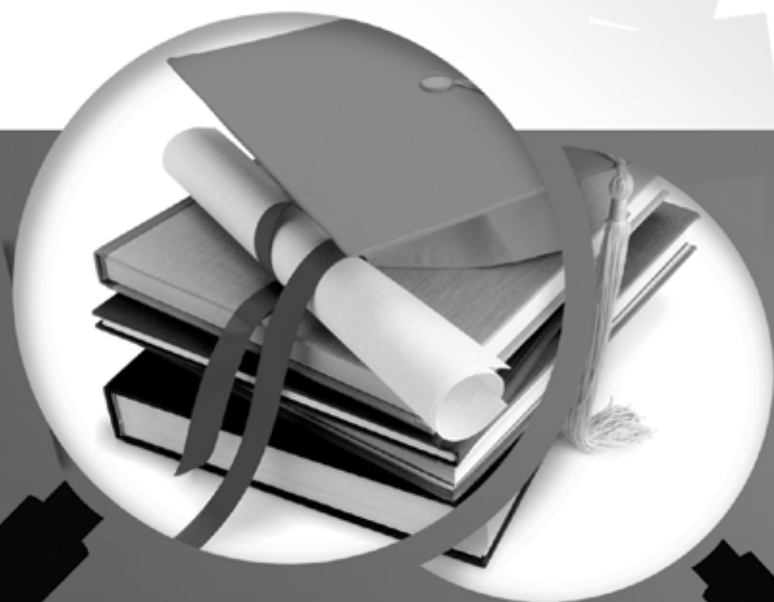


Dr. Arwildayanto, M.Pd. | Dr. Arifin Sukung, M.Pd.  
Dr. Warni Tune Sumar, S.Pd., M.Pd.



# ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Kajian Teoretis, Eksploratif,  
dan Aplikatif

*cendekia*

Penerbit *Cendekia Press* - Bandung

# **ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

## **Kajian Teoretis, Eksploratif, dan Aplikatif**

*Copyright © 2018 -Arwildayanto, Arifin Suling, & Warni Tune Sumar*

Penulis: Dr. Arwildayanto, M.Pd.

Dr. Arifin Suling, M.Pd.

Dr. Warni Tune Sumar, S.Pd., M.Pd.

Editor: Engkus Kuswandi

Desainer Sampul: Toto Rianto

Penata Letak: Team Cendekia

---

CP.PK003-2018

ISBN: 978-602-51920-9-8

Cetakan pertama, Desember 2018

---

Diterbitkan oleh:

**CV CENDEKIA PRESS**

NIB: 8120107982776

Komp. GBA Barat Blok C-4 No. 7 Bandung

Email: [penerbit@cendekiapress.com](mailto:penerbit@cendekiapress.com)

Website: [www.cendekiapress.com](http://www.cendekiapress.com)

Anggota IKAPI

---

Hak cipta dilindungi undang-undang pada penulis, dan hak penerbitan pada CV Cendekia Press. Dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.



# *Pengantar*

Dengan penuh sujud syukur, Alhamdulillah penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, diberikan kesehatan dan kekuatan untuk menyelesaikan buku Analisis Kebijakan Pendidikan; Kajian Teoretis Eksploratif dan Aplikatif, yang merupakan bagian dari keluaran (*output*) penelitian yang penulis lakukan pada tahun 2018 ini, yang berjudul Efektivitas Kebijakan Prodira, kontribusinya terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo.

Buku ini menjadi bagian dari buku ajar mata kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan yang penulis ampuh di Jurusan Manajemen Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan bersama Dr. Arifin Suling, M.Pd dan Dr. Warni Tune Sumar, M.Pd. Buku ajar berbasis riset ini sengaja direncanakan dan disusun bersentuhan, beririsan dengan materi perkuliahan pada beberapa pokok bahasan. Hal ini dilakukan

agar selalu menghadirkan materi-materi perkuliahan, relevan dengan kondisi lingkungan sendiri, isu-isu terkini dan kebijakan yang diambil bagi pihak-pihak terkait. Sekaligus kegiatan risetpun melibatkan mahasiswa sebagai pengumpul data, pelaksana kegiatan *focus group discussion* (FGD) dalam berbagai aktivitas riset. Sehingga memberikan pengalaman meneliti, mengorganisasikan kegiatan secara komprehensif.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini, penulis menghaturkan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang turut serta membantu menyelesaikan buku ini, terutama Direktorat Jenderal Riset dan Pengabdiaan Masyarakat (DRPM) Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemristek Dikti) Republik Indonesia yang sudah membiayai kegiatan penelitian ini. Selanjutnya Kepala Dinas Pendidikan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga (Dikbudpora) Provinsi Gorontalo, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Provinsi Gorontalo yang sudah memberikan izin penelitian, Kepala SMA, SMK dan MA, Bendahara, Guru, Komite Sekolah, Orang Tua Siswa yang sudah berkenaan memberikan informasi yang memadai untuk penelitian ini. Sekaligus penulis menyampaikan terima kasih kepada narasumber FGD dan mahasiswa yang terlibat dalam penelitian ini.

Penulis berharap buku ini bisa bermanfaat bagi mahasiswa, kolega sesama pengampuh mata kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan yang ada di Jurusan Manajemen/Administrasi Pendidikan se Indonesia. Pokok Bahasan buku ini mengupas secara teoretis konsep analisis kebijakan pendidikan, isu dan analisis masalah kebijakan pendidikan, perumusan, pengesahan, implementasi, monitoring, evaluasi kebijakan pendidikan, metodologi kebijakan pendidikan dan praktik kebijakan pendidikan yang sudah dilakukan lembaga pendidikan sebagai bentuk *best practice* bagi aktor-aktor

pendidikan untuk berbagai success story. Sekali lagi kami berharap buku ini bisa memberikan manfaat bagi dunia pendidikan Indonesia dan menjadi amal ibadah, *amin ya rabbil alamin*.

Gorontalo, Desember 2018

Dr. Arwildayanto, M.Pd.

Dr. Arifin Sucing, M.Pd.

Dr. Warni Tune Sumar, S.Pd., M.Pd.





# *Daftar Isi*

**Pengantar — iii**

**Daftar Isi — vii**

**Daftar Gambar — xi**

**Daftar Tabel — xiii**

## **Bab I Konsep Dasar Analisis Kebijakan Pendidikan**

- A. Definisi Analisis Kebijakan Pendidikan — 1
  - B. Urgensi Analisis Kebijakan Pendidikan — 16
  - C. Fungsi Analisis Kebijakan Pendidikan — 21
  - D. Karakteristik Analisis Kebijakan Pendidikan — 22
- Daftar Pustaka — 26

## **Bab II Isu dan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan**

- A. Hakikat Isu dan Masalah dalam Konteks Analisis Kebijakan Pendidikan — 31
- B. Beberapa masalah Pendidikan yang seksi di Analisis Kebijakannya — 36

- C. Karakteristik Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 42
- D. Tingkatan Masalah Kebijakan Pendidikan — 43
- E. Fase dan Metode Penstrukturan Masalah Kebijakan Pendidikan — 45
- Daftar Pustaka — 51

### **Bab III Perumusan Masalah Analisis Kebijakan Pendidikan**

- A. Hakikat dan Tantangan Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan — 55
- B. Pendekatan terhadap Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan — 58
- C. Tahapan Perumusan Masalah Kebijakan dan Perumusan Kebijakan Pendidikan — 62
- D. Model Perumusan Kebijakan Pendidikan — 64
- E. Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan — 65
- F. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Kebijakan Pendidikan — 67
- G. Penyusunan Agenda setting Kebijakan Pendidikan — 70
- Daftar Pustaka — 73

### **Bab IV Implementasi Kebijakan Pendidikan**

- A. Pengertian Implementasi Kebijakan Pendidikan — 77
- B. Hal-Hal yang harus Diperhatikan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan — 81
- C. Tahapan Implementasi Kebijakan Pendidikan — 82
- D. Pendekatan Implementasi Kebijakan Pendidikan — 85
- E. Model Implementasi Kebijakan Pendidikan — 86
- F. Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan — 89
- G. Faktor-faktor Penentu Implementasi Kebijakan Pendidikan — 92
- Daftar Pustaka — 97



## **Bab V Evaluasi Kebijakan Pendidikan 101**

- A. Konsep Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 101
  - B. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 104
  - C. Permasalahan dalam Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 106
  - D. Manfaat Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 108
  - E. Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 109
  - F. Kriteria Evaluasi Program Kebijakan Pendidikan — 111
  - G. Model dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 112
  - H. Langkah dan Dampak Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 114
- Daftar Pustaka — 117

## **Bab VI Sosialisasi Kebijakan Pendidikan**

- A. Pengertian Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 119
  - B. Tujuan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 122
  - C. Tahapan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 123
  - D. Strategi Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 125
  - E. Media Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 126
- Daftar Pustaka — 131

## **Bab VII Penelitian Kebijakan Pendidikan**

- A. Konsep Penelitian Kebijakan Pendidikan (Education Policy Research) — 133
  - B. Fungsi dan Manfaat Penelitian Kebijakan Pendidikan — 138
  - C. Perbedaan dan Karakteristik Penelitian Kebijakan dan Analisis Kebijakan Pendidikan — 139
  - D. Karakteristik Penelitian Kebijakan Pendidikan — 144
  - E. Manajemen atau Tata Kelola Penelitian Kebijakan Pendidikan — 145
  - F. Mengkomunikasikan Hasil Penelitian Kebijakan Pendidikan — 157
- Daftar Pustaka — 159

**Bab VIII Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar (Studi Kasus Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Gorontalo Provinsi Gorontalo)**

- A. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar — 161
- B. Kebijakan Riset Pengelolaan Guru Sekolah Dasar — 166
- C. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Gorontalo — 168
- D. Kesimpulan dan Saran — 178
- Daftar Pustaka — 179

**Bab IX Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah**

- A. Konsepsi Era Otonomi Daerah — 183
- B. Urgensi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan — 185
- C. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah — 190
- D. Implikasi Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pendidikan — 200
- E. Kebijakan Otonomi Pendidikan — 211
- Daftar Pustaka — 213

**Bab X Analisis Kebijakan Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA) dalam Meningkatkan Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat**

- A. Pendahuluan — 217
- B. Konseptualisasi Efektivitas Kebijakan PRODIRA — 222
- C. Metodologi — 237
- D. Hasil dan Pembahasan — 252
- E. Rekomendasi Analisis Kebijakan PRODIRA — 274
- Daftar Pustaka — 275

**Lampiran — 283**

**Glosarium — 287**


**Tentang Penulis — 291**



# *Daftar Gambar*

- Gambar 2.1 Tingkatan Isu Kebijakan Pendidikan — 32
- Gambar 2.2. Fase-fase Perumusan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 46
- Gambar 4.1 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan — 82
- Gambar 4.2 Tahapan Implementasi Kebijakan — 83
- Gambar 4.3 Model Linear Implementasi Kebijakan — 87
- Gambar 4.4 Model Interaktif Implementasi Kebijakan — 88
- Gambar 4.5 Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan — 89
- Gambar 4.6 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan — 90
- Gambar 4.7 Keterkaitan Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan — 93
- Gambar 10.1 Alokasi Anggaran Dikbudpora Untuk PRODIRA Tahun 2011-2016 — 221
- Gambar 10.2 Metode Penelitian Kombinasi Concurrent Embedded — 239

- Gambar 10.3 Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif — 249
- Gambar 10.4 Diagram Alir Model Efektivitas Kebijakan PRODIRA dalam Konteks Pembiayaan Pendidikan — 252
- Gambar 10.5 Histogram Skor Peningkatan Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 253
- Gambar 10.6 Spanduk yang dipajang di SMA Negeri I Kota Gorontalo — 255



# *Daftar Tabel*

- Tabel 1.1      Prosedur analisis Kebijakan Menurut Waktu Tindakan — 10
- Tabel 2.1      Struktur Masalah-masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 44
- Tabel 7.1.      Perbedaan Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Analisis Kebijakan Pendidikan — 140
- Tabel 7.2.      Perbedaan Analisis, Monitoring, Evaluasi dan Penelitian Kebijakan Pendidikan — 141
- Tabel 8.1      Murid, Guru dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar di Kab. Gorontalo 2015 — 164
- Tabel 8.2      Kelebihan dan Kekurangan Beberapa Kebijakan Pendidikan — 177
- Tabel 9.1      Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah — 198
- Tabel 10.1      Jumlah Populasi Penelitian terdiri dari SMA, SMK dan MA Se-Provinsi Gorontalo — 240
- Tabel 10.2      Jumlah Sampel Penelitian — 240

- Tabel 10.3 Skala Likert Jawaban Responden — 242
- Tabel 10.4 Kisi-kisi Instrumen Penelitian Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 245
- Tabel 10.5 Hasil Uji Coba Instrumen Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 247
- Tabel 10.6. Sistem Pengkodean Analisis Data — 250
- Tabel 10.7 Rekapitulasi Hasil Skor Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 256
- Tabel 10.8 Trend Kenaikan Dana BOS dari tahun 2012-2017 — 270



# Bab I

## Konsep Dasar

### Analisis Kebijakan Pendidikan

#### A. Definisi Analisis Kebijakan Pendidikan

Bagian ini menjelaskan beberapa kata kunci (*keyword*), untuk memberikan pemahaman kita lebih komprehensif dan holistik tentang analisis kebijakan pendidikan, antara lain kebijakan (*policy*), kebijakan pendidikan, analisis kebijakan, sampai pada konsepsi analisis kebijakan pendidikan.

##### 1. Kebijakan (*Policy*)

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali diterjemahkan dengan politik, aturan, program, keputusan, undang-undang, peraturan, konvensi, ketentuan, kesepahaman, dan rencana strategis lainnya. Beragam pandangan tentang istilah kebijakan, Stephen J. Ball (2012) menyatakan *policy as text and discourse* yang menarik untuk dielaborasi. Misalnya penggunaan istilah diberbagai Negara yang beragam di Inggris, *policy* berarti kebijakan; Latin *politia*, berarti politik; Yunani, *polis* berarti Negara, Sanskrit, *Pur* berarti kota; (Ali Imron, 1996).

Ditelusuri lebih mendalam, kebijakan (*policy*) dalam kamus bahasa Inggris diartikan sebagai: 1) *plan of action, esp. one made by government, business company, etc*; 2) *wise, sensible conduct*. Dalam *an English Reader's Dictionary*, konsep *policy* diartikan sebagai; 1) *a course of conduct based on principle or advisability*; 2) *a contract of Insurance*; 3) *a form of lottery* (AS Hornby and EC Parnwell, 1969). Melengkapi pemahaman kita tentang konsep kebijakan bisa merujuk pada *the new American Webster Dictionary*, menjelaskan kebijakan (*policy*) didefinisikan sebagai 1) metode pemerintahan (*method of government*), sistem penilaian regulasi (*system of regulative measure*), tata tertib (*course of conduct*); 2) *sagacity in management*; 3) *Dokumen perlindungan/jaminan (a document containing a contract of insurance in full)*, *Jaminan kebijakan (insurance policy)*; 4) *sebuah permainan judi atau a gambling game* (Neufeldt, & Sparks, 2002). Dikomparasikan dengan definisi kebijakan dalam Tim Revisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), kebijakan dimaknai sebagai kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, juga di pandang sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, juga kepemimpinan atau cara bertindak pemerintah, organisasi dan/atau sebagai pernyataan cita-cita, tujuan (*goal*), prinsip (maksud) sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran. Pengelompokkan istilah kebijakan juga beraneka ragam penggunaan, antara lain: 1) *kebijakan as a label for a field of activity*, 2) *Kebijakan as an expression of general purpose or desired state of affairs*, 3) *Kebijakan as specific proposals*, 4) *Kebijakan as decision of government*, 5) *kebijakan as formal authorization*, 6) *policy as a programme*, 7) *Kebijakan as output*, 8) *policy as a outcome*, 9) *policy as a theory or model*, 10) *policy as a process* (Hogwood dan Gun, 1986:13-9).

Keragaman pemahaman dan makna kebijakan di atas juga ditopang dari perbedaan asal kata kebijakan di Negara-



negara di dunia, Implikasinya juga pada artikulasi dan konsep yang bervariasi tentang kebijakan. Ada yang menyebut “*policy*” dalam sebutan kebijaksanaan, padahal maknanya berbeda dengan kebijakan. Dimana kebijaksanaan mencerminkan kearifan seseorang, sedangkan kebijakan merupakan aturan tertulis hasil keputusan resmi organisasi. Misalnya, kebijakan didefinisikan sebagai: 1) Undang-undang, 2) Peraturan Pemerintah, 3) Keputusan Presiden, 4) Keputusan Menteri, 5) Peraturan Daerah, 6) Keputusan Bupati, dan 7) Keputusan Direktur dan lainnya. Dokumen kebijakan ini sifatnya mengikat, wajib dilaksanakan oleh sasaran kebijakan. Hal senada dijelaskan kebijakan merupakan keputusan pemerintah bersifat umum, berlaku untuk seluruh anggota masyarakat (Abidin, 2006). Begitu juga kebijakan itu memberi informasi pada kita tentang ruang lingkupnya bersifat umum (makro), sedang (meso), dan mendetail (mikro). Seperti dipahami. Ahearne, J. (2009) mendefinisikan kebijakan (*policy*) *is the implicit or explicit specification of courses of purposive action being followed/to be followed in dealing with a recognized problem/matter of concern, and directed toward the accomplishment of some intended/desired set of goal. Policy also can be thought of as a position or stance developed in response to a problem or issue of conflict, and directed toward a particular objective. Kebijakan chosen course of action significantly affecting large number of member organization* (MacRae, 1985).

Banyak ahli maupun akademisi turut serta memiliki pendapat yang beragam tentang kebijakan sebagai proses pengambilan keputusan, sebagai dijelaskan Koontz dan Donnell (1987) yang mengemukakan kebijakan (*policy*) adalah pernyataan atau pemahaman umum berisikan pedoman, pemikiran dalam proses pengambilan keputusan yang mengikat dan memiliki esensi pada batasan tertentu dalam pengambilan keputusan. Anderson (2006) dalam

Taufiqurokhman (2014) menyatakan tujuan kebijakan *a purposive course of action followed by an actor (set of actors) in dealing with a problem (matter of concern)*. Fokus kebijakan *attention in what actually done againts what is purposed (intended)*, dan kebijakan berbeda dengan keputusan. Karena kebijakan merupakan rangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku lainnya guna memecahkan suatu masalah yang menjadi perhatian banyak pihak (William N. Dunn, 2004).

Pakar lainnya kebijakan menjadi bagian dari perencanaan guna mempersiapkan seperangkat keputusan yang berhubungan dengan biaya, personil, jadwal untuk mencapai tujuan (*goals*,) yang dilakukan oleh sejumlah aktor terdiri pimpinan, bawahan, lembaga pemerintah atau swasta dalam suatu bidang atau kegiatan tertentu (Wahab,1997). Begitu juga Charles Lindblom (1968). kebijakan itu berkaitan erat dengan proses pengambilan suatu keputusan. Karena pada dasarnya sama memilih diantara alternatif yang tersedia. Hal senada diungkapkan Maskuri (2017) Kebijakan adalah sebuah prinsip atau cara yang digunakan untuk dipilih dalam proses mengarahkan pengambilan keputusan. Masih terkait dengan outnya keputusan, Nurcholis (dalam Tahir Arifin 2011:44-45) juga mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan organisasi, untuk mencapai tujuan (*goals*), memperhatikan ketentuan yang ada sebagai pedoman berperilaku oleh; 1) kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan, 2) ditetapkan baik dalam hubungan dengan organisasi (*unit*) pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang memuat prinsip untuk mengarahkan (*directing*), cara bertindak secara terencana dan konsisten fokus mencapai tujuan (Suharto, 2008).

Dalam konteks lain dijelaskan kebijakan tidak hanya sekedar mengatur sistem operasional secara internal, juga

mengatur hal-hal yang terkait dengan fungsi secara konseptual diantara sistem (Sagala, 2017). Sehingga kebijakan juga diterjemahkan sebagai pernyataan deklarasi mengenai dasar pedoman bertindak, arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Wahab, 1997). Masih terkait definisi kebijakan (*policy*) sebagai serangkaian tindakan/dasar untuk bertindak dalam mencapai tujuan atau serangkaian tujuan tertentu baik secara tersirat maupun tersurat. Sementara titik berat kebijakan berada pada dampak atau pengaruh dari suatu tindakan pemerintah atau negara yang secara signifikan mempengaruhi masyarakat luas (Suwitri,2008).

Bahkan Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt (1973) mencermati kebijakan (*policy*) terdiri dari keputusan ditandai dengan *behavioral consistency and repetitiveness* prinsipnya *on the part of both those who make it and those who abide by it* (Jones,1984). Kebijakan berkenaan dengan gagasan manajerial organisasi, berupa pola formal yang sudah diterima pemerintah atau lembaga lainnya sehingga mereka berusaha mencapai tujuannya (Syafaruddin, 2008).

Kebijakan sering juga dimaknai sebagai sebuah rekayasa sosial (*social engineering*), sehingga kebijakan seringkali dirumuskan penguasa. Seiring dengan itu kebijakan umumnya dimaknai sebagai tahapan tindakan yang dilakukan atau tidak oleh perorangan ataupun kelompok tertentu (Sudiyono, 2007). Tindakan yang dimaksud ini terdiri beberapa tindakan dalam rangka mencapai tujuan mengubah perilaku masyarakat melalui rekayasa sosial. Kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak, bisa berwujud sederhana atau rumit, sifatnya umum atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam konteks ini bisa berupa deklarasi suatu dasar, atau pedoman bertindak, arah tindakan atau program aktivitas tertentu atau suatu rencana (Charles O Jones, 1984 dalam Arif Rohman, 2009).

