumlahnya sangat sedikit. Banyak sekali guru yang seharusnya sudah tersertifikasi bahkan hingga tiba usia pensiun belum juga tersertifikasi, hal ini dikarenakan tempat tugas mereka yang jauh dari informasi.

Perangkingan dalam data base guru antrian sertifikasi sendiri mengharuskan guru berperan aktif dalam pendataannya, hal ini yang mengakibatkan guru-guru yang sudah senior tidak mampu mengejar informasi tersebut, sehingga banyak guru yang baru terangkat tetapi lebih dekat tempat kerjanya dengan pusat pemerintahan lebih dulu masuk ke antrian sertifikasi.

Hal inilah yang harus dibenahi dimasa mendatang, karena hal ini banyak sekali menimbulkan kecemburuan dikalangan guru sendiri, karena adanya guru di suatu sekolah, yang lebih senior belum masuk antrian sertifikasi, tetapi ada guru yang baru terangkat menjadi pegawai namaya sudah masuk data base sertifikasi.

#### REFEREN

1. Dirjen Pendas 2013. *Panduan Pembinaan Manajemen Berbasis Sekolah di Sekolah Dasar*: Buku 1. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar.
2. Mulyasa, E 2005, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*. Bandung: Rosdakarya.
3. Rusdiana A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Aplikasi*. Bandung Peutaka Setia.
4. Nanang Fatah, 2000. *Manajemen Berbasis Sekolah, Strategi Pemberdayaan. Sekolah dalam rangka Peningkatan Mutu dan Kemandirian. Sekolah*, Bandung: Andira
5. Dirjen PTK, 2010. *Pedoman Pelaksanaan Kinerja Guru*. Jakarta: Kendiknas
6. TAP MPR RI No.IV/MPR/1999 GBHN tentang Pendidikan.
7. UU Republik Indonesia No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
8. PP No. 25 Tahun 2000 *Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom*.
9. UU Nomor 25 Tahun 2000 *Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000 – 2004*
10. UU Republik Indonesia No.20 Tahun 2003 *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*
11. Permendiknas No.19 tahun 2007 *tentang standart pengelolaan pendidikan oleh satuan pendidikan dasar dan menengah*.



## SILABUS PEMBELAJARAN

### MATA KULIAH KEBIJAKAN PENDIDIKAN SEMESTER GENAP TA.2022/2023

#### A. DENTITAS

1. Mata Kuliah : Kebijakan Pendidikan
2. Jurusan/Prodi : Manajemen Pendidikan Islam
3. Kode Mata Kuliah : MKU 20135
3. Bobot SKS : 2 sks
4. Semester : 6 (enam)
5. Prasyarat Mata Kuliah : a. Pengelolaan Pendidikan; b. Perundang-undangan Pendidikan
4. Dosen/Pengampu : Prof. Dr. H. A. Rusdiana, Drs., MM

#### B. DESKRIPSI MATA KULIAH

Matakuliah Kebijakan Pendidikan merupakan mata kuliah wajib tempuh bagi mahasiswa program Studi Manajemen Pendidikan, yang berbobot 2 SKS. Mata kuliah kebijakan pendidikan merupakan suatu 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 sutau kebijakan pendidikan. Secara umum mata kuliah kebijakan pendidikan bertujuan memberikan pemahaman secara mendalam kepada mahasiswa tentang konsep kebijakan pendidikan serta penerapannya dalam analsis kebijakan pendidikan. Secara khusus mata kuliah ini bertujuan untuk: 1) memberi pengertian akan pentingnya kebajikan 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 implementasi kebijakan pendidikan; 6) membimbing mahasiswa untuk memiliki kemampuan spesifik tentang monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan; 7) memfasilitasi mahasiswa menemukan dan menunjukkan berbagai kebijakan pendidikan; 8) mendorong mahasiswa untuk menerapkan analisis kebijakan pada kebijakan kebijakan pendidikan.

#### C. TUJUAN MATA KULIAH

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. Memahami, mengetahui wawasan Konsep Kebijakan Pendidikan
2. Mempraktekan Konsep Kebijakan Pendidikan
3. Mengaplikasikan Konsep Manajemen Perkantoran Pendidikan kehidupan sehari-hari

#### D. METODE PERKULIAHAN

1. Presentasi, Diskusi/Seminar
2. Penugasan Tertuktur , Madiri, dan Portofolio

#### E. PENILAIAN

1. Presensi (kehadiran) : 10 %
2. Tugas Terstruktur : 10 %
3. Tugas Mandiri/Portofolio : 20 %

4. UTS : 20 %

5. UAS : 40 %=100%

## **F. TOPIK INTI**

### **I. KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Konsep Kebijakan Publik: Arti Penting Mempelajari Kebijakan Publik
2. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik
3. Instrumen Kebijakan Publik
4. Tahapan Proses Pembentukan Kebijakan Publik

### **II. STUDI ANALISIS KEBIJAKAN**

1. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan
2. Pendekatan dalam Analisis Kebijakan
3. Ragam Model/Teknik Analisis Kebijakan
4. Skenario Analisis Kebijakan

### **III. MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Kerangka Berpikir Studi Analisis Kebijakan Pendidikan
2. Kegiatan Analisis Kebijakan Pendidikan
3. Perspektif Analisis Kebijakan Pendidikan
4. Model Analisis Kebijakan Pendidikan