Penggunaan istilah kebijakan oleh agen-agen pemerintah seringkali untuk menggambarkan rentang kegiatan yang berbeda-beda mencakup: a) definisi, b) tujuan, c) menentukan prioritas, c) menyusun rencana, dan d) menspesifikasikan aturan-aturan keputusan. Dalam rentang kegiatan kebijakan, bisa diidentifikasi beberapa komponen dari kebijakan, yaitu *goal, plans, program, decision, effect* (Jenkins, 1978:15). Hal senada dijelaskan dasar-dasar kebijakan, yaitu: 1) suatu penegasan dan tujuan, 2) keputusan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan mempengaruhi lingkungan kewenangan, 3) panduan tindakan disresional, 4) strategi guna memecahkan suatu masalah, 5) perilaku yang mempunyai sanksi, 6) norma, konsistensi, peraturan, dan substantil, 7) keluaran dalam sistem kebijakan, dan 8) pengaruh dalam pembuatan kebijakan yang mengarah pada implementasi dan sasaran (Duke dan Canady,1991).

Dari beragamnya pemahaman tentang kebijakan dari berbagai pakar dan tokoh manajemen di atas, dapat ditarik benang merah konsepsi kebijakan sebagai aturan atau ketentuan tertulis dari keputusan formal lembaga atau organisasi, sifatnya mengikat, mengatur perilaku orang guna mencapai tujuan, menciptakan tata nilai baru dalam institusi atau organisasi. Kebijakan juga jadi referensi para anggota organisasi atau institusi dalam berperilaku (*behavior*). Kebijakan bersifat *problem solving* dan proaktif, beda dengan peraturan (*regulation*) dan hukum (*law*) serta kebijakan bisa lebih adaptif dan interpretatif, mengatur apa yang boleh dan tidak boleh. Kebijakan mestinya bersifat umum saja tanpa menghilangkan ciri lokal spesifik. Oleh karena itu kebijakan bisa memberi peluang dimaknai sesuai kondisi yang ada. Asumsi tentang kebijakan mempunyai status khusus dalam model rasional sebagai unsur yang secara relatif bertahan dalam uji konsistensinya. Dengan demikian, kita bisa berbicara tentang kebijakan luar negeri, kebijakan sosial,

atau kebijakan pemasaran, kebijakan pendidikan, dimana seolah-olah istilah itu menunjukkan kebijakan lokal dari suatu tema universal, cara manipulasi lingkungan eksternal dari organisasi, dan menggunakan tindakan bertujuan tertentu.

## 2. Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*)

Dalam Tim Revisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008) ditemukan definisi analisis sebagai berikut 1) penyelidikan terhadap suatu peristiwa (berupa karangan atau perbuatan) guna mengetahui kondisi faktunya (sebab-musabab, duduk perkaranya); 2) penguraian suatu pokok atas berbagai telaah atas bagian itu sendiri atau hubungan antar unit untuk memperoleh pemahaman yang tepat dan menyeluruh. Quade (1988-48), mengemukakan analisis sebagai sebuah proses, terdiri: 1) *formulation* sebagai *clarifying dan constraining the problem serta determining the objectives.* 2) *search* merupakan *identifying, designing dan screening the alternatives,* 3) *forecasting* adalah *predicting the future environment atau operational context,* 4) *modeling* adalah *building dan using models* untuk *determine the impact,* dan 5) *evaluating* adalah *comparing dan ranking the alternatives.*

Lebih lanjut, analisis kebijakan dipandang sebagai prosedur berpikir manusia yang sudah lama ada, sejak manusia mampu melahirkan, memelihara pengetahuan dalam konteks tindakan yang mereka ambil sebagai pilihannya. Beberapa *expert* lainnya memberikan pemahaman analisis kebijakan sebagai kajian dari ilmu sosial terapan bertumpu pada argumentasi rasional, fakta, data untuk menjelaskan, menilai, dan menghasilkan pemikiran terbaik untuk memecahkan masalah, Analisis kebijakan sebagai *the use of reason and evidence* berguna untuk *choose the best policy among a number of alternatives* (Duncan MacRae. 1985:4) atau menekankan pada instrumen pemilihan kebijakan yaitu penalaran dan

bukti-bukti. Hal senada dijelaskan analisis kebijakan sebagai penerapan dari disiplin ilmu untuk menyelesaikan masalah publik (Leslie Pal. 1992:16) yang menekankan pada instrumen pemahaman kebijakan yakni aplikasi penalaran. Kajian tentang *policy analysis...The study of what government do, with what and why effect* (Taylor, et al 1997:35) yang menekankan pada objek/substansi kebijakan beserta alasan dan akibatnya. Dalam konteks ilmiah, *policy analysis concerned with what government do, why they do it, and what difference it make...* termasuk juga terkait *political science* dan kemampuan tentang kajian akademik untuk *describe, analyse, and explain policy* (Dye (1987) yang menekankan substansi, alasan dan akibatnya pada kemampuan pengetahuan akademik dalam melakukan kajian tentang kebijakan itu sendiri. Proses kajian analisis kebijakan itu, multidisipliner yang dirancang secara kreatif, dengan penilaian kritis dan mengkomunikasikan pada hal yang bermanfaat dan dipahami kebijakan itu (Nanang, 2012). Analisis kebijakan sebagai tindakan penting untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik baru, atau kebijakan sebagai konsekuensi dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya (Nugroho, 2004).

Dilakukan dengan sebuah telaah kritis terhadap isu tertentu, melalui analisis oleh para pihak yang dipengaruhi kebijakan dengan menggunakan ragam pendekatan, metode guna menghasilkan nasihat (rekomendasi) kebijakan guna mencari solusi yang tepat dari berbagai masalah yang relevan (Muhadjir, 2000)

Tokoh besar analisis kebijakan populer, William N Dunn (2004) memahami *Policy analysis is a problem solving discipline that draws on theories, method, and substantive findings of the behavioral and social sciences, social professional and political philosophy, as is usual with complex activities*, termasuk ada beberapa cara mendefinisikan analisis kebijakan.

*The one adopted* di sini adalah bahwa analisis kebijakan merupakan kajian multidisiplin ilmu untuk membuat, menilai secara kritis, dan mengolah informasi yang berguna dalam memahami dan meningkatkan kualitas kebijakan, sedangkan analisis kebijakan merupakan sebagai “*the process of producing knowledge of and in policy process*”, aktivitas utama menghadirkan pengetahuan, data dan fakta terkait proses menghadirkan kebijakan. Definisi analisis kebijakan menurut William N. Dunn (2004) ini, ada empat hal yang terkandung, 1) analisis kebijakan dimaknai sebagai ilmu sosial yang bisa diimplementasikan (terapkan), artinya suatu realitas berupa hasil nyata dari ilmu pengetahuan yang terlahir dari gerakan profesionalisme ilmu sosial, 2) analisis kebijakan menghasilkan dan mendayagunakan informasi artinya mengumpulkan, mengolah dan mendayagunakan data menjadi masukan bagi para pengambil keputusan, 3) analisis kebijakan menggunakan metode inquiri dan argumentasi berganda, dimana penggunaan jenis, metode, dan teknik analisis kebijakan seperti metode deskriptif, preskriptif, kuantitatif dan kualitatif atau *mix method*. Penggunaan metode ini tergantung pada sifat dan isu kebijakan yang disoroti, 4) analisis kebijakan sebagai proses pengambilan keputusan bersifat politis sebagai suatu upaya pendayagunaan dan pemaksimalan peran informasi dalam konteks proses penetapan kebijakan (Masdin, 2009).

Termasuk dalam analisis kebijakan menurut William N. (2004) ada tiga pendekatan yang bisa dilakukan, yaitu pendekatan empiris, evaluatif dan normatif. Pendekatan empiris bertujuan menjawab permasalahan fakta-fakta, begitu juga pendekatan evaluatif berupaya menemukan nilai atas sesuatu, serta pendekatan normatif sebagai tindakan lanjut atas apa yang mesti dilakukan pimpinan. Ketiga prosedur analisis kebijakan dapat dijelaskan seperti dalam tabel 1.1 berikut ini.

**Tabel 1.1** Prosedur analisis kebijakan menurut waktu tindakan

Tindakan kebijakan	Deskripsi	Evaluasi	Rekomendasi
Sebelum tindakan(ex-ante)	Prediksi	-	Preskripsi
Sesudah tindakan (ex-POSE)	Deskripsi	Evaluasi	-

*Sumber: William N Dunn (2004), Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Terjemahan UGM, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Catatan penjelasan istilah dapat dilihat pada glosarium*

Dari uraian di atas, dapat disintesis, analisis kebijakan pada prinsipnya untuk pemecahan masalah yang dihadapi, sehingga perlu dibuat kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Analisis kebijakan bisa memperkirakan apa yang akan terjadi bila alternatif yang dipilih, ditetapkan dan dilaksanakan, memperkirakan apa yang akan terjadi kemudian, bagaimana dampak dari kebijakan itu, bila tidak dilakukan alternatif kebijakan, apa tantangan yang akan terjadi baik kondisi politik, sosial, dan budaya itu tidak dilaksanakan. Analisis kebijakan mendeskripsikan kebijakan yang sedang dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran kekurangan dan kelebihan alternatif tersebut, dengan demikian ada lima tahapan analisis kebijakan, perumusan masalah, meramalkan alternatif kebijakan (prediksi), merekomendasikan penerapan kebijakan (preskripsi), Monitoring kebijakan (deskripsi), dan mengevaluasi kinerja kebijakan. Penjelasan lebih lengkap tahapan analisis kebijakan diuraikan dalam pokok bahasan tersendiri.

### 3. Kebijakan Pendidikan (*Educational Policy*) dan Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Di atas sudah dijelaskan secara detail tentang definisi kebijakan, salah satunya pada persoalan di bidang pendidikan. Sekarang akan dielaborasi konsep kebijakan pendidikan yang bisa dipahami dalam dua makna yaitu kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik, dan *educational policy* merupakan



bagian *public policy*. Realitasnya tidak bisa dipungkiri, bahwa pendidikan menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan kawasan publik. Misalnya pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan Ujian Nasional (UN), Kebijakan lima hari sekolah (*Full Day School*), Kebijakan Uang Kuliah Tunggal (UKT), Kebijakan pengakuan sertifikat akreditasi bagi lulusan perguruan tinggi memasuki dunia kerja. Semua kebijakan itu, menimbulkan sikap mendukung (*pro*) dan tidak setuju (*kontra*) di dalam masyarakat Indonesia. Artinya semua kebijakan pendidikan itu, bukan hanya menjadi urusan segelintir orang atau masyarakat tertentu saja, melainkan sudah menjadi urusan semua pihak (*public*). Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang diambil berkenaan dengan dunia pendidikan juga menjadi bagian dari produk kebijakan publik (Sigit Purnomo, 2010). Pertimbangan lainnya kebijakan pendidikan bagian dari kebijakan publik, bisa dicermati dari 1) kebijakan pendidikan memiliki dampak terhadap masyarakat secara luas, 2) mengimplementasikan kebijakan pendidikan diperlukan dana publik yang sangat besar, bahkan alokasi dana dari APBN untuk pendidikan merupakan yang terbesar jika dibandingkan dengan sektor publik lainnya (Sigit Purnomo, 2010).

Perspektif teoretis, kajian kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kajian kebijakan publik dibidang pendidikan mengatur regulasi yang berkaitan penyerapan anggaran, alokasi sumber daya, distribusi sumber, dan tata tertib perilaku pendidik. (Arif Rohman, 2009;107). Oleh karena itu, kebijakan pendidikan pada tingkatan makro menjadi aplikasi ilmu pendidikan sekaligus bagian dari *applied sciences* bidang pendidikan di sekolah dan luar sekolah. Prinsip yang dimiliki ilmu pendidikan tidak berbeda dengan prinsip dan konsep kebijakan publik pada umumnya. Fungsi pendidikan menjadi rangkaian dari rumusan kebijakan publik. Termasuk penerapan administrasi pendidikan diarahkan

menunjang pencapaian tujuan pendidikan, begitu juga untuk fungsi serta strategi lainnya dari konsep manajerial prinsipnya sama dengan apa yang diimplementasikan dalam lingkup manajemen dikaji dalam kebijakan publik. (Sutapa, 2005).

Demikian pendidikan bagian dari *public goods* sekaligus bukan *private goods*. Pada konteks ini, pendidikan bisa menjadi barang dan layanan jasa milik umum (publik), dimana setiap masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran seperti dituangkan dalam amanat Undang-undang Dasar 1945, Pasal 31 memiliki pesan yang luar biasa untuk menempatkan pendidikan dan menjadi kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan peran mendasar yakni menyediakan akses dan kesempatan belajar. Karenanya pendidikan masuk kategori *public goods*, mestinya diskursus kebijakan pendidikan ini masuk dimensi kajian multidisipliner, termasuk mereka yang menekuni bidang pendidikan, seperti administrasi/ manajemen pendidikan.

Pemahaman kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik dapat digali dari ciri ciri kebijakan publik. Adapun ciri kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik diantaranya adalah: a) kebijakan tersebut dibuat oleh negara/lembaga yang berkaitan dengan eksekutif, yudikatif dan legislatif b) kebijakan ditujukan untuk mengatur kehidupan bersama c) mengatur masalah bersama. Kebijakan pendidikan seringkali di dengar, dilakukan, tetapi seringkali tidak dipahami sepenuhnya. Kedua kata yaitu kebijakan dan pendidikan memiliki makna luas dan bervariasi. Kebijakan pendidikan sesungguhnya lahir dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis merupakan kesatuan antara teori dan praktik pendidikan yang mengatur kehidupan manusia berkaitan dengan kebutuhan layanan pendidikan untuk mencerdaskannya. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan terdiri dari proses analisis, perumusan dan pelaksanaan serta evaluasi kebijakan (Tilaar dan Riant Nugroho, 2009). Berbicara tentang kebijakan

pendidikan Arif Rohman (2009:109) menyatakan kebijakan pendidikan merupakan keputusan untuk pedoman bertindak baik bersifat simple maupun rumit, umum serta khusus, baik terperinci maupun sederhana dirumuskan dengan proses politik disertai tindakan program dan rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan Keseluruhan tahapan proses dilanjutkan hasil perumusan strategi pendidikan dijabarkan dari visi. Misi, tujuan dan sasaran pendidikan guna mewujudkan pendidikan nasional yang unggul dalam suatu decade waktu tertentu (Tilaar dan Riant Nugroho, 20009).

Terkait dengan kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik, banyak pihak juga memahami kebijakan pendidikan sebagai kumpulan hukum atau perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, mencakup didalamnya tujuan, proses, evaluasi dan tindak lanjut pendidikan supaya tidak terjadi benturan konflik (*conflict interest*) antar warga Negara dalam memenuhi hak dan kewajibannya. Carter V. Good, (1959:18) mendefinisikan *educational policy is judgment, derived from some system of values and some assesment of situational factors*. Selanjutnya *operating within institutionalized education as general plan for guiding decision regarding means of attaining desired educational objectives*. Hal senada di jelaskan Hasbullah (2015) mengemukakan kebijakan pendidikan sebagai proses dan hasil perumusan langkah strategis dari lembaga pendidikan dijabarkan dari visi, misi, tujuan dan sasaran pendidikan, dalam mewujudkan tujuan pendidikan di suatu masyarakat pada kurun waktu yang ditentukan.

Hal senada dijelaskan H.A.R Tilaar & Riant Nugroho (2009:267) bahwa kebijakan pendidikan kuncinya keunggulan, bahkan eksistensi negara dalam memenangkan persaingan global sebaiknya mendapatkan prioritas dalam kompetisi di era globalisasi. Karena menjadi prioritas, maka Herry (2015) menyatakan kebijakan pendidikan merupakan

pengejawantahan dari visi dan misi pendidikan berdasarkan filsafat manusia dan politik dalam konteks situasi politik, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakatnya. Kebijakan pendidikan diambil oleh pemerintah atau mereka yang memiliki kewenangan, maka apa yang dikatakan (diputuskan) dan dilakukan oleh pemerintah dalam bidang pendidikan itulah yang dilaksanakan (Slamet, 2005).

Prasojo (2011) kebijakan pendidikan merupakan suatu pertimbangan didasarkan pada sistem nilai serta beberapa faktor bersifat situasional. pertimbangannya dijadikan dasar untuk menyelenggarakan pendidikan bersifat melembaga. Kebijakan pendidikan tentunya menjadi faktor kunci bagi keunggulan, dan eksistensi Negara dalam kompetisi global, sehingga kebijakan pendidikan penting mendapatkan prioritas utama untuk ditelaah secara kritis dan komprehensif (Dharmaningtias, 2013). Hal senada disampaikan Olssen, Codd, dan O'neil (2004), menyatakan *education policy in the twenty-first century is the key to global security, sustainability and survival...education policies are central to such global mission...* Agar memiliki daya saing dan nilai keekonomian, Margaret E. Goerzt (2001) mendefenisikan kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan.

Dari uraian di atas disimpulkan kebijakan pendidikan merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau penyelenggara dalam bidang pendidikan sebagai reaksi dari munculnya berbagai permasalahan pendidikan yang menjadi perhatian publik, juga sebagai pedoman bertindak dan solusi serta inovasi guna mencapai visi dan misi pendidikan oleh pemerintah maupun aktor lainnya yang mengurus pendidikan.

#### 4. Analisis Kebijakan Pendidikan

Sebelumnya kita sudah menjelaskan beberapa kata kunci (*keywords*) yang membangun konstruksi logika

berpikir tentang definisi analisis kebijakan pendidikan. adalah prosedur yang menghasilkan informasi kependidikan, menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan (Hanisy, 2013). Analisis kebijakan pendidikan tentunya tidak semata-mata menganalisis data dan informasi pendidikan, juga memperhatikan seluruh aspek menyangkut proses pembuatan kebijakan, mulai dari analisis masalah, pengumpulan informasi, penentuan alternatif, sampai pada penyampaian alternatif tersebut terhadap para pembuat keputusan tentang pendidikan. Rumusan alternatif kebijakan pendidikan dihasilkan dari pelaksanaan analisis kebijakan pendidikan tidak dengan sendirinya atau secara langsung dijadikan kebijakan. Rumusan kebijakan, jika sudah didukung kekuatan otoritas atau kewenangan yang ada, maka alternatif kebijakan bisa berubah menjadi kebijakan. Jadi prosedur menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses yang rasional. Sedangkan proses terjadinya kebijakan menjadi bagian dari merupakan proses politik (*bargaining position*) para pihak yang memiliki kewenangan. Hal senada dijelaskan Suyahman (2016) menjelaskan analisis kebijakan pendidikan merupakan prosedur yang menghasilkan informasi kondisi pendidikan, menggunakan data sebagai masukan bagi perumusan alternatif kebijakan pengambilan keputusan bersifat politis dalam upaya memecahkan masalah pendidikan.

Disamping itu bisa dipahami bahwa banyak pihak memahami pendidikan harus membebaskan diri dari politik, namun tidak ada satupun kebijakan pendidikan yang bersifat strategis yang tidak terkait dengan politik. Misalnya tujuan, nilai-nilai, arah, dan anggaran pendidikan. Semuanya adalah kesepakatan politik yang terkait dengan pendidikan nasional. Jadi upaya kanalisasi proses rasional dan politik, pengambilan

kebijakan pendidikan kurang menggambarkan keadaan faktual di lapangan. Realitasnya, banyak ditemui proses rasional analisis kebijakan pendidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses politik. Proses rasional empiris analisis kebijakan pendidikan seringkali digunakan sebagai dasar dalam perjuangan politik, sebaliknya, proses politik menjadi salah satu bentuk proses rasional karena proses politik berorientasi kepentingan masyarakat.

Dengan demikian kita bisa mendefinisikan analisis kebijakan pendidikan sebagai ilmu sosial terapan sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi kebijakan pendidikan, agar diketahui secara jelas masalah yang akan dijawab oleh kebijakan dan masalah yang berpeluang timbul sebagai akibat implementasi kebijakan pendidikan itu sendiri. Oleh karena itu analisis kebijakan dalam bidang pendidikan menjadi suatu yang amat penting dalam era demokrasi termasuk memasuki era revolusi industri 4.0. Artinya pemerintah atau pihak-pihak yang memiliki kewenangan tidak dibiarkan melaksanakan tindakan tertentu yang mempengaruhi masyarakat tanpa dipelajari dan dikaji substansi, alasan dan akibatnya bagi masyarakat, disamping penting juga bagi pembuat kebijakan guna memperbaiki, atau mempertahankan kebijakan guna kemaslahatan masyarakat banyak atau kepentingan stakeholders pendidikan itu sendiri.

## B. Urgensi Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan menjadi penting menentukan arah dan pedoman penyelenggaraan pendidikan di suatu negara. Dalam penyelenggaraan pendidikan tidak mungkin melepaskan dari kebijakan yang dibuat pemerintahan atau pihak yang memiliki kewenangan di tempat lembaga pendidikan itu ada (ada lembaga pendidikan negeri dan swasta). Dengan melakukan analisis kebijakan,

kita akan dapat mempelajari dan memahami kebijakan pemerintah atau pihak terkait sebagai pengelola pendidikan dengan akurat, antara lain: 1) *we can describe educational policy—we can learn what government is doing (and not doing) in welfare, defence, education, civil right, health, energy, taxation, and so on*; 2) *we can inquiry about the causes, or determinants of educational policy*; 3) *we can inquiry about the consequences, or impact of educational policy* (Thomas R Dye. 1987:5-6). Analisis kebijakan pendidikan amat penting dalam mencerdaskan kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Karena pendidikan sebagai satu bagian dari dimensi kehidupan manusia yang punya pengaruh besar bagi kehidupan manusia baik secara individual maupun sosial. Oleh karena itu berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau publik yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan perlu dicermati, mengingat dampaknya yang sangat luas bagi kehidupan manusia dalam jangka pendek dan jangka panjang. Untuk itu, analisis kebijakan pendidikan perlu didasarkan pada suatu prinsip objektif, tidak hanya untuk menyalahkan kebijakan pendidikan oleh pemerintah yang sedang berkuasa, atau pihak lain sebagai penyelenggara pendidikan. Namun juga memberi gambaran yang memungkinkan berupa perbaikan kebijakan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah atau penyelenggara pendidikan. Hal ini tentu saja memerlukan suatu pendekatan ilmiah yang objektif dan akurat. Dalam hubungan ini analisis kebijakan pendidikan menjadi penting guna memahami dan memperbaiki kebijakan apabila hasil analisis menunjukkan konsekwensi yang belum sesuai dengan rencana yang diharapkan.

Indonesia sebagai negara hukum menitikberatkan pendidikan sebagai wahana memajukan negara. Realitasnya kebijakan demi kebijakan seperti bongkar pasang dengan dalil untuk menghasilkan kualitas pendidikan yang optimal. Kenyataannya hasilnya masih jauh dari yang diharapkan

stakeholder. Contoh kebijakan pengalokasian pembiayaan pendidikan 20% dari pemerintah pusat yaitu melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sedakan pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan dalil pengeluaran gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta tunjangan lainnya yang dimasukkan sebagai dana pendidikan, maka dinilai sudah terpenuhi komitmen tersebut. Padahal sampai saat ini kondisinya masih belum 100% dapat terlaksana, bahkan kurikulum yang sering berubah-ubah, kebijakan ujian nasional dan lainnya. Inkonsistensi pemerintah dalam memutuskan beberapa kebijakan pendidikan nasional seringkali menimbulkan tanda tanya bahkan kontroversi pro dan kontra di tengah masyarakat dan dunia pendidikan. Tuntutan paling mendesak dalam meningkatkan mutu pendidikan dan relevan dengan dunia kerja yang semakin kompetitif adalah peningkatan kemampuan para pemangku kepentingan dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan. Mereka sebagai pengambil keputusan tidak cukup hanya dengan kemampuan mengetahui dan menguasai berbagai isu dan masalah pendidikan yang relevan baik secara internal, eksternal maupun lintas sektoral. Para analisis kebijakan pendidikan dituntut untuk menguasai teknik penelitian dan pengembangan kebijakan pendidikan.

Isu dan masalah pendidikan secara internal meliputi sistem pendidikan, komponen yang integral antara lain, pendidikan dasar memiliki fungsi dalam menanamkan kemampuan dasar peserta didik, pendidikan berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, tuntutan kerja dengan pendidikan profesional, termasuk pendidikan non formal, serta komponen penunjang sistem pendidikan. Sedangkan isu dan masalah pendidikan eksternal, terkait dengan integrasi komponen pendidikan dengan kehidupan publik dalam berbagai aspek, antara lain; dinamika politik, situasi ekonomi, pertumbuhan ketenagakerjaan, kondisi



lingkungan hidup, serta gejala kehidupan sosial dan budaya masyarakat. Dalam kaitannya ini analisis kebijakan pendidikan dipandang perlu mencurahkan sebagian besar perhatiannya guna memenuhi tantangan dan peluang yang dimaksudkan. Kemampuannya melaksanakan analisis kebijakan pendidikan tidak hanya dituntut menghasilkan gagasan pembaharuan pendidikan berdasarkan isu dan dinamika yang realistis, sesuai dengan perkembangan zaman, sekaligus perlu kemampuan mengkomunikasikan gagasan, ide dan solusi yang dihasilkan, agar bisa terwujud dalam bentuk kebijakan pemerintah atau pihak penyelenggara pendidikan dapat mengelola pendidikan sesuai harapan publik.

Kepedulian pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan terlihat pada besaran alokasi dana pendidikan dalam APBN, terus mengalami peningkatan. Hal menjadi indikasi adanya keseriusan pemerintah dalam memberikan jaminan tiap warga negara mendapatkan pendidikan yang memadai dan berkualitas. Namun sayangnya sebagian besar masyarakat, menganggap pendidikan bukan menjadi hal utama dalam mewujudkan kesejahteraan hidup. Selain itu pemerintah belum maksimal mengawasi pengalokasian dana pendidikan. Realitasnya masih ada kesulitan yang dialami sebagian masyarakat yang sudah menyadari akan pentingnya pendidikan, kesulitan dalam mendapatkan fasilitas pembiayaan pendidikan. Kondisi saat ini, pendidikan kita masih terasa mahal sebagian masyarakat yang berada pada garis kehidupan di bawah garis kemiskinan. Akibatnya masih terdapat ketimpangan sosial antara sesama warga negara dalam mendapatkan layanan pendidikan. Untuk mendapatkan kualitas pendidikan yang baik, namun dirasakan mahal oleh sebagian masyarakat. Begitu juga pemerintah saat ini sudah melaksanakan program wajib belajar 12 tahun. Hal ini menjadi kecemasan warga masyarakat yang kurang mampu menyekolahkan anaknya dengan biaya mahal.

Kondisi seperti ini seharusnya menjadi perhatian pemerintah mengadakan pemerataan layanan pendidikan. Pengalokasian dana harus benar-benar dirasakan oleh semua masyarakat demi terselenggaranya pendidikan yang memadai dan merata.

Analisis kebijakan pendidikan penting dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara, guna membantu menentukan pilihan tepat atas suatu tindakan yang akan berpengaruh pada kehidupan masyarakat itu sendiri, khususnya dalam aspek pendidikan. *Policy analysis is the use of reason and evidence to make the best policy choice*, artinya dalam melakukan analisis kebijakan seorang analis perlu berhati-hati dalam mengamati situasi masalah yang akan dijadikan objek kebijakan agar terhindar dari kesalahan pemilihan alternatif kebijakan yang keliru (Duncan MacRae, 1985). Disamping itu, ada beberapa argumentasi lainnya yang menjelaskan urgensi analisis kebijakan pendidikan, antara lain; 1) menjadi pertimbangan yang ilmiah, rasional dan objektif bagi semua pembuatan kebijakan, 2) memungkinkan kebijakan didesain lebih sempurna guna mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara yakni mencerdaskan manusia Indonesia, 3) karena persoalannya bersifat multi dimensional, saling terkait (*interdependent*) dan terintegrasi satu dengan lainnya, 4) memungkinkan tersedia pedoman (panduan) yang komprehensif dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan pendidikan mencakup dua hal yaitu bersifat substansial saat ini dan strategis yang mungkin akan terjadi dimasa yang akan datang, 5) memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat. (Badjuri dan Yuwono, 2002)

## C. Fungsi Analisis Kebijakan Pendidikan

Faktor penentu perubahan, pengembangan, atau restrukturisasi organisasi pendidikan adalah terlaksananya kebijakan dalam organisasi pendidikan dengan baik, berupa keputusan-keputusan yang memuat tujuan, prinsip dan aturan dapat menggerakkan sumber daya organisasi pendidikan dengan maksimal. Format kebijakan pendidikan itu biasanya dicatat, dituliskan untuk pedoman pimpinan, staf, dan personel organisasi pendidikan dalam berinteraksi dengan lingkungannya. Pembuatan kebijakan (*policy making*) di bidang pendidikan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), dan umpan balik (*feedback*) dari kebijakan pendidikan itu sendiri. Analisis kebijakan pendidikan lakukan untuk pedoman bertindak, dalam mengarahkan kegiatan pendidikan, organisasi sekolah atau lembaga pendidikan sebagai penyelenggara dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Pedoman untuk bertindak bagi pengambil keputusan dari analisis kebijakan pendidikan yang dilaksanakan berfungsi: 1) mencapai ketertiban layanan pendidikan, 2) menjamin hak asasi setiap warga mendapatkan layanan pendidikan, 3) program kegiatan layanan pendidikan berjalan efektif, 4) aktor pendidikan dapat melaksanakan pendidikan, 5) tertib administrasi bisa diwujudkan. Sedangkan fungsi lainnya dari analisis kebijakan pendidikan, antara lain; 1) fungsi alokasi untuk pengembangan dan kajian tingkatan makro, 2) fungsi inkuiri, setiap bahasan isu dan masalah pendidikan integral dengan isu strategis lainnya, misalnya analisis metodologis dan substansi, evaluasi dan meta analisis kebijakan dan argumentasi kebijakan, 3) fungsi komunikasi bagi pihak terkait misalnya pembuat keputusan, perencana dan pengelola, peneliti, pelaksana dan masyarakat sebagai pelanggan pendidikan.

## D. Karakteristik Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan, dapat diidentifikasi beberapa karakteristik, antara lain: 1) suatu proses atau kegiatan sintesis dari berbagai informasi tentang layanan pendidikan. Analisis kebijakan pendidikan memadukan berbagai informasi yang masuk, diantaranya hasil penelitian yang dilakukan para ahli tentang layanan pendidikan, sehingga diperoleh kesimpulan yang selaras dengan rekomendasi penelitian tersebut. Hal ini berarti objek analisis kebijakan pendidikan adalah proses penyusunan beserta paket kebijakan pendidikan itu sendiri. Kegiatan utama analisis kebijakan pendidikan terdiri dari pengumpulan informasi selengkapnyanya, penarikan kesimpulan dengan prinsip logis. Dengan kaidah ini, analisis kebijakan bisa dikategorikan didasari kaidah ilmiah, 2) informasi menjadi sumber utama kajian analisis kebijakan yakni keluaran hasil penelitian. Hasil-hasil penelitian analisis kebijakan merupakan output dari proses pengolahan data penelitian yang siap digunakan membantu pengambilan keputusan serta desain kebijakan pendidikan. Itulah pertimbangannya, analisis kebijakan menjadi salah satu bentuk diseminasi hasil penelitian, 3) keluaran (*output*) analisis kebijakan berupa rekomendasi pilihan (opsional) keputusan bisa juga dalam bentuk desain kebijakan. Output kebijakan pendidikan lainnya berupa nasihat, petunjuk teknis standar operasional procedural (SOP) berupa bahan, alur, urutan dan target pengambilan keputusan tentang pendidikan. Oleh karena itu, analisis kebijakan pendidikan haruslah ditampilkan dalam bentuk laporan yang jelas, singkat, padat dan lengkap serta saksama, 4) klien (pengguna) analisis kebijakan pendidikan adalah para pengambil keputusan dan kelompok yang berkepentingan (*interest groups*) terhadap kebijakan yang ada. Umumnya

klien (pengguna) analisis kebijakan pendidikan bersifat spesifik (khusus). Kaitannya berhubungan langsung dengan output analisis kebijakan pendidikan berupa nasihat, arahan, pedoman tentang kebijakan itu sendiri, 4) orientasi analisis kebijakan terhadap klien (*client oriented*). Pertimbangan ini menjadi implikasi dari karakteristik analisis kebijakan pendidikan yang menghasilkan nasihat keputusan. Tanpa orientasi klien analisis kebijakan pendidikan tidak akan mungkin siap guna. Ini berarti analisis kebijakan pendidikan harus didasarkan pada, oleh dan untuk pengguna (kliens). Analisis kebijakan pendidikan bisa dilakukan bila ada permintaan atau patut diduga dengan pertimbangan benar-benar dibutuhkan pengguna (cliens). Sehingga kehadiran analisis kebijakan pendidikan tentunya atas dorongan kebutuhan mendesak pengguna atau *client's need push* (Simatupang, P., 2017).

Pakar lainnya yang mengidentikasi karakteristik analisis kebijakan pendidikan secara khusus, yakni 1) memiliki tujuan pendidikan, dimana analisis kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan jelas, terarah untuk memberikan kontribusi pada penyelesaian masalah pendidikan yang fundamental, 2) memenuhi aspek *legal-formal*, analisis kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan pra-syarat yang mesti dipenuhi agar kebijakan pendidikan bisa diakui dan secara sah berlaku dalam suatu wilayah tertentu. Maka, kebijakan pendidikan mesti memenuhi syarat secara konstitusional (*legal formal*) sesuai jenjang hierarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di seluruh wilayah tersebut. Sehingga, dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimate, 3) memiliki konsep operasional, analisis kebijakan pendidikan merupakan panduan bersifat umum, untuk itu harus mempunyai nilai manfaat bagi operasional sekaligus dapat diimplementasikan. Untuk itu kebijakan pendidikan adalah sebuah keharusan dalam memperjelas skema pencapaian tujuan pendidikan

yang diinginkan stakeholder. Apalagi kebutuhan akan analisis kebijakan pendidikan sebagai fungsi dukungan dalam pengambilan keputusan, 4) dibuat oleh yang berwenang, kebijakan pendidikan semestinya memiliki kewenangan untuk memaksa pihak terkait, sehingga tak sampai menimbulkan efek kerusakan pendidikan dan lingkungannya. Para pengelola (*administrator*) pendidikan, politisi dan analis kebijakan yang terkait langsung dengan kebijakan pendidikan adalah unsur utama pembuat kebijakan pendidikan, 5) dapat dievaluasi, analisis kebijakan pendidikan Hakikatnya tak luput dari berbagai keadaan yang sesungguhnya perlu ditindaklanjuti. Jika memiliki kebaikan, maka perlu dipertahankan bahkan dikembangkan, sebaliknya jika mengandung kelemahan, maka harus bisa diperbaiki. Analisis kebijakan pendidikan mempunyai karakter yang memungkinkan bisa diberlakukan evaluasi secara mudah, sederhana dan efektif, 6) memiliki sistematika, analisis kebijakan pendidikan menjadi sebuah sistem, oleh sebab itu harus memiliki sistematika yang jelas, representatif menyangkut segenap aspek yang ingin dikelola olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki prinsip efektif, efisien serta sustainability yang tinggi agar analisis kebijakan pendidikan jauh dari sifat pragmatis, diskriminatif, serta struktur yang ada masih rapuh akibat berbagai faktor yang saling berbenturan satu dan lainnya. Hal ini perlu diperhatikan dengan teliti, hati-hati agar pemberlakuannya tidak menimbulkan kecacatan hukum baik internal maupun eksternal. Kemudian, secara eksternal pun analisis kebijakan pendidikan semestinya berpadu dengan kebijakan lain. misalnya kebijakan politik, kebijakan penganggaran. Sekaligus kebijakan pendidikan di pusat, daerah dan lembaga pendidikan masing-masing (Gunawan, A. H., 1986).

Karakteristik analisis kebijakan pendidikan lainnya yang belum ada pada uraian di atas, antara lain 1) fase inventori merupakan fase pencarian, yang sifatnya terbatas, cakupan

dan ditujukan pada isu atau masalah pendidikan tertentu, 2) mencari pilihan alternatif, yang selanjutnya dievaluasi dan diteruskan kepada klien, 3) mempersiapkan memorandum (peringatan), dokumen masalah, dokumen kebijakan, atau draf perundang-undangan, 4) pelanggan khusus, pimpinan puncak, pegawai pemerintah, stakeholder terkait, , atau pihak sponsor, pengguna kemungkinan memiliki pandangan tertentu terhadap masalah, 5) orientasi pada isu atau masalah, yang menggambarkan alternatifnya sebagai sikap reaktif, 6) horison waktu cenderung disetujui pejabat terpilih dan/atau belum pasti terpilih, 7) pendekatan politik untuk mencapai tujuan.

## E. Nilai-nilai Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan sangat terkait dengan persoalan nilai, moral dan etika, karena rekomendasi analisis kebijakan pendidikan menuntun kita menentukan berbagai alternatif mana yang bernilai lebih dan mengapa demikian?. Rekomendasi yang dihasilkan berkenaan pemilihan secara bernalar, dilengkapi dua atau lebih alternatif sebagai solusi.

Lebih lanjut Anderson (2006) dalam buku Irfan M Islamy, (1994:21) menyatakan kebijakan memiliki nilai-nilai sebagai berikut, yaitu: 1) nilai politik, mencakup kepentingan kelompok dan golongan dan tempat beraflikasi para aktor kebijakan pendidikan, 2) nilai organisasi mencakup mempertahankan keberadaan organisasi pendidikan, memperluas program, dan aktivitas organisasi pendidikan. 3) nilai pribadi, mencakup nilai seseorang karena sejarah kehidupan pribadinya. 4) nilai kebijakan mencakup nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, dan kebersamaan, 5) nilai ideologis mencakup nilai yang terkoneksi secara logis membentuk alam pikiran tentang dunia dan menuntun tindakannya.

## Daftar Pustaka

- Abidin, S. Z. (2006). *Kebijakan publik*. Jakarta; Suara Bebas.
- Ahearne, J., (2009). Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses. *International journal of cultural policy*, 15(2), 141-153.
- Anderson, James E. (2006). *Public Policymaking*. Stamford Amerika Serikat: Cengage Learning.
- Badjuri, Abdulkahar & Yuwono, Teguh. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. New York: Routledge.
- Dharmaningtias, D. S. (2013). Penghapusan Kebijakan Rintisan Sekolah Berstandar Internasional (RSBI). *Jurnal Politica*, 4(2).
- Duke, Daniel L. dan Canady, Robert Lynn, (1991), *School polcy*, New York: Mc Graw Hill.Book Company
- Dunn, William N., (2004), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi kedua, Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas. R. (1987). *Organizing Power for Policy Planning*. The View From the Brookings Institution. Power elites and organizations, 185-86.
- Eulau, H., & Prewitt, K. (1973). *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban politics*. Ardent Media
- Goerzt, E Margaret (2001) *The Finance of America Public Education Challenges of Equity, Adequacy and Efficiency*. Dalam Gregory J Cizek (Ed) *Handbook of Education Policy*.
- Good, Carter V.,(1959), *Dictionary of education*, New York:Mc Graw Hill Book Company.



- Gunawan, A. H. (1986). *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Hanisy, A. (2013). Konsep Dasar Analisis Kebijakan. *Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan*, 4(1), 48-63
- Hasbullah. (2015). *Kebijakan Pendidikan dalam Perspektif: Teori dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persadav.
- Herri. (2015). Kebijakan Pendidikan Indonesia: Kebijakan Berbasis Riset. *Jurnal Pendidikan Guru Sekolah Dasar*. Vol 1 No 1 Hal 16
- Hornby, A. S., & Parnwell, E. C.. (1969). *An English-Reader's Dictionary*. Oxford University Press.
- Imron, Ali, (1996), *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*, Yogyakarta; Bumi Aksara
- Islamy, Irfan M., (2003), *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara*, Jjakarta:Penerbit bumi aksara
- Jenkins, W. I. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: M. Robertson.
- Jones, Charles, O., (1984), *An Introduction to The Study of Public Policy*, Third Edition, Pacific Grove, CA: Brook/Cole.
- Koontz, H., & O'Donnell, C., (1987), *Management: A Systems and Contingency Analysis of Managerial Functions* (6<sup>th</sup> ed.). New York: McGraw-Hill.
- Lindblom, Charles Edward, (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J; Prentice-Hall.
- MacRae, Duncan, (1985). *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate*. UNC Press Books.
- Masdin, M. (2009). Konsep Dasar Analisis Kebijakan Pendidikan Tinggi. *Shautut Tarbiyah*, 21(1), 83-101.
- Maskuri. (2017). Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik dalam Sistem Politik di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Islam Indonesia (JPII) Universitas Ibrahimy Situbondo*. Vol. 2 No. 1 Hal. 79.

- Muhadjir, N. (2000). *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Nanang, Fattah. (2013). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Neufeldt, V., & Sparks, A. N. (Eds.). (2002). *Webster's New World Dictionary*. Simon and Schuster.
- Olssen, M., Codd, J. A., & O'Neill, A. M (2004) *Education Policy; Globalization, Citizenship and Democracy*, London, Sage.
- Pal, Leslie. A. (2005). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Thomson Nelson.
- Prasojo, Lantip Diat. (2011), *Financial Resources Sebagai Faktor Penentu dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Jurnal Manajemen Pendidikan, FIP UNY.
- Purnomo, Sigit (2010) *Penelitian Kebijakan Pendidikan (Education Policy Research)*, Makalah dipresentasikan di kelas Program Doktor Teknologi Pembelajaran Universitas Negeri Malang,
- Riant Nugroho, Dwijowijoto (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Rohman, Arif, (2009), *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta: Mediatama.
- Rohman, Arif, (2012). *Kebijakan Pendidikan: Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.
- Sagala, Syaiful, (2017), *Human Capital Membangun Modal Sumber Daya Manusia Berkualitas Unggul Melalui Pendidikan Berkualitas*, Depok; Kencana
- Simatupang, P., (2017), Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(1), 1-23.

- Slamet, P. H. (2005). Pengembangan Kapasitas untuk Mendukung Desentralisasi Pendidikan Kejuruan. *Pidato Pengukuhan Guru Besar*.
- Sudiyono, (2007), *Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Pendidikan*, Yogyakarta: Jurusan Administrasi Pendidikan FIP Universitas Negeri Yogyakarta
- Suharto, Edi, (2008). *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengakaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sutapa, Mada, (2005), *Buku Pegangan Kuliah; Analisis Kebijakan Pendidikan (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY.
- Suwitri, S. (2008), *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Suyahman. (2016). *Analisis Kebijakan Pendidikan Gratis Di Sekolah Menengah Atas Dalam Kaitannya Dengan Kualitas Pendidikan Menengah Atas*. Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan. FKIP-Univet Bantara Sukoharjo. Vol 6 No.2 Hal 1047
- Syafaruddin, (2008), *Efektivitas Kebijakan Pendidikan: Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Quade, E.S. (1984), *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier Science Publishing Co
- Tahir, Arifin, (2011), *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Pustaka Indonesia Press.
- Taufiqurokhman, (2014), *Kebijakan Publik*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Moestopo Beragama.
- Taylor, Sandra, (1997), *Critical policy analysis: Exploring contexts, texts and consequences*. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 18(1), 23-35.