### **IV. FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan
2. Teori Perumusan Kebijakan
3. Model Formulasi Kebijakan
4. Proses Formulasi Kebijakan

### **V. SOSIALISASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Konsep Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan
2. Dinamika Sosialisasi Komunikasi Kebijakan Pendidikan
3. Alasan-Alasan Pentingnya Komunikasi Kebijakan Pendidikan
4. Model Komunikasi Kebijakan Pendidikan

### **XI. KEBIJAKAN MESSO PENDIDIKAN NASIONAL**

1. Konsep dasar kebijakan meso pendidikan;
2. Bentuk/model kebijakan meso pendidikan;
3. Implementasi kebijakan meso pendidikan;
4. Permasalahan dan solusi kebijakan meso pendidikan;

### **XII. KEBIJAKAN MIKRO PENDIDIKAN NASIONAL**

1. Konsep dasar kebijakan mikro pendidikan;
2. Bentuk/model kebijakan mikro pendidikan;
3. Implementasi kebijakan mikro pendidikan;
4. Masalah & Solusi

### **VI. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Konsep Dasar Implementasi Kebijakan Pendidikan
2. Identifikasi Aktor Pelaksana Kebijakan Pendidikan
3. Arena Kebijakan Pendidikan dan Jenis-jenis Kebijakan Pendidikan
4. Langkah-langkah Implementasi Kebijakan Pendidikan

### **VII. MONITORING EVALUASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

1. Konsep Dasar Monitoring Evaluasi Kebijakan
2. Peran Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan
3. Macam dan Karakteristik Evaluasi Kebijakan Pendidikan
4. Dimensi Proses Kajian Pada Studi Evaluasi

### **VIII. PERKEMBANGAN HISTORIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA**

1. Zaman Sebelum Proklamasi Kemerdekaan
2. Pasca Kemerdekaan (Orde Lama)
3. Periode 1966-1998 (Orde Baru)
4. Masa Reformasi (1998-Sekarang)

### **IX. KEBIJAKAN POKOK PEMBANGUNAN PENDIDIKAN NASIONAL**

1. Kebijakan pokok pembangunan Pendidikan nasional;
2. Kebijakan wajib belajar;
3. Kebijakan Otonomi daerah
4. Kebijakan Link and match;

### **X. KEBIJAKAN MAKRO PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN NASIONAL**

1. Konsep dasar kebijakan makro pendidikan;
2. Bentuk/model kebijakan makro pendidikan;
3. Implementasi kebijakan makro pendidikan;
4. Permasalahan dan solusi kebijakan makro pendidikan;

### **XIII. MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL**

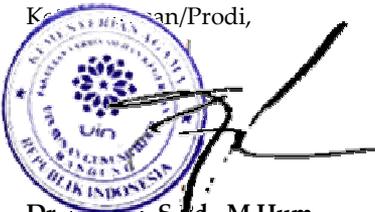
1. Konsep Model Analisis kebijakan Diknas
2. Pendekatan Analisis kebijakan Diknas
3. Model Analisis kebijakan Diknas
4. Proses Analisis kebijakan Diknas

## G. REFEREN

1. Agus Dwiyanto dkk. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Pusat Studi kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gajah Mada, 2002.
2. Ali Imran. 1993. Kebijakan Pendidikan di Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara
3. Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B., *The New Public Services: Serving, Not Steering*. ME Sharpe, Armond, New York. 2003.
4. Dun William. 1981. *Public Policy Analysis; An Introduction*, NewYork:Prentice-Hall,Inc
5. Dye, N., Thomas. 1976. *Policy Analysis, What Government Do, Why Do They It, and What Difference it Makes*. Alabama: The Univ of Alabama
6. Guthrie, James, W. Reed, Roney, J. 1986. *Educational Administration and Policy, Effective Leadership for american Education*. New Jersey: Prentice-Hall.
7. Holzer, Marc and Callahan, Kathe. *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. Sage Publications. London.1998.
8. Houg. 1985. *Educational Policy*. New York: Mc Graw-Hill
9. Hogwood, Brian, W. 1984. *Policy Analysis for The Real World*. London:Oxford Univ
10. Hadari Nawawi.1999. *Kebijakan pendidikan di Indonesia ditinjau dari sudut hukum*, Jogjakarta: Gajahmada University Press
11. 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.
13. Majchrzak, Ann.1984. *Method for Policy Research*. Beverly Hills: Sage
14. M.Irfan Islami.1997. *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara*.Jakarta: Bumi Aksara.
15. Pal, Leslie.1996.*Public Policy Analysis; An Introduction*. Canada: Nelson
16. Patton, Carl., Sawicki., Davis S. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Engliwood
17. 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.
18. Supandi & Sanusi. 1988. *Kebijakan & Keputusan Pendidikan*. Depdikbud.
19. Rusdiana, A. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dari Filosofi ke Implementasi*.Bandung: Pustaka Setia.
20. Rusdiana, A. 2017. *Manajemen Evaluasi Program Pendidikan*. Bandung: Pustaka Setia Bandung, 28 Febuari 2023

Mengetahui

Kepala Prodi,



**Dr. H. A. Rusdiana, Drs., M.Hum**

NIP.19720822199901000

Dosen Pengampu Mata Kuliah,

**Prof. Dr. H. A. Rusdiana, Drs., M.M.**

NIP: 196104041986031001