- Tilaar, H.A.R & Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2009). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tim Revisi Kamus Bahasa Indonesia, (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- Wahab Solichin, Abdul, (2004), *Pengantar Studi Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta; Rineka Cipta.
- Wahab Solichin, Abdul, (1997). *Evaluasi Kebijakan Publik, Konsep, Tipologi Penelitian dan Strategi Pemanfaatannya*, Malang: FIA Universitas Brawijaya.

## Undang-Undang dan Peraturan Turunannya

- Undang-undang Dasar 1945,(Edisi Revisi 2005), Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat RI.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang *Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta.Depdikbud RI.



*Bab II*

## *Isu dan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan*

### A. Hakikat Isu dan Masalah dalam Konteks Analisis Kebijakan Pendidikan

Para analis kebijakan pendidikan tidak saja dituntut agar dapat menguasai teknis penelitian kebijakan pendidikan, tetapi juga diharapkan menguasai isu-isu pendidikan yang relevan dengan kondisi kekinian, Bicara tentang isu pendidikan pada dasarnya masih dalam konteks netral, tidak positif dan tidak pula negatif, Namun kedua istilah antara isu dan masalah dalam suatu organisasi pendidikan, lembaga pendidikan, kelompok yang peduli pendidikan atau institusi menyelenggarakan pendidikan yang membutuhkan penanganan, atau penyelesaian timbulnya perdebatan orang atau perbedaan harapan dengan realitas para pihak atau *stakeholder a gap between practice and expectations* (Regester and Larkin, 2003).

Meminjam definisi isu dalam kamus Merriam Webster Online (2018), bahwa *Issue berarti something that people are talking about, thinking about an important topic or subject*. Oxford Dictionary menegaskan juga *Issue an important topic or problem for debate or*

*discussion*. Isu itu, terkait dengan perbincangan atau perdebatan yang menimbulkan kontroversi, artinya ada pihak-pihak yang pro dan kontra ada yang mendukung dan ada yang tidak mendukung. Hal senada dijelaskan bahwa “*Issue*” merupakan suatu pertanyaan tentang fakta, realitas, nilai atau kebijakan yang dapat didiskusikan *issue* sebagai *a contestable question of fact, value or policy* (Nelson and Heath 1986).

Namun pada prinsipnya isu itu, jika dibiarkan tentu akan memiliki efek yang signifikan pada fungsi dan kinerja organisasi termasuk pada target organisasi di masa mendatang. Jadi isu pendidikan jika tidak dimenej dengan baik berpotensi menimbulkan masalah, baik secara internal maupun dalam kaitan lintas sektoral, sesuai dengan tingkatannya, yaitu 1) isu utama, masalah yang dihadapi besar, berada pada level tertinggi yakni pemerintahan pusat, 2) isu sekunder, dihadapi oleh tingkat pemerintahan daerah berkaitan dengan penentuan prioritas program, kelompok sasaran, dan pihak yang memperoleh keuntungan dari program tersebut 3) isu fungsional, dihadapi dalam tataran fungsi kelembagaan, misalnya anggaran proyek pengadaan, infrastruktur masing lembaga, 4) isu minor, sering ditemukan dalam tingkatan kegiatan khusus (*ad hoc*). Secara umum, tingkatan isu itu, dapat dilihat pada gambar 2.1.



**Gambar 2.1** Tingkatan Isu Kebijakan Pendidikan

Contoh isu kebijakan pendidikan, antara lain ujian nasional, pendidikan gratis, sekolah bertaraf internasional, kompetensi guru, sertifikasi guru, biaya pendidikan dan banyak lagi. Semakin tinggi tingkatan isu pendidikan itu, maka semakin saling ketergantungan, subjektif, artifisial dan dinamis. Meski demikian, isu-isu tersebut ada yang memerlukan kebijakan strategis, taktis ada juga yang hanya memerlukan kebijakan operasional. Kebijakan strategis adalah kebijakan yang akibat-akibat keputusannya tak dapat diubah, sedangkan kebijakan operasional akibat-akibat keputusannya relatif bisa diubah/berubah sesuai situasi dan dinamikanya. Segala isu-isu kebijakan pendidikan yang cenderung berkonotasi negatif itulah yang disebut masalah, bisa muncul setiap saat sebagai situasi yang merugikan dan tidak diinginkan yang memerlukan jalan keluar, melalui analisis kebijakan pendidikan.

Dalam kenyataannya juga banyak masalah pendidikan jalan keluarnya tidak didapatkan melalui proses analisis yang memadai sehingga sering menimbulkan penafsiran yang berbeda bahkan bertentangan tergantung pada sudut pandang stakeholder kebijakan pendidikan tersebut. Masalah kebijakan pendidikan adalah kebutuhan yang tidak terealisasi, nilai-nilai, atau kesempatan untuk perbaikan pendidikan yang memerlukan tindakan masyarakat (Sutapa, 2005). Mengingat pandangan terhadap masalah kebijakan pendidikan bervariasi, maka analisis kebijakan pendidikan perlu secara cermat melakukan penyusunan, pedoman serta menentukan indikator keberhasilan tahapan-tahapan dalam analisis kebijakan pendidikan (Anders Handeberger, 2001).

Analisis kebijakan pendidikan sering digambarkan sebagai metode pemecahan masalah, namun hal ini bisa keliru mengingat analisis kebijakan pendidikan tidak dapat langsung memecahkan masalah, namun prioritas utama perlu dilakukan penemuan masalah sebelum melakukan pemecahan

masalah dalam analisis kebijakan pendidikan (Sutapa, 2005). Pendekatan penemukenalan masalah dilakukan, sebagai berikut; 1) mempelajari data sekunder, 2) wawancara dengan pihak terkait, melakukan pengamatan langsung. Kriteria untuk menentukan keberhasilan penstrukturan masalah berbeda dengan kriteria dalam menentukan keberhasilan penyelesaian masalah. Penstrukturan masalah dapat dikatakan kreatif jika kondisi terpenuhi, sebagai berikut: 1) hasil analisis benar-benar baru, 2) proses analisis tidak konvensional, 3) proses analisis membutuhkan ketekunan dan motivasi tinggi, 4) hasil dipandang sebagai bentuk yang bernilai oleh analisis, 5) masalah yang dianalisis mempunyai arti ganda tidak jelas dan sulit didefinisikan.

Setelah penstrukturan masalah dilakukan dengan baik, selanjutnya suatu kebijakan disusun dari potensi adanya masalah kebijakan dituangkan dalam rumusan masalah kebijakan (William N. Dunn, 2004). Berdasarkan rumusan masalah ini, maka kebijakan disusun, mengikuti siklus analisis kebijakan, berorientasi pada masalah kebijakan yang diinventarisir dan dilaksanakan. Selanjutnya diikuti dengan pemantauan untuk melihat hasil kebijakan. Data pemantauan menjadi bahan untuk penilaian (evaluasi) kinerja kebijakan. Hasil penilaian ini selanjutnya digunakan sebagai bahan, guna memprediksikan atau meramalkan masa depan kebijakan. Dari pendapat para ahli (*expert*) di atas dapat disimpulkan kebijakan merupakan serangkaian tindakan dari proses dan hasil dari perencanaan dan perumusan yang di buat oleh suatu lembaga pemerintahan atau organisasi yang sah dan diakui untuk menyelesaikan suatu masalah dengan melaksanakan program program untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Dalam upaya untuk mengkaji masalah pendidikan, tingkatan analisis ada yang membedakan ke dalam tiga tingkat yaitu makro, meso, mikro dan ada juga yang membagi pada makro dan mikro. Isu makro mempengaruhi seluruh pelaku



kebijakan, Isu meso berada pada tingkatan menengah sedang isu mikro berada pada tingkatan institusi sekolah maupun kelas (Taylor, etc. 1997). Analisis masalah kebijakan pendidikan berkaitan dengan salah satu tingkatan proses pengambilan keputusan, namun analisis kebijakan tak hanya berkaitan dengan dokumen atau teks kebijakan. Namun diperlukan pemahaman latar belakang historis dan kaitannya dengan dokumentasi serta akibat jangka pendek dan jangka panjang dari suatu praktik kebijakan, untuk itu diperlukan pembedaan antara teks, konteks dan akibat suatu kebijakan. Konteks, berkaitan dengan anteseden atau tekanan-tekanan yang mendorong lahirnya kebijakan, baik masalah ekonomi sosial maupun politik yang menjadi agenda, kebijakan analisis memerlukan pertimbangan kontemporer dan konteks sejarah dapat membantu memperjelas tentang apa, bagaimana dan kenapa suatu kebijakan dalam analisis kebijakan kritis. Teks, dipertimbangkan dalam analisis dalam berbagai tingkatan untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana dan apa tentang suatu kebijakan, dalam hal ini kita bila mengkaji asumsi yang mendasari suatu kebijakan. Sedangkan konsekuensi dalam analisis kebijakan didasari adanya kompleksitas konteks serta persaingan kepentingan. Perbedaan kepentingan dapat memberikan tekanan yang berbeda pada aspek kebijakan. Penting disadari bahwa konteks disamping berpengaruh pada dihasilkannya kebijakan juga sering mendistorsi tujuan kebijakan dalam berbagai cara yang berdampak pada pelaksanaan kebijakan. Perlu dibedakan antara masalah dan kebijakan, dalam hal masalah analisis kebijakan hendaknya dipahami masalah yang membentuk suatu kebijakan yang dianalisis dan hal ini penting dalam menilai akibat suatu kebijakan, sehingga dapat diukur akibat-akibat dalam kerangka pembentukan kebijakan atas suatu masalah serta dapat diketahui keefektifan suatu kebijakan terhadap pemahaman akan suatu masalah yang dicarikan solusinya.

Untuk itu langkah penstrukturan masalah menjadi sangat penting, kekeliruan dan ketidakcermatan dalam langkah ini akan sangat fatal akibatnya bagi pemecahan masalah dan pilihan kebijakan. Kartodiharjo (2009) menjelaskan ada tiga tipe ketidakcermatan dalam melakukan analisis kebijakan, menyangkut penstrukturan masalah dan situasi masalah, yaitu: 1) memecahkan kembali masalah (*problem resolving*) dengan analisis ulang pemecahan masalah dari masalah yang sebenarnya sudah ditetapkan dengan tepat; 2) pementahan solusi masalah (*problem unsolving*) dengan membuang solusi disebabkan oleh kesalahan dalam menetapkan masalah; 3) pementahan masalah (*problem dissolving*) dengan membuang masalah yang sudah ditetapkan secara tidak tepat sementara solusi belum dilaksanakan. Untuk itu, idealnya analisis kebijakan dimulai dengan pernyataan yang jelas tentang masalah yang akan dianalisis, meskipun diakui bahwa banyak terjadi perbedaan-perbedaan pandangan atas suatu masalah. Di tempat lain *policy analysis begin with a definition of the problem you wish to analyze. Your choice of this definition is often of vital importance. If you hastily or unthinkingly accept someone else's definition of the problem, you may omit important alternatives or neglect the perspective of major participant. We thus ask you to distinguish between the problem situations, as you find it, and the analyst's problem, the view of the problem that you choose* (MacRae, 1985).

## B. Beberapa masalah Pendidikan yang seksi di Analisis Kebijakannya

Ada beberapa contoh kasus yang memerlukan kajian mendalam melalui analisis kebijakan pendidikan. Masalah dan program Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI untuk meningkatkan pendidikan dasar, yaitu 1) pemerataan

dan perluasan akses, berupa pemberian bantuan biaya operasional (BOS), rehabilitasi ruang kelas yang rusak, unit sekolah baru dan ruang kelas baru, wajib belajar 12 tahun, sekolah satu atap, penyelenggaraan kelas layanan khusus (inklusi) atau anak berkebutuhan khusus. 2) peningkatan mutu, relevansi dan daya saing berupa pengembangan kurikulum, perluasan pengembangan kecakapan hidup (*life skill*), pengembangan kapasitas profesi pendidik, perbaikan sarana dan bahan belajar, pemanfaatan ICT untuk sistem informasi persekolahan dan pembelajaran termasuk pengembangan e-learning dan pengembangan sekolah berkeunggulan, 3) penguatan tata sekolah, akuntabilitas dan pencitraan publik berupa pengembangan kapasitas dan kapabilitas Dewan Pendidikan, Komite Sekolah dan Komite Pendidikan Luar Sekolah (PLS) merupakan program yang dilakukan dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat untuk bisa ikut bertanggung jawab dan pengembangan EMIS (*Education Management Information Systems*). Kesemua isu pendidikan menarik untuk dianalisis kebijakannya (Fattah, 2013 dan Yulaini, 2017).

Disamping itu, masalah pendidikan berupa peningkatan layanan dan mutu, penyelenggaraan sekolah unggul, sekolah bertaraf internasional (SBI) kebijakan yang sudah dianulirkan, ujian nasional (UN) yang dulu dikenal dengan istilah Nilai Evaluasi Murni (NEM). Sampai sekarang Ujian Nasional menjadi salah instrumen penilaian yang diselenggarakan pemerintah dalam mengukur keberhasilan dan kemajuan belajar siswa. Dalam beberapa tahun ini, ada kebijakan dan Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA) yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Gorontalo menjadi diskursus di tengah masyarakat. Ada pihak yang setuju, karena dipandang dapat meningkatkan pemerataan pendidikan, ada yang tidak setuju dianggap menjadi proyek daerah saja dan belum mampu meningkatkan mutu.

Bagi mereka yang setuju memandang ujian nasional, dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya, siswa didorong untuk belajar secara sungguh-sungguh, agar siswa bisa lulus mencapai hasil yang terbaik. Sementara, di pihak lain banyak juga yang memiliki pandangan ketidaksetujuan karena menganggap Ujian Nasional sebagai sesuatu yang sangat kontrak produktif dan kontra diktif dengan semangat reformasi pembelajaran yang sedang berjalan. Ujian Nasional cenderung menggeser pola dan paradigma model pembelajaran yang berorientasi pada pencapaian kemampuan kognitif ke arah pembelajaran berorientasi pada pencapaian kemampuan afektif dan psikomotor. Dimana strategi dan pendekatan pembelajarannya lebih menyenangkan dan kontekstual, menggunakan teori belajar konstruktivisme. Realitasnya kita mencermati dengan seksama, Ujian Nasional yang dikembangkan sekarang ini dilaksanakan melalui ujian tertulis. Soal-soal yang dikembangkan cenderung mengukur kemampuan aspek kognitif. Hal ini berpotensi memberikan dampak terhadap proses pembelajaran yang dilaksanakan di sekolah. Dampak yang bias dicermati, antara lain; para guru terjebak pada model-model pembelajaran gaya lama yang berorientasi pada usaha meningkatkan kemampuan kognitif semata, melalui gaya pembelajaran tekstual dan mengabaikan perubahan perilaku (behavioristik). Isu ujian Nasional juga sering dipolitisasi untuk kepentingan pihak-pihak di luar pendidikan, seperti kepentingan elite politik, para pemegang kebijakan pendidikan, juga ditemukan kejanggalan dan problematika, seperti kasus bocornya soal dan lembaran jawaban, siswa nyontek secara sistemik dan terorganisir, sekaligus sekolah merekayasa hasil pekerjaan siswa dengan menaikkan nilai ujian sekolah dan bentuk-bentuk kecurangan lainnya. Terlepas dari kontroversi dan realitas yang ada terkait ujian nasional, sampai saat ini belum ada pola baku

atau sistem ujian akhir untuk siswa yang bisa memuaskan dan mendapatkan hasil yang kredibel, sehingga masalah ujian nasional selalu menjadi isu menarik untuk di analisis.

Masalah pendidikan lainnya yang tetap menarik perhatian masyarakat berkaitan dengan kemajuan dan pembangunan pendidikan nasional, yakni Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang ditandai pada pencapaian Angka Partisipasi Pendidikan, Indeks Pengetahuan, Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Putus Sekolah (APS), Angka Partisipasi Murni (APM), Jumlah Drop Out (DO), Angka Melanjutkan (AM), Tingkat Pelayanan Sekolah (TPS), Angka Mengulang (AU), Angka Bertahan (AB), Angka Lulusan (AL), Rata-rata Lama Belajar (RLB), Persentase Guru Layak (GL), Guru Sertifikasi (GS), Akreditasi, Persentase Ruang Kelas Baik (RKB), Perpustakaan Baik, UKS Baik, Laboratorium Baik (Kemendikbud, 2016).

Semua itu bisa dilihat dari profil pendidikan sekolah dasar dan menengah di suatu daerah. Masalah profil pendidikan selalu menjadi menarik, karena pendidikan menjadi kebutuhan mendasar masyarakat, sekaligus menjadi faktor electoral bagi para politisi mendapatkan dukungan masyarakat. Apalagi, semakin maju suatu daerah, maka terjadinya peningkatan tuntutan layanan dan mutu pendidikan sebagai konsekuensi keberhasilan pembangunan dalam perubahan sosial. Tuntutan dan harapan ini cenderung semakin menguat seiring dengan pencapaian dari keberhasilan pembangunan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan. Masalah aktual pendidikan ini memerlukan perhatian dan komitmen dari berbagai pihak, sesuai dengan lingkup tanggung jawabnya masing-masing sebagai penyelenggara pendidikan.

Masalah yang terkait dengan kebutuhan guru, distribusi guru dan peningkatan kualitas guru hampir tidak pernah berhenti menjadi sorotan dan perhatian masyarakat. Dari

Dahulu sampai sekarang posisi guru di sekolah tetap dipandang strategis, walaupun guru bukanlah satu-satunya sumber belajar, tetapi ia tetap menjadi pusat tempat bertanya. Tugas guru sangat strategis dalam memberikan ilmu pengetahuan kepada muridnya. Guru berperan membelajarkan pelajar, melakukan hubungan dan pendekatan yang lebih manusiawi (*humanistic*) dengan peserta didiknya. Termasuk memberikan pelayanan kelompok, individual, memperhatikan kebutuhan, memberikan semangat untuk maju, kreatif, bekerja sama, menumbuhkan rasa percaya diri, menumbuhkan harga diri, memperkokoh tanggung jawab, menghargai waktu, meningkatkan kedisiplinan, menghormati orang lain, dan menemukan jati diri. Inilah sisi pendidikan dari tugas seorang guru yang tidak boleh diabaikan. Dari sini pembelajaran guru diharapkan mampu mengelola proses pembelajaran (*manajer*), menunjukkan tujuan pembelajaran (*director*), mengorganisasikan kegiatan pembelajaran (*coordinator*), mengkomunikasikan murid dengan berbagai sumber belajar (*communicator*), menyediakan dan memberikan kemudahan belajar (*fasilitator*), dan memberikan dorongan belajar (*stimulator*).

Masalah yang tidak kalah hebohnya di jagad pendidikan, yakni kekerasan di sekolah di desa, maupun di kota. Ketua Komisi Nasional Perlindungan Anak, Arist Merdeka Sirait (24/7/2018) mengatakan kekerasan terhadap anak di lingkungan sekolah belum akan berakhir, jika tidak ada tindakan tegas dari pemerintah terhadap pelaku dan diikuti penegakkan regulasi (Okezone, 2018). Sekolah dan semua pendidik dan tenaga kependidikan perlu mengetahui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 59 menyatakan sekolah wajib menjadi zona anti kekerasan. Guru yang melakukan kekerasan terhadap anak tidak memenuhi syarat psikologis untuk menjadi tenaga pengajar.

Masalah yang sangat seksi selalu terkait dengan anggaran pendidikan, seiring dengan pembahasan nota keuangan Negara oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sesuai amanat Undang-undang Dasar 1945 mengakomodir pembiayaan pendidikan yang lebih baik yakni melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) wajib mengalokasikan 20% dan juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebanyak 20% untuk biaya pendidikan. Di satu sisi, kita patut mengapresiasi dana pendidikan mendapatkan porsi yang baik di Indonesia. Tentu saja, jika penggunaannya tepat, dana ini akan sangat membantu mereka yang tidak memiliki akses terhadap pendidikan, pada jenjang yang lebih tinggi dengan program wajib belajar 12 tahun. Munculnya masalah pendidikan disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya; 1) ketidakpuasan sekelompok masyarakat, 2) terjadinya peristiwa dramatis, 3) perubahan sosial, 4) kurang optimalnya kekuatan pemimpin (Vrencila, O., 2017).

Disamping itu, masalah kekuasaan menjadi tema yang sangat seksi dan krusial dalam proses berdemokrasi dan pembangunan pendidikan nasional. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari proses analisis kebijakan pendidikan. Lasswell dalam Dwicaksono dan Setiawan (20013) berpendapat bahwa kekuasaan adalah partisipasi dalam membuat kebijakan pendidikan contoh nyata dari penggunaan kekuasaan yang tidak dapat dipisahkan dari proses analisis kebijakan. Hal ini berguna mewujudkan arah baru pengembangan pendidikan nasional yang melibatkan hubungan antar individu dan kelompok kepentingan dalam bernegara (Tilaar, 2009).

Arah baru kebijakan pengembangan pendidikan nasional mesti bersandarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut: 1) kesetaraan sektor pendidikan dengan sektor lain, 2) orientasi rekonstruksi sosial, 3) pemberdayaan bangsa, 4) pemberdayaan infrastruktur sosial, 5) pembentukan

kemandirian dan keberdayaan publik untuk mencapai keunggulan, 6) penciptaan iklim yang kondusif, tumbuhnya toleransi dan konsensus dalam kemajemukan, 7) perencanaan terpadu secara horizontal (antar-sektor) dan vertikal (antar-jenjang), serta lintas sektor 8) orientasi peserta didik, 9) pendidikan multi-kultural, dan 10) pendidikan dalam perspektif global (Murniati & Nasir Usman, 2009).

### C. Karakteristik Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Menentukan masalah kebijakan pendidikan oleh analis pendidikan perlu kehati-hatian, mengingan pemahaman sehari-hari dan akal sehat kurang dapat diandalkan untuk menjadi panduan berkaitan dengan masalah yang kompleks dalam urusan pendidikan. Ada beberapa ciri masalah dalam analisis kebijakan pendidikan; 1) saling ketergantungan masalah-masalah kebijakan pendidikan/*interdependence of policy problems of education*, 2) subyektivitas masalah-masalah kebijakan pendidikan/ *Subjectivity of policy problems of education*, 3) sifat buatan masalah kebijakan/*artificiality of policy problems of education*, 4) dinamika masalah-masalah kebijakan pendidikan/*dynamics of policy problems of education*.

Sistem masalah pendidikan merupakan sistem yang bertujuan menginventaris karakteristik utama dari sistem itu tidak sama dengan penjumlahan dari bagian-bagian sub sistem, adapun karakteristik dari sistem masalah pendidikan adalah 1) tidak ada masalah pendidikan yang identik dalam ciri dan perilakunya, 2) ciri dan perilaku masing-masing masalah pendidikan akan berpengaruh pada sistem secara keseluruhan, 3) pengaruhnya pada keseluruhan sistem tidak tergantung juga pada satu anggota atau sub sistem yang lain, 4) seluruh



sub kelompok yang mungkin dari anggota sistem mempunyai efek tidak bebas atas sistem keseluruhan. Untuk itu perlu disadari oleh para analis kebijakan pendidikan, kemungkinan terjadinya akibat-akibat yang tidak dapat diperkirakan dari suatu analisis kebijakan pendidikan mengingat bisa terjadi pemecahan masalah yang benar tapi terhadap masalah yang salah. Apabila masalah kebijakan bersifat kompleks, maka akan timbul perbedaan. Pandangan atas masalah ketidaksetujuan atas tindakan yang dilakukan.

## D. Tingkatan Masalah Kebijakan Pendidikan

Dalam diskusi yang bertema Teknik Perumusan Masalah Kebijakan oleh Agus Heruanto Hadna selaku kepala Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM, Kamis 8 Oktober 2015 menyatakan bahwa pengelompokan masalah kebijakan ke dalam tiga komponen, yakni masalah yang sederhana (*well structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately structured*), dan masalah yang rumit (*ill structured*). Pengelompokan ini tergantung pada tingkat kerumitan dan kompleksitas, sejauh mana suatu masalah berkaitan satu sama lain. Kebanyakan masalah dalam analisis kebijakan merupakan masalah yang luas, pelik, menjadi perhatian public dan melibatkan banyak pihak.

Adapun masalah yang terstruktur dengan baik (*well-structured problem*) di bidang pendidikan yaitu masalah yang melibatkan satu atau beberapa orang pembuat keputusan di lingkungan pendidikan dengan sedikit alternatif kebijakan. Begitu Masalah yang terstruktur secara moderat (*Moderately structured problem*) di lembaga pendidikan, yaitu masalah yang melibatkan beberapa pembuat keputusan pendidikan seta

sejumlah alternative yang relatif terbatas. Termasuk masalah yang terstruktur secara rumit (*Ill structured problem*) di bidang pendidikan, yaitu masalah yang melibatkan banyak pembuat keputusan pendidikan yang berbeda, terdapat konflik diantara tujuan, serta alternatif dan hasilnya tidak bisa/sulit untuk diketahui. Dalam kenyataannya banyak masalah-masalah kebijakan yang penting terstruktur secara rumit, sementara masalah mudah dan sedang, jarang terdapat dalam setting pemerintahan yang kompleks. Perbedaan ketiga jenis masalah, bisa dilihat dalam tabel 2.1 berikut.

**Tabel 2.1** Struktur Masalah-masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

<i>Element</i>	<b>Structure of Problem</b>		
	<i>Well Structured</i>	<i>Moderately Structured</i>	<i>Ill Structured</i>
Decision maker(s)	One or few	One or few	Many
Alternatives	Limited	Limited	Unlimited
Utilities (values)	Consensus	Consensus	Conflict
Outcomes	Certainty of risk	Uncertainty	Unknown
Probabilities	Calculable	Incalculable	Incalculable

*Sumber diadaptasi dari William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004), h. 79*

Dalam memecahkan masalah mudah dan sedang (*well and moderately structured*) para analis dapat menggunakan metode konvensional, sementara itu untuk masalah-masalah yang rumit (*ill-Structured*), para analisis dituntut untuk perlu aktif dalam mendefinisikan Hakikat masalah, serta bersifat kreatif dalam memutuskan serta pandangan jauh ke depan, ini berarti bahwa dalam analisis kebijakan perhatian yang tepat tercurah pada masalah penyusunan dan pendefinisian masalah (*problem structuring*) serta pemecahan masalah, oleh karena itu

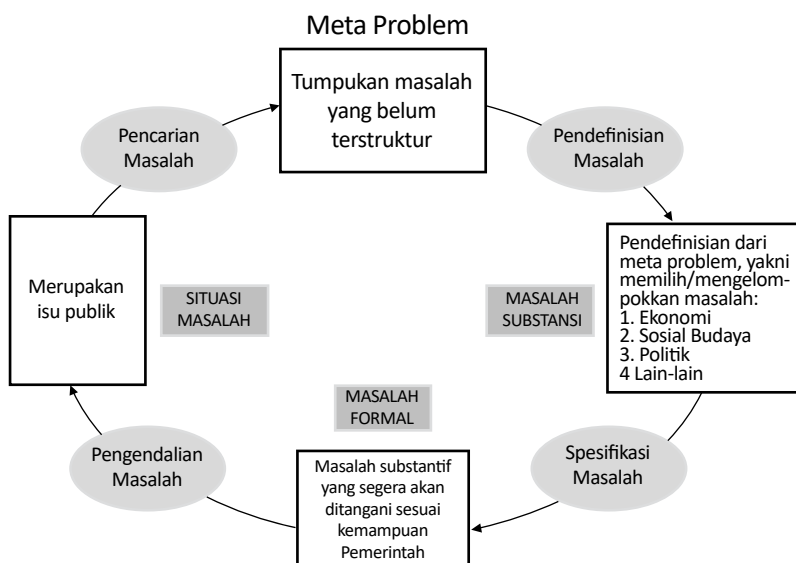
pemecahan masalah hanyalah satu bagian dalam kegiatan analisis kebijakan.

Menstrukturkan masalah, diperlukan kreativitas seorang analis kebijakan, dan keberhasilan dalam hal ini akan mendorong keberhasilan dalam memecahkan masalah. Penstrukturkan masalah bersifat kreatif apabila terdapat salah satu kondisi berikut ini, yaitu: 1) hasil analisis punya sifat kebaruan, sehingga orang tidak akan dapat menghasilkan solusi yang sama, 2) analisisnya tidak konvensional, yakni bersifat modifikasi atau penolakan pada ide-ide sebelumnya, 3) proses analisis memerlukan keteguhan dan motivasi tinggi, sehingga analisisnya terjadi dalam intensitas tinggi serta waktu yang lama, 3) hasil analisis dipandang berharga oleh pembuat kebijakan, dan stakeholder lainnya, karena menghasilkan solusi yang tepat atas masalah yang dihadapi, 4) masalah yang dihadapi begitu kabur dan rumit, sehingga tugas pertamanya adalah merumuskan masalah itu sendiri.

## E. Fase dan Metode Penstrukturkan Masalah Kebijakan Pendidikan

Dalam analisis kebijakan pendidikan, penstrukturkan masalah merupakan prioritas di atas pemecahan masalah pendidikan yang ada. Penstrukturkan masalah pendidikan dipandang sebagai proses penting, karena banyak kebijakan pendidikan yang salah menstrukturkan permasalahan sebenarnya. Akibat fatalnya menyelesaikan dengan yang benar masalah yang salah. Ada empat fase penstrukturkan masalah yang bisa diadaptasi dalam analisis kebijakan pendidikan, antara lain; 1) pengindraan masalah (*problem sensing*), 2) pencarian masalah (*problem search*), 3) pendefinisian masalah (*problem definition*), 4) pengkhususan masalah (*problem specification*), proses bisa dilihat pada gambar 2.2 di bawah ini.

## TAHAPAN PERUMUSAN MASALAH (FORMULASI KEBIJAKAN)



*(Diadaptasi dari pemikiran William N. Dunn, 2015, Public Policy Analysis, New York; Routledge)*

**Gambar 2.2** Fase-fase perumusan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Prasyarat dari penstrukturan masalah pendidikan adalah kesadaran akan adanya suatu situasi dalam proses pendidikan nasional. Terhadap situasi ini analis melakukan pencarian masalah, dimana tujuannya bukan menemukan masalah tunggal melainkan sejumlah masalah yang merepresentasikan sejumlah stakeholder pendidikan. Karena masalah pendidikan tersebut bersifat dinamis, tersusun secara sosial, maka analis kebijakan pendidikan akan menghadapi dan berhadapan dengan masalah dari masalah lainnya (*metaproblem*) yang rumit mengingat banyaknya stakeholder pendidikan yang terlibat. Oleh karena itu tugas utamanya adalah menstrukturkan *metaproblem* lintas sektor.

Dari situasi demikian, kemudian analis perlu mencari masalah substantifnya dengan mencoba mendefinisikan

masalah pendidikan dalam pengertian yang mendasar dan umum, misalnya apakah kebijakan penganggaran pendidikan itu masalah ekonomi, sosiologi, atau masalah lainnya. Apabila masalah substantif sudah dirumuskan, kemudian analisis menyusun masalah formal yang spesifik, langkah ini disebut pengkhususan masalah (*problem specification*).

Masalah krusial dalam langkah tersebut adalah apakah masalah substantif dan masalah formal sesuai dengan situasi masalahnya mengingat kebanyakan situasi masalah merupakan suatu sistem masalah yang rumit. Dalam situasi demikian dapat berakibat seorang analisis melakukan suatu kekeliruan yakni memecahkan masalah pendidikan yang salah. (*solving the wrong problem*)

Ada beberapa metode dalam penstrukturan masalah pendidikan antara lain; 1) *boundary analysis*, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk mengestimasi batas-batas *metaproblem*, 2) *classification analysis*, yaitu analisis dengan tujuan mengelompokkan konsep-konsep yang relevan dengan masalah pendidikan, 3) *hierarchy analysis*, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi masalah-masalah/sebab-sebab yang mungkin dan dapat ditindak lanjuti, 4) *synectics*, yaitu metode untuk mengetahui kesamaan-kesamaan masalah, 5) *brainstorming*, yaitu analisis dengan tujuan membangkitkan ide-ide, tujuan dan strategi, 6) *multiple perspective analysis*, yaitu analisis untuk membangkitkan kejelasan pandangan, 7) *assumptional analysis*, yaitu analisis untuk mensintesis secara kreatif berbagai asumsi-asumsi yang bertentangan 8) *argumentation mapping*, yaitu analisis untuk menilai asumsi-asumsi (Lindblom, Charles Edward, 1980).

Analisis boundari menganggap masalah sudah terstrukturkan, kemudian dikaji apakah masalah tersebut telah lengkap, untuk itu ada tiga langkah yang perlu dilakukan yaitu 1) penentuan sampel jenuh, yaitu mencari stakeholder

untuk melihat masalah pendidikan itu bisa melalui tatap muka atau telepon, 2) pendalaman keterwakilan masalah pendidikan pada stakeholder terkait guna mendalami masalah dan representasi alternatif dari masalah itu, hal ini dilakukan melalui wawancara, telepon atau usulan stakeholder lainnya, 3) estimasi batas, yaitu memperkirakan batas dari meta problem, dalam hal ini analisis membuat distribusi frekuensi berbagai aspirasi stakeholder terhadap masalah pendidikan yang diajukan, analisis ini akan mengindera kesalahan memecahkan masalah yang salah.

Analisis klasifikasi merupakan teknik untuk memperjelas konsep yang dipakai untuk mendefinisikan dan mengklasifikasikan situasi masalah yang mengacu pada klasifikasi pengalaman melalui penalaran induktif. Analisis klasifikasi didasarkan pada dua prosedur utama yaitu pemecahan logis dan klasifikasi logis. Pemecahan logis dilakukan dengan cara memilih dan memecah masalah kedalam bagian-bagiannya, sedangkan klasifikasi logis bersifat sebaliknya. Meskipun tidak ada cara yang pasti untuk menentukan apakah sistem klasifikasi itu benar atau tidak, namun beberapa aturan dapat membantu meyakinkan para analis kebijakan pendidikan, melakukan klasifikasi masalah relevan dengan situasi masalah dan konsisten secara logika yaitu: 1) relevansi substansi, 2) bersifat saling terpisah (*exhaustiveness*), 3) ketidak bersamaan (*disjointness*), eksklusif timbal balik, 4) konsisten, 5) berbeda tegas secara hierarki. Disamping itu salah satu pendekatan yang paling berguna dalam analisis klasifikasi berpikir himpunan, yakni berfikir yang melibatkan kajian hubungan antar himpunan satu dengan yang lainnya

Analisis Hierarki, merupakan salah satu teknik untuk mengidentifikasi, antara lain: 1) sebab-sebab situasi masalah yang mungkin, disebabkan oleh situasi yang meskipun terpisah jauh namun bisa memberi kontribusi pada terjadinya masalah tersebut; 2) sebab-sebab yang masuk akan, yaitu sebab-sebab yang mempengaruhi terjadinya suatu masalah

pendidikan berdasarkan riset ilmiah dan pengalaman langsung aktor pendidikan; 3) sebab-sebab yang bisa ditindaklanjuti, yakni faktor penyebab yang dapat dikontrol atau dimanipulasi oleh pengambil kebijakan. Sementara itu aturan untuk melaksanakan analisis hierarki sama dengan analisis klasifikasi, perbedaannya adalah kalau dalam analisis klasifikasi melibatkan pemecahan dan klasifikasi konsep secara umum, sedangkan dalam analisis hierarki, analisis membangun/mengetahui konsep-konsep/sebab-sebab khusus yang mungkin, masuk akal, dan dapat ditindaklanjuti.

Selanjutnya, sinektik merupakan metode yang dirancang guna mendorong kesadaran akan masalah-masalah yang analog, untuk kemudian dikaji persamaan-persamaannya. Dalam prakteknya analisis dapat menghasilkan empat jenis analogi yaitu: 1) analogi personal; 2) analogi langsung; 3) analogi simbolik; dan 4) analogi fantasi. Metode ini mengandalkan pada analisis secara individu dan kelompok untuk membuat analogi yang tepat dari masalah pendidikan

Curah pendapat (*brainstorming*), adalah metode menumbuhkan ide, tujuan dan strategi dalam mengidentifikasi dan menarik konsep-konsep dari situasi masalah pendidikan. Metode ini dapat didorong sebagai upaya menemukan sejumlah saran mengenai pemecahan masalah yang potensial. Metode curah pendapat melibatkan beberapa prosedur yaitu: 1) pembentukan kelompok curah pendapat; 2) proses pemunculan dan evaluasi ide yang jelas; 3) suasana kegiatan curah pendapat yang terbuka; dan 4) tahapan evaluasi ide yang dilakukan sesudah ide-ide sebelumnya terhimpun. Metode ini dapat dilakukan dengan dialog, seminar, *focus group discussion* (FGD) dan lainnya. Alat lain yang dapat dipakai dalam curah pendapat adalah penyusunan skenario yang menggambarkan pokok-pokok kejadian masa depan secara hipotetis yang akan mendorong penggunaan imajinasi yang konstruktif berkaitan kejadian pendidikan di masa depan (proyeksi).

Analisis perspektif jamak, adalah metode untuk memperoleh pemahaman yang lebih besar atas masalah pendidikan saat ini dan kedepannya sekaligus pemecahan potensial dengan menerapkan secara sistematis perspektif personal, organisasi dan teknis terhadap situasi masalah pendidikan. Ciri utama dari metode ini adalah 1) perspektif teknis, memandang masalah dan pemecahannya dalam bentuk model optimis dan dengan menggunakan teori probabilitas, ekonometrik, dengan menekankan pada berfikir kausalitas, 2) perspektif organisasi, memandang masalah pendidikan dan pemecahannya sebagai bagian suatu kemajuan yang teratur dari suatu keadaan organisasi ke keadaan yang lain, 3) perspektif personal, memandang masalah dan pemecahannya dalam kerangka persepsi, nilai, dan kebutuhan individu. Ciri utama cara ini adalah penekanannya pada intuisi, kharisma, kepemimpinan, dan kepentingan pribadi sebagai faktor penentu kebijakan pendidikan itu sendiri.

Analisis asumsi, adalah teknik yang mengarah pada sintesis kreatif atas asumsi-asumsi yang bertentangan berkaitan dengan masalah kebijakan pendidikan. analisis ini sering dipandang sebagai metode penstrukturan masalah yang paling komprehensif karena dapat mencakup prosedur yang dipergunakan metode/teknik lain dengan fokus baik kelompok, individu atau keduanya. Metode ini dirancang untuk menghadapi masalah-masalah yang rumit, dimana pembuat kebijakan, analis, dan stakeholder tidak sepekat mengenai bagaimana merumuskan masalah,. Analisis asumsi perlu menggunakan prosedur dalam tahapan yang berurutan yaitu: 1) identifikasi stakeholder 2) memperjelas asumsi, 3) membandingkan asumsi, 4) mensintesis asumsi.

Pemetaan Argumen, metode analisis asumsi erat kaitannya dengan masalah argumen kebijakan pendidikan. Tiap-tiap mode argumen kebijakan pendidikan otoritas, statistikal, analitis, intuitif, kritik nilai didasarkan pada asumsi



yang berbeda. Pemetaan argumen pada dasarnya dimaksudkan untuk menilai asumsi, dan salah satu tekniknya adalah dengan membuat grafik yang menggambarkan kepentingan unsur-unsur argumen kebijakan, sehingga dapat tergambar mana asumsi yang kuat dan masuk akal dan mana asumsi yang lemah.

## Daftar Pustaka

- Anders Handenger (2001), *Whats is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation*, London: Sage Publication.
- Dictionary, Oxford English, Oxford English Dictionary. Retrieved May, 30, 2008.
- Dunn, William N.,(2003), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi kedua Terjemahan Bahasa Indonesia, Gajah Mada University Press.
- Dunn, William N., (2004) *Public Policy Analysis:An Introduction* New Jersey: Pearson Prentice Hall,
- Dunn, William. N., (2015). *Public policy analysis*. Routledge; 711 Third Avenue, New York USA.
- Dwicaksono, A., & Setiawan, D (2013).. *Monitoring Kebijakan dan Anggaran Komitmen Pemerintah Indonesia dalam Kesehatan Ibu*. Bandung: Inisiatif.
- Dye, Thomas. R. (1987). *Organizing Power for Policy Planning*. The View From the Brookings Institution. Power elites and organizations.
- Fattah, Nanang,. (2013). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya Offset.
- Ginanjari, M. Hidayat, (2012) Kebijakan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) antara Idealis dan Dilematis, *Jurnal Pendidikan Islam STAI Al-Hidayah Bogor*; Vol 1 No 2.

- Gunawan, A. H. (1986). *Kebijakan-kebijakan pendidikan di Indonesia*. Bina Aksara.
- Hadna, Agus Heruanto (2015), *Tahap Perumusan Masalah Berpengaruh Besar Pada Analisis Kebijakan*, <https://cpps.ugm.ac.id/tahap-perumusan-masalah-berpengaruh-besar-pada-analisis-kebijakan/> diakses, 12 Oktober 2018
- Kartodiharjo, H. (2009). *Bahan Kuliah Analisis Kebijakan dan Kelembagaan Lingkungan*.
- Kemendikbud RI, (2016), *Penyusunan Profil Pendidikan Dasar dan Menengah Tahun 2015/2016*, Jakarta: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan Kemendikbud RI
- Lindblom, Charles Edward, (1980). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J ; Prentice-Hall.
- MacRae, Duncan, (1985). *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate*. UNC Press Books.
- Murniati, A. R., & Nasir Usman, M. P. (2009). *Implementasi Manajemen Stratejik dalam Pemberdayaan Sekolah Menengah Kejuruan*, Bukittinggi: Perdana Publishing.
- Nelson, R. A., & Heath, R. L. (1986). A Systems Model for Corporate issues Management. *Public Relations Quarterly*, 31(3), 20-24.
- Okezone (2018), *Kekerasan terhadap Siswa Masih Marak, Guru Berdalih 'demi Kedisiplinan*, <https://news.okezone.com/read/24Juli2018>. Jakarta.
- Putri, R. A. (2017). Analisis Manajemen Kinerja Guru (Studi Kasus Madrasah Aliyah Al Ayyubi di Sidoarjo). *Accounting And Management Journal*, 1(1).
- Regester, M., & Larkin, J. (2003). *Risk issues and crisis management in public relations*. Crest Publishing House.
- Riant Nugroho, Dwijowijoto (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Schultz, T. W. (1972). *Human capital: Policy issues and research*


- opportunities. In *Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 6, Human Resources* (pp. 1-84). NBER.
- Suryadi, A., & Tilaar, H. A. R. (1993). *Analisis kebijakan pendidikan: suatu pengantar*. Remaja Rosdakarya.
- Sutapa, Mada (2005), *Buku Pegangan Kuliah; Analisis Kebijakan Pendidikan (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY.
- Taylor, Sandra (1997). Critical policy analysis: Exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 18(1), 23-35.
- Tilaar, H.A.R & Riant Nugroho. (2009). *Kebijakan pendidikan: pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tilaar, H.AR., (2009), *Kekuasaan dan Pendidikan; Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta,
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional RI
- Vrencila, O. (2017). *Strategi Public Relations Blue Bird Group dalam Manajemen Isu*, Doctoral dissertation, Universitas Multimedia Nusantara
- Webster, M. (2018). Merriam-Webster Online Dictionary.
- Yulaini, Erma (2017), Analisis Kebijakan Pendidikan dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), Palembang. *Jurnal Neraca Pendidikan dan Ilm Ekonomi Akuntansi Universitas PGRI Palembang*, Vol 1(1) 2017

## Undang-Undang dan Peraturan Turunannya

Undang-undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat;  
Jakarta

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan  
Nasional

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Tentang  
Perlindungan Anak. *Jakarta: Direktorat Bina Pelayanan  
Sosial Anak Departemen Sosial*



*Bab III*

# *Perumusan Masalah Analisis Kebijakan Pendidikan*

## A. Hakikat dan Tantangan Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan

Ada dua hal yang ingin dielaborasi dalam analisis kebijakan pendidikan terkait kaitannya dengan upaya perumusan (formulasi), antara lain, 1) perumusan masalah kebijakan pendidikan, 2) perumusan kebijakan pendidikan. Perumusan masalah merupakan bagian dari tahapan analisis kebijakan (Willian N. Dunn, 2004). Perumusan masalah identik dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan berbagai informasi mengenai kondisi-kondisi aktual yang menimbulkan masalah kebijakan. Perumusan masalah dilakukan berdasarkan pengenalan masalah terhadap suatu persoalan publik, termasuk dalam bidang pendidikan yang memerlukan perhatian pemerintah yaitu dengan melakukan eksplorasi berbagai alternatif dari masalah pendidikan yang menjadi perhatian publik. Perumusan masalah kebijakan di bidang pendidikan dengan mengajukan seperangkat tindakan yang lebih baik, dipilih sebagai usaha untuk mencapai

kesepakatan, consensus, kompromi, dan otorisasi pengaturan, arahan dan tindakan kolektif yang bisa diterima bersama. Perumusan masalah kebijakan pendidikan menghasilkan dan menguji konseptualisasi alternatif atas suatu kondisi masalah pendidikan (Fattah Nanang, 2013).

Russel L. Ackhoff dalam Willian N. Dunn (2004) menyatakan bahwa keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah tentunya memerlukan penemuan masalah yang tepat. Seringkali kita gagal memecahkan suatu masalah disebabkan kegagalan kita menemukan solusi yang salah dari masalah yang tepat. Berpijak pada realitas ini jelas bahwa untuk memecahkan masalah yang tepat dimulai dengan perumusan kebijakan yang benar dan tepat pula. Proses perumusan masalah kebijakan dalam sebuah isu atau masalah yang menjadi agenda pemerintah (pemilih kekuasaan) diteruskan dalam bentuk kebijakan yang mengikat (Lester dan Stewart, 2010). Contoh perumusan masalah kebijakan pendidikan yang menggodok tentang kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dikonversi dalam bentuk subsidi biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu melalui kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP). Perumusan masalah kebijakan pendidikan ini terjadi di dalam pemerintahan sebagai pembuat kebijakan dan didukung legislatif sebagai badan pengontrol kebijakan pemerintah. Perumusan kebijakan ini dilakukan oleh pemerintah dan legislatif yang saling bekerja sama, agar dalam melaksanakan kebijakan.

Sedangkan perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan pendidikan juga dipandang proses perencanaan analisis kebijakan pendidikan (Quade, 1984). Perumusan kebijakan menjadi tahap kritis dari proses kebijakan. Karena terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dihasilkan dari pilihan alternatif utama. Proses ini biasanya mengekspresikan

dan mengalokasikan kekuatan, dukungan yang saling tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahapan perumusan kebijakan tentu melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merangkai seperangkat pilihan (alternatif) kebijakan untuk mengatasi permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi sebagai persiapan dalam penentuan rumusan kebijakan akhir yang akan ditetapkan (Sidney, 2007).

Perumusan kebijakan pendidikan menjadi bagian terpenting secara teknis dalam perumusan analisis kebijakan yang dilakukan secara terus-menerus. Oleh karena itu tidak mengherankan jika proses perumusan kebijakan pendidikan sering disebut sebagai lingkaran kebijakan pendidikan yang berputar terus-menerus. Perumusan kebijakan pendidikan harus bersifat bijaksana, dalam artian tidak menimbulkan kegaduhan. problematika pendidikan baru, yang lebih rumit, lebih luas wilayahnya dan lebih kompleks dibandingkan problem pendidikan yang hendak diselesaikan atau dipecahkan (Asmad Hanisy, 2013).

Perumusan kebijakan pendidikan bersifat teknis jika dibandingkan dengan tahapan agenda setting yang justru lebih bersifat politis, dengan menerapkan berbagai teknis analisis guna membuat keputusan kebijakan terbaik (Hasbullah, 2015). Sehingga formulasi kebijakan pendidikan yang dilakukan oleh pejabat berwenang merumuskan alternatif kebijakan itu bertujuan untuk mengatasi masalah pendidikan. Alternatif kebijakan pendidikan melihat urgensinya membuat perintah eksekutif, termasuk keputusan peradilan dan tindakan legislatif terkait jalan keluar dari masalah yang rumit dalam bidang pendidikan (Willian N Dunn, 2004).

Perumusan kebijakan pendidikan sebagai proses pengembangan rencana usulan tindakan yang terkait dan dapat diterima sebagai alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan pendidikan. Perumusan

kebijakan pendidikan tidak selamanya juga akan berakhir dengan dikeluarkannya sebuah produk peraturan perundang-undangan (Anderson, 2006). Namun, umumnya rencana kebijakan biasa ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang sudah ada saat ini. Oleh sebab itu, Sidney, (2007:79) menyatakan bahwa *the stage of policy formulation is also potential source of conflict, since it distributes resources and power between those with different social, economic and politic interest*. Begitu juga Tarno mengungkapkan (<http://www.sumbarprov.go.id/details/news/1482>) ada beberapa faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan publik, termasuk dalam bidang pendidikan, antara lain 1) faktor politik, 2) ekonomi (*financial*), administrasi (organisasi), teknologi, sosial, budaya, agama, pertahanan dan keamanan.

## B. Pendekatan terhadap Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan

Terkait dengan pendekatan dalam perumusan masalah analisis kebijakan pendidikan, kita membawa alam pikiran kita pada masa lalu, dimana sejak dasawarsa 1970-an, masalah pemberian akses atau kesempatan mendapatkan layanan pendidikan mulai dari jenjang pendidikan di Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi sudah mendapat perhatian intens pemerintah melalui upaya perluasan kesempatan bagi masyarakat (*public*) untuk memperoleh pendidikan. Hal ini sejalan dengan semakin tingginya komitmen pejabat public yang memahami pendidikan sebagai komponen penting dan strategis dalam pembangunan bangsa. Hal ini sejalan dengan pemahaman *teori human capital* dipelopori Theodore W. Schultz, menyatakan manusia merupakan bentuk kapital



yang sangat menentukan bagi pertumbuhan produktivitas dan kemajuan suatu bangsa (Schultz, T. W., 1972).

Masih terkait dengan masalah pemerataan pendidikan, dua pendekatan yang biasa digunakan antara lain fungsionalisme dan empirisme. Pendekatan Fungsionalisme dipelopori Burton Clark, menekankan pada pemeliharaan sumber daya manusia (*preservation of human resources*). Misalnya dalam konteks pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan dengan kebijakan wajib belajar 12 tahun, diperlukan perubahan teknologi dan pengembangan sistem pendidikan. Termasuk pemilihan program pendidikan yang relevan agar upaya perluasan pendidikan lebih merata dalam konteks interaksi antara lembaga pendidikan dengan lembaga-lembaga lainnya dalam masyarakat termasuk perkembangan teknologi yang terjadi dengan cepat (Muhibbuddin, 2016).

Sementara itu pendekatan empirisme memberikan penekanan pada perlunya diagnosis terhadap masalah pemerataan pendidikan dengan cara mengkombinasikan antara metodologi dan substansi (*methodological empiricism*). Dengan Pendekatan ini telah banyak melahirkan hasil penelitian penting. Pemahaman pendekatan ini menjelaskan bahwa terjadi ketidakmerataan kesempatan pendidikan di duga merupakan hasil dari perselisihan antara kelas-kelas sosial berbeda kepentingan, mereka yang berada pada kelas sosial yang dianggap elit lebih suka mempertahankan status quo, sebaliknya mereka yang berada pada kelas-kelas populis terus berjuang lebih keras guna mendapatkan kesempatan dan peluang memperoleh pendidikan (Toto Suharto, 2012).

Kajian tentang pemerataan pendidikan sebenarnya sudah berkembang dalam dua arah yang berlainan yaitu: Pertama, kajian pendidikan bersifat empiris dan kuantitatif telah mampu menyerap sejumlah besar dana dan sumber daya lainnya. Hasil-hasilnya diarahkan untuk melakukan analisis terhadap peran pendidikan dalam mengurangi atau mempertahankan struktur

pemerataan pendidikan. Jenis kajian ini berkembang bersamaan dengan meluasnya faham egalitarianisme secara berkelanjutan mendalam di bidang pendidikan. Kedua, berkembangnya kajian terapan (*action research*) khususnya pada aspek pendidikan dalam bentuk penelitian quasi-experiment. (Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, 1993:26)

Pendekatan-pendekatan di atas, terlihat ada perbedaan mendasar dalam melihat masalah pendidikan, yang cukup menonjol adalah berkaitan dengan pentingnya pendidikan bagi kehidupan manusia berimplikasi pada urgensinya pemerataan pendidikan baik itu sebagai modal atau investasi manusia, sekaligus sebagai upaya peningkatan sumber daya manusia, maupun sebagai aktivitas yang dialami sehari-hari setiap orang yang terus menerus berinteraksi dengan lingkungan baik sosiologis, ekonomis, maupun lingkungan teknologis. Semua implikasi ini memerlukan perhatian sungguh-sungguh dari pengambil kebijakan guna menciptakan situasi dan kondisi yang baik bagi warga masyarakat agar mereka dapat berpartisipasi lebih banyak dan bertanggungjawab dalam membangun pendidikan yang lebih berkualitas dan meluas.

Pendekatan lainnya yang sering digunakan untuk merumuskan masalah kebijakan pendidikan, yaitu *top-down*, masalah pendidikan yang dianalisis adalah masalah pendidikan yang ditugaskan oleh atasan, misalnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memiliki mandate melaksanakan amanat undang-undang dan peraturan mengalokasikan anggaran pendidikan 20% (amanat Undang-undang Nomor 2 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional), tentunya untuk menjalankan itu, dilakukan pendekatan pragmatis pada pihak terkait yakni pemerintah dan anggota legislatif. Analisis bisa merumuskan masalah penganggaran ini bila merasa bahwa analisis penganggaran ini memang diperlukan karena ada perbedaan pendapat tentang bagaimana cara mengatasi suatu masalah serta terdapat beberapa alternatif

untuk memecahkan masalah penganggaran tersebut (Sofian, E., 2001).

Lebih lanjut ada juga pendekatan kriteria sosial. Dimana analisis mencoba mencari fakta dan data untuk mengungkapkan ketidakpuasan publik sekaligus merumuskan masalah sosial yang mendesak dipecahkan. Perumusan masalah dalam analisis kebijakan pendidikan ini, bisa dilakukan dalam beberapa tahapan, antara lain: 1) fikirkan masalah pendidikan yang hendak diatasi, 2) tetapkan batasan dari masalah pendidikan, 3) kumpulkan fakta dan informasi dari masalah pendidikan yang akan diatasi, 4) rumuskan tujuan dan objektif yang relevan dengan masalah pendidikan yang akan diatasi, 5) identifikasi payung kebijakan (*policy envelope*) terhadap masalah pendidikan yang akan diatasi, 6) perhitungkan biaya dan manfaat dari masalah pendidikan yang akan diatasi, 6) tinjau kembali rumusan masalah pendidikan yang telah disusun (Sofian, E., 2001). Pendekatan yang bersifat situasional dalam merumuskan masalah kebijakan pendidikan, dikenal juga dengan pendekatan pragmatis, analisis bisa merumuskan masalah bila merasa diperlukan karena ada perbedaan pendapat tentang bagaimana cara mengatasi suatu masalah serta terdapat beberapa alternatif untuk memecahkan masalah tersebut. Agar rumusan masalah dalam analisis kebijakan pendidikan lebih fokus, mendalam dan berkualitas, ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh analisis, antara lain; 1) mempelajari masalah-masalah yang timbul dan masuk ke dalam agenda acara para pengambil kebijakan pemerintah, 2) mempelajari bagaimana khalayak merumuskan masalah-masalah pendidikan tersebut untuk pembuatan suatu tindakan, 3) mempelajari sikap apa yang diambil oleh badan legislatif atau lembaga lainnya atas kebijakan pendidikan, 4) mempelajari bagaimana para pemimpin merapatkan kebijakan pendidikan itu, 5) mempelajari bagaimana kebijakan pendidikan itu dievaluasi secara periodik, 6) mengidentifikasi payung hukum kebijakan pendidikan, 7) mengkalkulasikan biaya dan manfaat

dari masalah yang hendak diatasi, 8) tinjau kembali rumusan masalah yang telah disusun (Lindblom,1980).

Analisis perumusan masalah kebijakan pendidikan bisa juga dilakukan dengan; 1) analisis batasan masalah, 2) analisis klasifikasi-silang, 3) analisis hierarki, 4) sinektik (*synectics*), 5) curah pendapat (*brainstorming*), 6) analisis multi-perspektif, 7) analisis asumsional, 8) pemetaan argumentas (Sofian, E., 2001).

### C. Tahapan Perumusan Masalah Kebijakan dan Perumusan Kebijakan Pendidikan

Idealnya proses perumusan kebijakan berkaitan erat dengan proses kerja ilmiah yang meliputi 1) identifikasi dan formulasi masalah kebijakan, 2) penentuan alternatif kebijakan untuk pemecahan masalah 3) pengkajian atau analisis kelayakan masing-masing alternatif kebijakan, 4) pelaksanaan kebijakan dan menentukan standar kinerja minimal, 5) evaluasi keberhasilan, dengan ukuran-ukuran kuantitatif seperti *cost-benefit analysis*, *cost-effectiveness analysis* dan lain-lain (Asmad Hanisy, 2013).

Menyusun masalah kebijakan terdiri dari tiga langkah, yaitu: mengartikan, mengkonsep dan mengkhususkan masalah (Munawar Sholeh, 2011;201). Tiap-tiap langkah ini menghasilkan informasi tentang situasi, dan bentuk masalah. Permasalahan yang dihadapi tersebut berimbas pada perlunya dibuat kebijakan karena permasalahan merupakan titik tolak sebuah kebijakan harus dibuat. Metode menyusun masalah ini dengan mengidentifikasi masalah yang ada secara mendalam dan mengsinkronisasikan dengan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dan asumsi-asumsi yang mendasarinya guna memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda setting.

Perumusan masalah kebijakan, menurut Weimer dan Vinning (2005) *problem analysis consists of there major steps*: 1) *Understanding the problem*; adalah memahami permasalahan dengan melakukan analisis permasalahan yang dihadapi melalui: menerima masalah (analisis gejala), memilih masalah (analisis kegagalan), memodelkan masalah (identifikasi variabel kebijakan), 2) *choosing and explaining relevant policy goal and constraints*, adalah melakukan pemilihan masalah, dan pada tahap, 3) *choosing a solution method* yaitu menggunakan metode yang tepat untuk mengatasi masalah. Terpenuhinya semua tahapan ini, para analisis bisa melakukan dengan mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta untuk menemukan masalah dan memprediksi akibat yang terjadi untuk tahap selanjutnya.

Selanjutnya setelah perumusan masalah kebijakan selesai, dilanjutkan perumusan kebijakan. Lindblom (1980) dalam bukunya *The Policy-Making Process* mengemukakan lima tahapan untuk mempelajari perumusan kebijakan pendidikan, antara lain 1) pelajari bagaimana masalah pendidikan itu timbul dan masuk ke dalam agenda acara para pembuat kebijakan pemerintah, 2) pelajari bagaimana khalayak merumuskan masalah pendidikan tersebut untuk pembuatan suatu tindakan, 3) pelajari sikap apa yang diambil oleh anggota legislatif atau lembaga lainnya atas kebijakan pendidikan itu, 4) pelajari bagaimana para pemimpin merapatkan kebijakan pendidikan itu 5) Pelajari bagaimana kebijakan pendidikan itu dievaluasi. Begitu juga dalam merumuskan suatu kebijakan pendidikan, ada beberapa tahapan yang bisa dilakukan, antara lain 1) penyusunan agenda pendidikan, 2) formulasi kebijakan pendidikan, 3) adopsi kebijakan pendidikan, 4) implementasi kebijakan pendidikan, dan 5) evaluasi kebijakan pendidikan (Ramdhani dan Ramdhani,2017).

## D. Model Perumusan Kebijakan Pendidikan

Model perumusan kebijakan pendidikan merupakan pengambilan keputusan dari berbagai alternatif. Dalam pengambilan keputusan biasanya mempertimbangkan antara untung rugi dan keefisiennya suatu kebijakan pendidikan (model rasional komprehensif). Dalam model perumusan kebijakan pendidikan dalam proses ini para aktor analisis kebijakan melakukan pendefinisian suatu masalah (*input*) kemudian di konversi untuk dibuatkan kebijakan pendidikan yang pas dan hasil dari input di konversi berupa output kebijakan. Namun dalam proses input konversi dan output faktor lingkungan, publik sebagai penerima kebijakan berpengaruh cukup besar. Karena nantinya setelah kebijakan dibuat atau ditolak lingkungan penerima kebijakan, maka di proses untuk dibuatkan model kebijakan baru, sesuai karakteristik lingkungan penerima kebijakan pendidikan itu sendiri, misal sekolah, pesantren dan perguruan tinggi.

William N. Dunn 2003 dalam Fattah (2013:61-63) menjelaskan model perumusan analisis kebijakan pendidikan yang bisa dijadikan rujukan, antara lain 1) model deskriptif, tujuannya untuk menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab dan konsekuensi dari pilihan kebijakan pendidikan, 2) model normatif bertujuan bukan hanya menjelaskan dan/atau memprediksi juga memberikan dalil dan rekomendasi guna mengoptimalkan pencapaian utilitas (nilai), dan 3) model verbal diekspresikan. Begitu juga Dye, dikutip Nugroho (2004:108-127), menjelaskan ada sembilan model perumusan kebijakan publik yang bisa diadaptasi dalam perumusan kebijakan pendidikan, yaitu: 1) model kelembagaan; tugas pembuat kebijakan pendidikan adalah pemerintah 2) model proses; kebijakan itu aktivitas politik sehingga mempunyai proses; 3) model teori kelompok merupakan interaksi dalam kelompok guna menghasilkan keseimbangan sebagai hal

yang terbaik, 4) model teori elit; kebijakan pendidikan bagian dari perspektif elit politik, dan penguasa, 5) model teori rasionalisme; proses perumusan kebijakan pendidikan haruslah didasarkan pada rasionalitas, 6) model inkrementalis; kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan pendidikan di masa lalu 7) model pengamatan terpadu; telaah menyeluruh aspek, stakeholder, manfaatnya, 8) model demokratis; melibatkan banyak pihak dan 9) model strategis, menunjukkan alternatif dan pilihan kebijakan merupakan strategi untuk mencapai tujuan.

## E. Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan

Keberhasilan kebijakan pendidikan tidak lepas dari peran para aktor yang merumuskannya. Kajian terhadap aktor perumus kebijakan pendidikan merupakan hal yang menarik. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan mewarnai dinamika tahapan dan proses perumusan kebijakan. Adapun Aktor dalam perumusan kebijakan pendidikan terdiri dari individu, kelompok, dan para pelaku pendidikan yang terlibat dalam berbagai kondisi sebagai satu kesatuan sistem kebijakan pendidikan. Lester dan Stewart (2000) menyatakan bahwa para aktor perumus kebijakan terdiri dari, pemerintah terdiri dari Birokrat Karier, Kantor Kepresidenan dan Kementerian, Lembaga Legislatif dan kelompok kepentingan yang berkaitan langsung dengan kebijakan secara spesifik, misalnya partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serikat guru, asosiasi penyelenggara pendidikan tertentu, asosiasi peserta didik, asosiasi pimpinan perguruan tinggi, asosiasi orang tua peserta didik serta individu masyarakat. Mereka ini sering

kali disebut sebagai peserta dari non-pemerintahan (*non governmental participants*). Peranannya dalam mensuplai informasi; memberikan tekanan (*pressures*); serta untuk mempengaruhi (Anderson, 2006; Winarno, 2014; Maskuri, 2017).

Hal senada dijelaskan oleh Howlett, Ramesh, & Perl (2009) yang mengklasifikasi-kan aktor perumus kebijakan termasuk dalam bidang pendidikan terdiri dari: 1) aparatur dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif yang terkait dengan urusan pendidikan; 2) aparatur ditunjuk (*appointed official*), bertugas sebagai asisten birokrat biasanya menjadi kunci dasar dan *central figure* dalam proses kebijakan pendidikan atau subsistem kebijakan pendidikan; 3) kelompok kepentingan (*interest group*) atau pihak terkait dengan kebijakan pendidikan, yakni pemerintah dan politisi seringkali membutuhkan informasi yang disajikan kelompok terkait berbagai kepentingan, guna efektivitas pembuatan kebijakan pendidikan atau untuk menyerang oposisi terkait kondisi pelayanan pendidikan, 4) organisasi penelitian (*research organization*), berupa akademisi dari perguruan tinggi, kelompok ahli atau konsultan kebijakan, 5) media massa (*mass media*), merupakan jaringan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memiliki hubungan krusial diantara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang muncul terkait dengan layanan pendidikan yang diterima masyarakat, 6) organisasi massa dan professional yang menekuni bidang tertentu atau keahlian khusus, 7) perorangan yang memiliki kompetensi dari isu yang dibuat kebijakannya (Hasbullah, 2015).

Terkait keterlibatan berbagai aktor dalam pembuatan kebijakan, khususnya dalam tahapan perumusan kebijakan, maka tahapan perumusan kebijakan diharapkan dapat melibatkan peserta yang lebih sedikit dibandingkan dalam tahapan penetapan agenda. Tahapan ini lebih banyak diharapkan adalah kerja dalam merumuskan alternatif kebijakan dengan mengambil tempat di luar perhatian publik (Sidney, 2007:79). Dalam sejumlah teks standar kebijakan,



pada tahapan perumusan disebut sebagai fungsi ruang belakang. Detail kebijakan dirumuskan oleh staff birokrasi pemerintah, anggota legislatif, serta komisi khusus. Proses perumusan biasanya dilakukan di ruang kerja para aktor perumus kebijakan. Aktor perumusan kebijakan pendidikan terdiri dari komunitas analis kebijakan pendidikan diwakili dari pemerintah atau sekelompok masyarakat (*public*) yang berpartisipasi mengikuti arahan inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa, media sosial terkait dengan isu pendidikan yang berkembang atau menjadi perhatian masyarakat luas (Parsons, 1997).

Sub-sistem dalam perumusan kebijakan pendidikan terbentuk tatkala semua pihak antara lain pemimpin dan yang dipimpin, kelompok politik, masyarakat dan pihak swasta yang berpartisipasi, sehingga terjadi interaksi antara partisipan atau para aktor kebijakan saling mempengaruhi membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter itu dibatasi oleh sistem nilai ataupun faktor internal dan eksternal para aktor. Perubahan interaksi antar aktor juga disebabkan oleh perubahan sistem nilai tentunya akan berakibat pada perubahan sub-sistem kebijakan yang dihasilkan. (Sabatier, 1988).

## F. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Kebijakan Pendidikan

Pola kerja perumusan analisis kebijakan pendidikan banyak mengikuti pola kerja riset pada umumnya, namun tetap fokus pada analisis kebijakan. Biasanya bersifat sangat khas yakni tertuju pada pemecahan masalah kemasyarakatan (*public*). Sedangkan fokus penelitian pendidikan tentu mengambil wilayah pendidikan semata perumusan masalah kebijakan pendidikan, menjadi perumusan kebijakan pendidikan biasanya diawali dengan pertanyaan mendasar

untuk menjadi pertimbangan. Cochran dan Malone (1999) menyatakan bahwa perumusan kebijakan berusaha menjawab sejumlah pertanyaan, diantaranya: apa rencana dalam menyelesaikan masalah itu? jelaskan yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa saja yang tersedia guna mencapai tujuan tersebut? jelaskan keuntungan dan kerugian dari pilihan kebijakan itu? Bagi lingkungan eksternalitas apa yang baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif kebijakan yang ditetapkan?

Selanjutnya, perumusan kebijakan pendidikan dibuat dalam bentuk pernyataan (*problems statement*) membandingkan dua kondisi subjek atau mengkontradiksikan antara harapan dengan kenyataan (sama dengan pola riset), dengan mengambil beberapa masalah dan isu yang menarik dalam bidang pendidikan. contoh rumusan masalah analisis kebijakan sebagai berikut; 1) tingkat *drop-out* anak-anak Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) di daerah pedesaan lebih tinggi dibandingkan sekolah dasar di perkotaan, 2) tingkat nutrisi anak di daerah kumuh lebih rendah dari pada anak-anak bukan di daerah kumuh, 3) angka efisiensi edukasi (AEE) perguruan tinggi negeri di bawah standar yang diinginkan, 4) pendidikan gratis membentuk perilaku dari masyarakat dan orang tua enggan untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan.

Berdasarkan uraian sebelumnya bahwa ada tiga faktor utama yang mempengaruhi pemilihan masalah analisis kebijakan pendidikan, yaitu 1) kekuatan yang ada pada peneliti (keahliannya), 2) kekuatan yang dimiliki stakeholders, dan 3) hasil telaah terhadap hasil kajian dan usaha perubahan sebelumnya. Faktor yang mempengaruhi pemilihan masalah dalam bentuk rumusan kajian analisis kebijakan pendidikan, antara lain; 1) paradigma sosiologis yang digunakan oleh analis, 2) Nilai-nilai yang dimiliki oleh analis, 3) tingkat keberaksian analis dalam pelaksanaan pengumpulan data, 4) metodologi

yang dipakai oleh analisis, 5) satuan analisis yang ditetapkan, 6) waktu kerja yang tersedia bagi analisis pendidikan (Sutapa, 2008).

Nilai-nilai yang dimiliki peneliti dan stakeholder sangat menentukan pemilihan masalah dalam analisis kebijakan pendidikan yang menjadi fokus studi analisis kebijakan pendidikan pada gilirannya akan mewarnai model masalah sosial yang dikembangkan sebagai *output* dari analisis kebijakan yang dilakukan. Selanjutnya arah pertanyaan analisis kebijakan sebaiknya dihubungkan dengan dampak yang dikehendaki, dengan memperhatikan rumusan pertanyaan sebagai berikut 1) merumuskan masalah sosial yang akan diidentifikasi sebagai model, jika informasi yang diperlukan belum tersedia, 2) mengidentifikasi dan membandingkan pemecahan alternatif, apakah akan menggunakan Model A atau Model B, 3) membedakan dampak yang diinginkan, dan pendalaman, 4) menentukan pada level mana kebijakan perubahan itu dikehendaki.

Ada lima kriteria rumusan masalah analisis kebijakan pendidikan yang cocok dengan kriteria yang dimaksud Bernard Berelson (1976) sebagai berikut: 1) harus mengarah kepada aspek-aspek penting tentang masalah pendidikan yang menarik perhatian masyarakat, 2) harus dapat dikerjakan (*doable*), artinya memungkinkan bagi tidak munculnya kendala-kendala studi, 3) harus mempertimbangkan dimensi waktu, di mana informasi yang diperlukan berguna bagi pembuatan keputusan saat ini dan yang akan datang di bidang pendidikan, 4) harus merupakan sintesis dari keragaman sudut pandang, dengan demikian dicapai integrasi data di lapangan dibandingkan dengan berbagai sudut pandang, 5) harus menampilkan koresponsifan kebijakan pendidikan menekankan pada isu atau perkara yang membantu tindakan pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah pendidikan yang krusial dan sensitif serta perhatian banyak pihak.

## G. Penyusunan Agenda setting Kebijakan Pendidikan

Penyusunan agenda setting dalam analisis kebijakan pendidikan dilakukan guna mencari tahu apa masalah sesungguhnya sehingga penting untuk melakukan analisis kebijakan pendidikan. Masalah kebijakan, menurut Lester dan Stewart, (2000) adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Sedangkan agenda setting merupakan suatu tahapan untuk menemukan dan memutuskan masalah yang menjadi perhatian masyarakat dan pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley, 1985). Agenda setting juga menjadi sebuah langkah awal dari berbagai tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Sehingga agenda setting menjadi tahapan yang sangat penting dalam analisis rumusan masalah kebijakan pendidikan. Digarisbawahi juga agenda setting memperjelas tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Di dalam perumusan masalah kebijakan dibantu dengan agenda setting, nantinya akan diketahui ke arah mana kebijakan pendidikan itu dibuat oleh pemerintah, apakah berpihak pada masyarakat atau penguasa. Dalam penentuan kebijakan pendidikan, sangatlah dipengaruhi oleh faktor lingkungan, yakni mereka yang berada di sekitar pengambil kebijakan dan pengambil keputusan.

Untuk menelaah isi atau masalah kebijakan pendidikan, perlu ditelaah terlebih dahulu situasi dan kondisi yang berkembang di tengah masyarakat. Contoh: Kebijakan Subsidi BBM untuk pendidikan, maka dinaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Masalah kebijakan dalam kenaikan harga BBM, bukan hanya disebabkan kebijakan memberikan subsidi BBM untuk pendidikan, ada juga disebabkan oleh faktor naiknya harga minyak dunia, berpengaruh pada perekonomian Indonesia. Dengan kenaikan harga minyak di

dunia, pemerintah Indonesia tentu memiliki permasalahan tentang harga BBM, pertanyaan apakah perlu pemerintah mengambil kebijakan menaikkan harga BMM atau tetap pada harga sebelumnya dengan memberikan subsidi. Kebijakan pemerintah yang moderat menaikkan sekitar Rp. 200 per liter, dengan kompensasi ke sektor pendidikan sebagiannya. Jika pemerintah menaikkan harga BBM, tanpa ada kompensasi ke sektor publik, yakni pendidikan, dampak masalah dari kebijakan itu akan luas. Terutama dari segi ekonomi dimana daya beli masyarakat masih tergolong kategori rendah, penolakan dari masyarakat tentu tidak bisa dihindarkan. Dampaknya, masyarakat miskin cenderung akan bertambah. Termasuk potensi gejala kerawanan keamanan dari segi sosial juga cenderung meningkat. Bahkan biaya produksi yang tinggi tentu para pengusaha akan menekan biaya produksi. Pilihan pengusaha biasanya melakukan penekanan pada biaya produksi dan operasional dengan melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) karyawan atau mengurangi jam kerja atau mengurangi jumlah karyawannya. Hal ini akan menimbulkan masalah baru lagi. Untuk itu, pemerintah diharapkan berhitung dengan baik untung ruginya mengambil kebijakan tersebut, dan dampak yang ditimbulkannya.

Dalam agenda setting muncul kompetisi dikalangan aktor pengambil kebijakan. Mereka melontarkan berbagai isu yang akan dijadikan skala prioritas program dan agenda pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemerintah terhadap kompetisi yang ada. Isu dari aktor dan kelompok masyarakat terkait akan menjadi agenda diskusi kebijakan. Davies dalam Lester dan Stewart (2000) menjelaskan ada 3 agenda yang dilakukan aktor pendidikan dan kelompok masyarakat berkompetisi merumuskan masalah yaitu 1) inisiasi masalah yang timbul dalam masyarakat, mendorong masing individu melakukan berbagai aksi, 2) difusi, mentransformasikan masalah pendidikan menjadi

perhatian pemerintah dan pihak terkait. 3) processing, mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.

Misalkan, kebijakan tentang isu kenaikan harga BBM dan kebijakan konversi subsidi ke bidang pendidikan yang menjadi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Di dalam kebijakan ini biasa terjadi pro dan kontra antara publik dan penguasa. Masyarakat biasanya melakukan penolakan dengan turun ke jalan sebagai bentuk aksi penentangan kebijakan diambilnya. Dengan pertimbangan BBM dinaikan, tentunya beban hidup masyarakat dipastikan merangkak naik, sedangkan ekonomi masyarakat sebagian besarnya masih jauh di bawah garis kemiskinan. Disisi lain pemerintah sangat dilematis mengambil kebijakan antara menaikkan BBM agar APBN tetap stabil. Kebijakan menaikkan harga BBM tentunya pemerintah akan dapat mengurangi subsidi. Jika tidak, maka APBN akan bisa terkuras dan berpotensi mengalami kesulitan membiayai sektor lainnya, seiring beban pembayaran bunga utang yang semakin tinggi.

Saluran akses aktor dalam masalah kenaikan BBM yang dipakai adalah *pertama* partai politik berperan sebagai pengkaji di badan legislatif, beberapa partai ada yang menolak dan yang lainnya bisa menerima serta setuju dengan kebijakan kenaikan harga BBM. Disinilah perdebatan dan adu gagasan dibentangkan, yang pada akhirnya suara penolakan kebijakan kenaikan BBM kalah banyak. *kedua* media massa, berbagai komponen bisa menyalurkan ide gagasannya baik dari masyarakat, pemerintah dan pihak lainnya menyalurkan. Opini sebagai alat untuk mempengaruhi masyarakat dan pemerintah, bisa berupa opini yang setuju dan tidak setuju. Dengan demikian media masa menjadi sarana menyanding berbagai opini, pendapat dan gagasan masyarakat dan pemerintah guna menemukan solusi yang tepat dan bisa diterima banyak pihak. Guna membangun persepsi dari

kebijakan itu. Dukungan mayoritas dan bisa diterima secara rasional, masalah kenaikan BBM bisa menjadi pertimbangan untuk diterima menjadi kebijakan, misalnya dengan memberikan subsidi bagi sector pendidikan. Karena dengan kebijakan menaikkan BBM tentu memberikan keuntungan penghematan APBN dari kebijakan itu, Agar masyarakat bisa memberikan dukungan, sebagian keuntungan itu disalurkan kembali melalui program bantuan pendidikan bagi siswa dari kalangan kurang mampu (miskin).

## Daftar Pustaka

- Anderson, James E. 2006. *Public Policy Making, Sixth Edition*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Berelson, B. (1976). Social science research on population: A review. *Population and Development Review*, 219-266.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public policy: Perspectives and choices*. United Kingdom, London: Lynne Rienner.
- Dunn, William N., (2004) *Analisa Kebijakan Publik*. (Peny.: Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Fattah, Nanang. (2013). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Hanisy, Asmad. (2013). Konsep dasar analisis kebijakan. *Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan*, 4(1), 48-63.
- Hasbullah. (2015), *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford University Press.

- Lester, James P & Stewart, Joseph JR. (2010). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. USA, Wadsworth/Thomson Learning
- Lindblom, CE., (1980), *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, New York. Prentice-Hall
- Maskuri, (2017), *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik Dalam Sistem Politik Di Indonesia*. Institut Agama Islam Ibrahimy Situbondo. Vol 2 Nomor 1 Hal 81
- Muhibbuddin, M. M. (2016). Program Mitra Warga Sebagai Implementasi Kebijakan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya. *Inspirasi Manajemen Pendidikan*, 1(1).
- Nugroho, Riant Dwijowijoto, (2004), *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne, (1997), *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward 27 Edgar Publishing, LTD and Lansdown Place, Cheltenham, UK, Lyme, Us
- Quade, E.S., (1984), *Analysis for Public decision*. Elsevier Science Publishing, New York.
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12.
- Ripley, R. B. (1985), *Policy Analysis in Political Science*, California: Wadsworth Publishing Company.
- Sabatier, P. A. (1991), Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science & Politics*, 24(2), 147-156.
- Schultz, T. W. (1972), Human capital: Policy issues and research opportunities. In *Economic Research: Retrospect and*



*Prospect, Volume 6, Human Resources* (pp. 1-84). NBER.

- Sholeh Munawar, (2011), Analisis Kebijakan Nasional Tentang Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun Periode 2003-2006 di Wilayah Provinsi DKI Jakarta, Jakarta: *Jurnal Ilmiah Educational Management* Volume 2 Nomor 1 Desember 2011.
- Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: Design and tools. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods* (pp. 79-87). New Brunswick, NJ: CRC Taylor and Francis
- Sofian, E. (2001), Pelatihan Analisis Kebijakan Publik. *MAP-UGM. Yogyakarta*.
- Suharto, M. A, Toto., (2012). *Pendidikan Berbasis Masyarakat; Relasi Negara dan Masyarakat dalam Pendidikan*. LKIS Pelangi Aksara.
- Suryadi, Ace, & Tilaar, H. A. R. (1993). *Analisis kebijakan pendidikan: suatu pengantar*. Remaja Rosdakarya.
- Sutapa, Mada (2008), Kebijakan Pendidikan dalam Perspektif Kebijakan Publik, Yogyakarta: *Jurnal Manajemen Pendidikan*, No 2 Tahun IV/ Oktober/2008.
- Tarno, (2018), *Model dan Faktor yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan*, <http://www.sumbarprov.go.id/details/news/1482>, diakses, 25 November 2018.
- Weimer D.L dan Vening A.R, (2005), *Policy Analysis, Concepts And Practice*, Fourth Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River.





## Bab IV

# *Implementasi Kebijakan Pendidikan*

### A. Pengertian Implementasi Kebijakan Pendidikan

Secara etimologis, kata implementasi jika dirujuk dari Kamus Webster, yakni *to implement* (mengimplementasikan) berarti melaksanakan sesuatu). Begitu juga implementasi kebijakan merupakan tahapan bersifat praktis berbeda dengan formulasi rumusan masalah atau perumusan kebijakan sebagai tahapan yang bersifat teoretis (Muhammad Jumhadi dan Warijo, 2008). Berkaitan dengan definisi implementasi kebijakan, bisa merujuk pendapat para ahli, diantaranya Anderson (2006) mengemukakan bahwa *policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems*. Pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah, biasanya sebagai proses politik dan administratif dimulai bila tujuan, sasaran sudah ditetapkan, program kegiatan telah disepakati dan dana sudah siap serta disalurkan untuk

mencapai tujuan dan sasaran (Grindle, 1980). Jika pemahaman ini sinkronkan dengan lokus dan fokus (perubahan), maka kebijakan yang diterapkan sejalan dengan pandangan Van Meter and Van Horn dalam Parsons (1995) dan Wibawa (1994) bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan organisasi pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan.

Dalam perspektif lain, Solichin Mujianto (2015:151) menyatakan implementasi kebijakan sebagai proses panjang penyelesaian masalah, bagaimana para pelaku kebijakan menjalankan keputusan kebijakan. Dimana keseluruhan tindakan pemangku kepentingan (stakeholder) diarahkan pada pencapaian tujuan kebijakan. Hal senada dijelaskan implementasi kebijakan merupakan cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan organisasi dapat mencapai tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan dengan cara langsung menerapkannya dalam bentuk program kegiatan atau melalui formulasi kebijakan derivat (turunan) dari kebijakan itu sendiri sebagai kebijakan penjelas atau sering disebut dengan peraturan pelaksanaan (Riant Nugroho, 2009). Proses mencapai tujuan itu dilakukan dengan serangkaian aktivitas program dan keputusan kebijakan yang memudahkan terwujud kedalam praktik organisasi (Putt dan Sprinnger, 1989).

Implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aspek antara lain; 1) *idealized policy*; pola interaksi digagas oleh para perumus kebijakan, tujuannya untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya, 2) *target groups*; Bagian dari kebijakan pihak terkait (*policy stakeholders*) diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi

kebijakan, diharapkan dapat menyesuaikan pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan, 3) *implementing organization*; badan pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan *dan environmental factors*; unsur-unsure yang berada di dalam lingkungan sekitarnya turut serta mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek tradisi budaya, realitas sosial, stabilitas ekonomi dan politik (Smith 1973; Islamy, 2003; Riadi, 2018).

Dalam konteks pendidikan implementasi kebijakan merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan pengelola yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program kegiatan dan menimbulkan kesadaran dan ketaatan kepada kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang secara langsung ataupun tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program pendidikan Hasbullah (2015:92). Implementasi kebijakan pendidikan merupakan usaha atau pengupayaan agar rumusan kebijakan pendidikan bisa dilaksanakan dalam praktik, sebab sebaik apapun rumusan kebijakan pendidikan, jika tidak di implementasikan, tidak akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebaliknya sesederhana apapun rumusan kebijakan pendidikan itu, jika sudah diimplementasikan, akan lebih berguna apapun dan seberapa pun hasilnya. Tachjan (2006:25) juga mendefenisikan implementasi kebijakan memiliki pemahaman yakni *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak (makro) menjadi alternatif yang bersifat konkrit (mikro).

Proses implementasi kebijakan pendidikan merupakan sesuatu yang penting (*urgen*), bahkan dipandang jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan pendidikan,

karena implementasi menjadi jembatan penghubung perumusan kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan. Anderson (2006) menjelaskan ada 4 komponen dalam implementasi kebijakan pendidikan, 1) siapa yang mengimplementasikan kebijakan pendidikan itu, 2) proses administrasi, 3) kepatuhan yang diharapkan, 4) dampak pelaksanaan kebijakan pendidikan itu (Abdul Wahab, Solichin;2004). Hal senada, dijelaskan ada dua hal menjadi fokus implementasi kebijakan pendidikan, yakni kepatuhan (*compliance*) para pelaksana terhadap prosedur dan standar operasional yang sudah disepakati, dan apa yang terjadi (*what's happening*)? Menyangkut proses implementasi itu dikerjakan, apa hambatan dan apakah sudah berhasil. (Ripley and Franklin,1986).

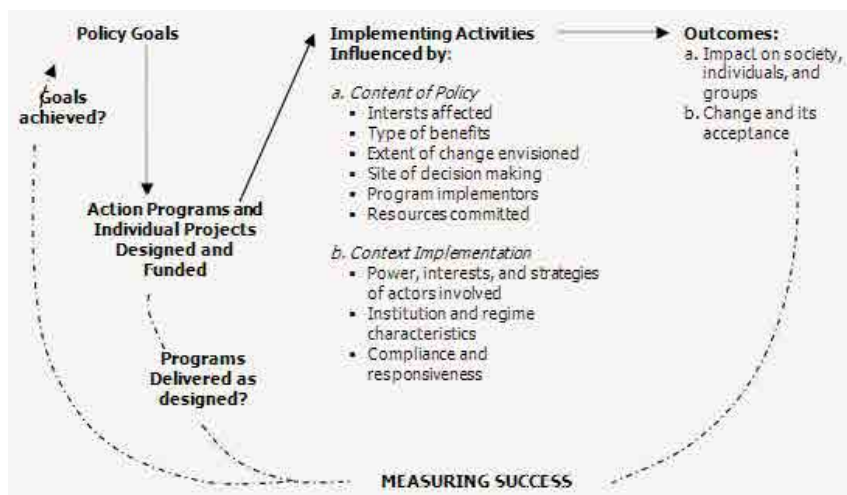
Dari uraian di atas, dapat disintesis, implementasi kebijakan pendidikan suatu proses penyelesaian masalah pendidikan untuk mewujudkan *policy goal* dengan melewati suatu proses (*delivery mechanism*) yang sesuai dengan prosedur dan *policy outcomes* (menikmati hasil kebijakan) yang dapat dinikmati bagi seluruh stakeholder pendidikan, untuk meningkatkan kepatuhan dan ketertiban administrasi. Implementasi kebijakan pendidikan merupakan kegiatan yang penting setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan akan mubazir alias sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan pendidikan mempunyai peran dan kedudukan yang sangat strategis (penting) dalam kebijakan publik pada umumnya (Iwan Satibi, 2010;25)

## B. Hal-Hal yang Harus Diperhatikan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan pendidikan agar dapat mencapai tujuan dengan baik, maka diperhatikan isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). (Nakamura dan Smallwood, 1980).

Adapun isi kebijakan mencakup; 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan (*interest affected*), 2) berbagai tipe manfaat yang akan dihasilkan (*type of benefit*), 3) derajat perubahan yang diinginkan (*extend of change envision*), 4) kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*), 5) pelaksana program yang harus didukung pelaksana yang kompeten (*program implementor*) dan 6) sumber daya yang bisa dikerahkan untuk melaksanakan kebijakan/ *resources commited* (Merilee S. Grindle. 1980).

Sedangkan konteks implementasi, terdiri dari; 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat (*power, and strategy of actor involved*), 2) karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan implementasi kebijakan dijalankan (*institution an regime charahteristic*), 3) tingkat kepatuhan dan respon pelaksana menanggapi implementasi kebijakan (*compliance and responsiveness*) (Muchlisin Riadi, 2016). Keseluruhan komponen itu saling mempengaruhi kualitas kebijakan pendidikan yang diharapkan dan dampaknya terhadap kualitas individu dan masyarakat dapat dilihat pada gambar 4.1 di bawah ini.



(Sumber Merilee S. Grindle. 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

**Gambar 4.1** Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

## C. Tahapan Implementasi Kebijakan Pendidikan

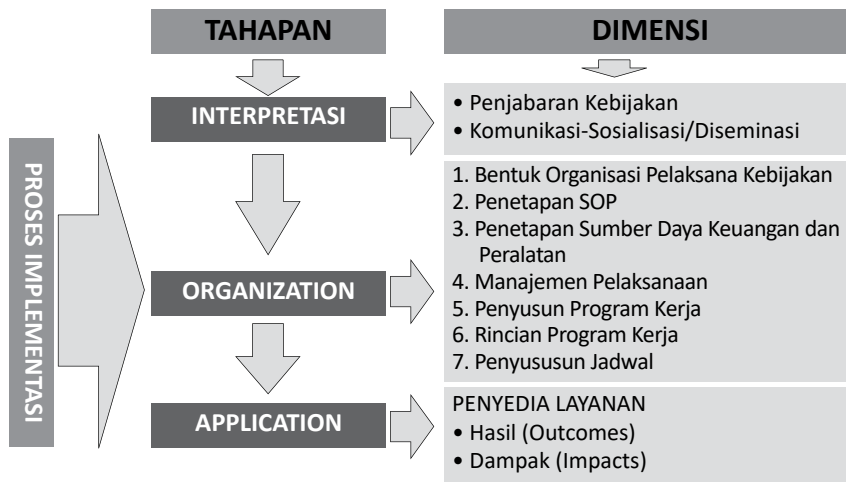
Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan rumit. Sehingga Eugene Bardch (2006) memandang Implementasi cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Realitasnya sulit merumuskan dalam kata dan slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan bawahannya yang mendengarkan dan lebih sulit untuk melaksanakan dalam berbagai bentuk dan cara yang memuaskan semua pihak, termasuk pelanggan (Leo Agustino, 2014).

Pernyataan ini menyiratkan implementasi kebijakan pendidikan menjadi salah satu aktivitas atau kegiatan dalam proses kebijakan yang menentukan apakah sebuah kebijakan bersentuhan dengan kepentingan stakeholder pendidikan serta dapat diterima oleh masyarakat (*public*). Dalam hal



ini, dapat diketahui bila dalam tahapan dan formulasi kebijakan dilakukan dengan baik, tetapi jika pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhir tahapan evaluasi kebijakan, menghasilkan penilaian antara lain bahwa formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan. Jika demikian, bisa dikatakan implementasi kebijakan pendidikan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan kebijakan pendidikan merupakan suatu hubungan yang kompleks dengan memperhatikan dua hal yaitu; a) formulasi tujuan kebijakan pendidikan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan pendidikan harus dilaksanakan; dan b) dana pendukung yang proporsional, karena tanpa dana kebijakan tidak akan pernah sepenuhnya terealisasi (Jusdin dan Rusdiyanto, 2013). Implementasi kebijakan pendidikan mengadaptasi pemikiran Charles O Jones dalam Gaffar (1997) memiliki tiga tahapan utama, yakni *organization, interpretation, and application*, sebagaimana dijelaskan pada gambar 4.2 di bawah ini.



(Diadaptasi dari Charles O Jones dalam Gaffar (1997))

**Gambar 4.2** Tahapan implementasi kebijakan

Konteks pengorganisasian implementasi kebijakan pendidikan, bisa dilihat dari makna *organization is the establishment or rearrangement of resources, units and methods for putting a policy into effect*. Maksudnya, aktivitas implementasi kebijakan pendidikan diawali dengan pengorganisasian (*organization*) sebagai upaya menetapkan dan menata sumber daya (*resources*), unit (*units*), dan metode (*methods*) mengarah pada upaya mewujudkan atau merealisasikan kebijakan pendidikan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan pendidikan. Ada beberapa pengorganisasi dilakukan, yaitu; a) penataan sumber daya manusia yang kompeten, misalnya implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) memerlukan SDM yang handal, b) *Standar Operasional Procedure* (SOP), misalnya kebijakan BOS memerlukan panduan berupa SOP baku menunjang keberhasilan implementasinya, c) kesatuan antar pelaksana, d) penetapan sarana dan prasarana. Keberhasilan implementasi kebijakan BOS harus didukung sarana dan prasarana yang memadai, misalnya untuk sekretariat pengelola.

Sedangkan dalam konteks inprestasi, bisa dimaknai dari konsepsi *interpretation is the translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives*. Tahapan interpretasi (*interpretation*) disini merupakan penjelasan substansi dari kebijakan pendidikan dalam bahasa lebih operasional, mudah dipahami, dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan pendidikan itu sendiri. Tahap Interpretasi disini menjabarkan dan menerjemahkan kebijakan pendidikan yang masih berbentuk abstrak menjadi rumusan, sifatnya teknis dan operasional. Hasil interpretasi seringkali keluarannya berbentuk petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis (Charles O Jones dalam Gaffar, 1997). Pada aspek interpretasi (*interpretation*) meliputi antara lain: isi dan tujuan kebijakan,

petunjuk pelaksanaan, sumber daya, dukungan dan sikap masyarakat.

Terkait dengan penerapan, dimaknai bahwa *application is the routine of service, payments, or other agree upon objectives or instrument*. Tahapan *application* ini merupakan tahapan aktivitas pelaksanaan atau penyediaan layanan secara rutin sesuai tujuan dan sasaran kebijakan yang ada. Tahapan aplikasi ini sering juga disebut sebagai tahapan penerapan rencana implementasi kebijakan pendidikan ke kelompok target atau sasaran kebijakan pendidikan.

## D. Pendekatan Implementasi Kebijakan Pendidikan

Beberapa pendekatan yang biasa digunakan analisis mengimplementasikan kebijakan, pendekatan *top-down* dan *Bottom up* (Wibawa; 1994, Feis Imronah, 2009). Pendekatan *top-down* yaitu pendekatan penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro. Dalam proses implementasinya peran pemerintah sangat besar. Pada pendekatan ini asumsi yang memungkinkan para pengambil keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi. Kebijakan yang bersifat *top-down* merupakan kebijakan yang bersifat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan anti terorisme, radikalisme, kurikulum pendidikan, pembiayaan pendidikan nasional dan lainnya.

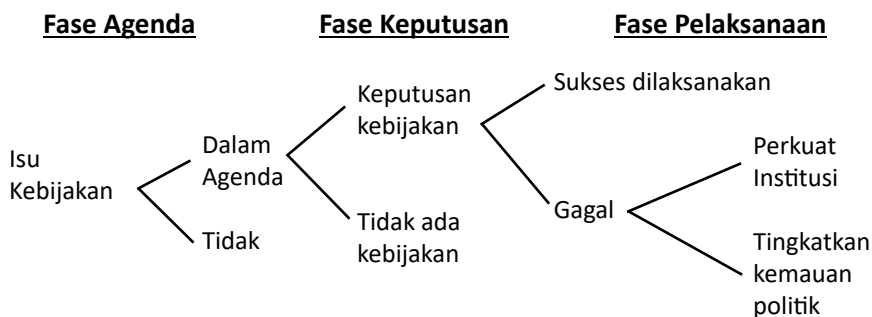
Pendekatan *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat), didasarkan pada proses kebijakan yang bersumber dari penyampaian aspirasi masyarakat lapisan bawah, berupa permintaan ataupun dukungan. Implementasi kebijakan berusaha mendorong masyarakat untuk menyampaikan harapannya, permasalahan yang

dihadapi, termasuk memberikan kesempatan pada level bawah untuk menyelesaikan hal-hal yang sifatnya tidak strategis. Kebijakan lebih efektif, jika diimplementasikan secara *bottom-up*, berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkaitan dengan *national security*, seperti kebijakan alat kontrasepsi, padi varietas unggul, pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya, sifatnya pada area tertentu dan bidang yang tidak vital. Dalam implementasi kebijakan, alternatif pilihan yang paling efektif jika bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up* dan mengkombinasikan (*mixing*) *top-down* dan *bottom-up*.

## E. Model Implementasi Kebijakan Pendidikan

Model implementasi kebijakan pendidikan dapat berupa konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika, yang digunakan untuk menjelaskan, menerangkan, dan memprediksikan elemen suatu kondisi dari masalah pendidikan guna memperbaiki dengan cara menyampaikan rekomendasi dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah kontroversi, dan menyita perhatian publik. Model adalah contoh ideal dari situasi-situasi dan harapan dari dunia nyata. Model bisa juga dalam bentuk menyederhanakan dari realitas fakta yang diwakili (Asmad Hanisy, 2013). Fungsi utama model disini untuk mempermudah menerangkan konsep. Dalam beberapa contoh, model didasarkan suatu teori. Model dipakai juga untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari perumusan teori. Untuk mempermudah dalam menjelaskan, partisipasi orang tua siswa dan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan tentunya diperlukan model konsep memungkinkan kita memahaminya.

Aspek pelaksanaan, ada dua model implementasi kebijakan yang efektif, antara lain model linier dan model interaktif (Baedhowi,2004:47). Model linier dalam implementasi kebijakan merupakan fase pengambilan keputusan penting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan sering kurang mendapat perhatian karena dianggap sebagai tanggung jawab pihak lainnya. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada kemampuan unit pelaksanaannya. Jika implementasi kebijakan gagal, yang sering disalahkan adalah pihak pelaksana (manajemen), karena dianggap kurang memiliki komitmen, Sehingga dipandang perlu dilakukan upaya yang lebih baik guna meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana. Uraian ini dilengkapi dengan gambar 4.3 di bawah ini.



(Sumber Baedhowi, 2004; 46-48)

**Gambar 4.3** Model Linier Implementasi Kebijakan

Sedangkan model interaktif implementasi kebijakan dipandang sebagai proses dinamis, karena setiap pihak terlibat dalam implementasi kebijakan bisa mengusulkan perubahan dalam berbagai tahapan pelaksanaan. Misalnya ketika kebijakan pendidikan tentang *Full Daya School* (FDS) dianggap masyarakat kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa berbagai tahapan implementasi kebijakan FDS akan dianalisis, dievaluasi oleh para pihak. Sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaan dapat diketahui dan segera dilakukan perbaikan untuk mencapai

tujuan. Adapun gambaran implementasi kebijakan pendidikan model interaktif, bisa dilihat pada gambar 4.4 ini.



(Sumber: Thomas R. Dye. 1981. *Understanding Public Policy*, New York: Prentice-Hall International, Inc.)

**Gambar 4.4** Model Interaktif Implementasi Kebijakan

Selain model implementasi kebijakan di atas, Van Meter dan Van Horn juga mengembangkan model dalam proses implementasi kebijakan (Antonius Tarigan, 2000:20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa kontrol perubahan dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi kebijakan. Begitu juga, keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: a) jumlah perubahan yang dihasilkan, dan b) jangkauan dan ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh para pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Kata kunci yakni perubahan yang dimaksudnya model proses ini adalah kontrol dan kepatuhan masuk dalam dimensi isi kebijakan dan implementasi kebijakan. Tipologi kebijakan yang dibuat

oleh keduanya masuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Grindle (1980) menjelaskan tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan dalam elemen isi kebijakan masuk dalam konteks implementasi kebijakan.

Korten dalam Antonisu Tarigan (2000:19) menawarkan model implementasi kebijakan yakni model kesesuaian implementasi kebijakan atau program kegiatan dengan menggunakan pendekatan proses. Model ini berisikan kesesuaian antara tiga elemen pelaksanaan program, antara lain program, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program, seperti dijelaskan pada gambar 4.5 di bawah ini.



(Sumber; Korten dalam Antonisu Tarigan, 2000:19)

Gambar. 4.5 Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan

## F. Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pada hakekatnya berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi menggunakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga terkait sehingga semua pihak berusaha mengejar tercapainya tujuan yang ditetapkan (Monahan dalam Syafaruddin, 2008:75).

Adapun Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan mencapai tujuan didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi pendidikan terhadap birokrasi yang lebih tinggi di atasnya atau tingkatan birokrasi pendidikan sebagaimana sudah diatur dalam undang-undang, 2) kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah yang dihadapi; serta 3) dampak (manfaat) yang dikehendaki dari program pendidikan yang dilaksanakan terarah. (Ripley dan Franklin dalam Joko Widodo, 2001:12) Disamping itu, ada variabel lain yang berkontribusi memberikan dorongan dan paksaan dari birokrasi pendidikan pada level pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitasnya, yakni semakin sah kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah pusat di mata daerah, maka semakin besar pula kredibilitasnya, atau sebaliknya (Jusdin dan Rusdiyanto, 2013).

Selain kriteria pengukuran terhadap implementasi kebijakan di atas, perlu juga dipahami hubungan dan/atau pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lainnya. Hal ini selaras dengan pemikiran Van Meter dan Van Horn (dalam Grindle, 1980:6) bahwa terdapat beberapa variabel yang saling berhubungan dalam keberhasilan implementasi kebijakan meliputi: 1) ukuran dan tujuan kebijakan, 2) sumber kebijakan, 3) ciri sifat dan karakteristik badan/instansi pelaksana kebijakan, 4) komunikasi kegiatan antar organisasi terkait, 5) sikap para pelaksana, dan 6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik, sebagaimana dijelaskan dalam gambar 4.6 di bawah ini.



(Sumber: Grindle, 1980)

**Gambar 4.6** Faktor Penentu Implementasi Kebijakan



Disamping itu, Ripley (1986) menjelaskan beberapa indikator untuk menilai kualitas *policy output*, yaitu: cakupan, bias, akses, frekuensi, *service delivery* (ketepatan layanan), akuntabilitas, dan kesesuaian program dengan kebutuhan. Indikator *policy outcomes* digunakan untuk mengukur hasil implementasi suatu kebijakan. Hasil atau dampak kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program, yaitu dari kondisi awal yang tidak dikehendaki (kemiskinan, kondisi kesehatan yang buruk, dan lainlain) menuju kondisi baru yang lebih dikehendaki (lebih sejahtera, lebih sehat, dan lain-lain). Indikator *policy outcomes* yang digunakan dalam penulisan ini adalah (1) *initial outcome* atau hasil awal dari keluaran kebijakan, (2) *intermediate outcome* atau hasil jangka menengah, dan (3) *long-term outcome* atau hasil jangka panjang (Purwantodan Sulistyastuti, 2012)

Ada banyak faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, antara lain faktor disposisi implementor dan format kebijakan. *Disposisi implementor* ini dipahami sebagai perilaku implementor yang berkenaan dengan ketersediaan implementor untuk *carry out* terhadap sebuah kebijakan. Disposisi implementor dapat memengaruhi implementasi sebuah kebijakan. Seperti diungkapkan Edwards III (1980: 11): “*If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do it, but they must also desire to carry out a policy*”. Hal serupa diungkapkan Wagner (2008), menyebutkan implementor memegang peran penting dalam keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan (*some say attitude is everything and, when considering program implementation, the disposition of implementers provides the lightning rod for success or failure*)

Pengukuran kebijakan, Goggin *et.al.*(1990) dalam Purwanto (2012: 89) terdiri; kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), *frequency*, serta penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*). Pada konteks ini, fokus implementasi kebijakan bisa dilihat dari konsistensi kebijakan (*policy consistency*) dan kejelasan kebijakan (*policy clarity*). Wagner (2008:14) menyatakan kejelasan dan konsistensi kebijakan adalah hal yang mendasar dalam implementasi kebijakan. senada dengan itu, Chutz and Larson (2006) dalam Wagner (2008:14) menyatakan keharusan konsistensi dan kejelasan kebijakan sebagai konsep dasar dalam implementasi kebijakan *reviewed the basic concepts of the implementation and found the initial concept stated that the policy must be clear and consistent. This will eliminate the distractions that will come as the program moves from the planning stage to the implementation stage and more stakeholders take part in interpreting the concepts and building the implementation* (Nisa Agistiani Rachman, 2014).

## G. Faktor-Faktor Penentu Implementasi Kebijakan Pendidikan

Edwar III (1980;1) mengemukakan bahwa *policy implementation is the stage of policy making between establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects*". Ada beberapa faktor penentu kebijakan, bidang pendidikan, antara lain: komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi dan 4) struktur birokrasi.

Faktor-faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, keterkaitan faktor-faktor tersebut dapat diuraikan melalui diagram gambar 4.7 berikut ini.



(Sumber George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, 1980)

**Gambar 4.7** Keterkaitan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Kebijakan pendidikan akan bisa dilaksanakan dengan baik, jika terdapat komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran. Tujuan dan sasaran dari program dapat disosialisasikan dengan baik dengan harapan bisa menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program sudah ditetapkan. Ini sangat penting asumsinya semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengimplementasikan kebijakan yang sesungguhnya.

Begitu juga setiap kebijakan pendidikan harus didukung sumber daya yang memadai (SDM), baik sumber daya manusia, maupun sumber daya *financial*. Sumber daya manusia adalah kecukupan kualitas pengetahuan, karakter, dan keterampilan maupun kuantitas implementor dapat juga melingkupi seluruh kelompok sasaran. Kecukupan sumber daya *financial* juga memperlihatkan kecukupan modal investasi atas kebijakan yang diambil. Keduanya harus saling mendukung

dan menjadi perhatian dalam implementasi/kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan. Misalnya kebijakan menjadi guru profesional minimal pendidikan S1, didukung dengan tunjangan sertifikasi. Sangat riskan dan beresiko jika kebijakan tanpa kehandalan implementor akan menghasilkan kebijakan yang kurang enerjik, berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya financial berkontribusi menjamin keberlangsungan program atau kebijakan. Tanpa dukungan sumber daya financial mustahil program akan berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen implementor dalam mewujudkan kebijakan. Karakteristik sikap pelaksana menempel erat pada implementor kebijakan berupa kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi, jujur dan berintegritas senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor kebijakan untuk tetap berada dalam aras program yang telah ditetapkan dalam guideline kebijakan. Komitmen dan kejujuran yang tinggi dari implementor cenderung membawa pada suasana yang senantiasa antusias dalam melaksanakan tahapan kebijakan secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan analisis kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya serta kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dalam program dan kebijakan pendidikan itu sendiri.

Struktur birokrasi yang baik menjadi penting dalam implementasi kebijakan pendidikan. Karena aspek struktur birokrasi mencakup dua hal penting, *pertama* adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana, *kedua*, mekanisme implementasi program ditetapkan melalui standar operating prosedur (SOP) yang ada dalam *guideline* program/

kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, mudah dipahami oleh siapapun. Oleh karena itu akan menjadi acuan dalam bekerja bagi implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksanapun sejauh ini menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana justru harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Struktur organisasi yang baik juga mencerminkan pembagian kerja dan tanggungjawab dalam implementasi kebijakan pendidikan, sehingga alur koordinasi dan komunikasi terlihat dan terjadi dengan jelas, terhindar dari salah sangka dan salahpemahaman.

Uraian-uraian berbagai faktor model yang mempengaruhi implementasi kebijakan memiliki keterkaitan satu sama yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran kebijakan dan program kerja. Semuanya bersinergi satu sama lainnya misalnya; *implementor* yang tidak jujur akan mudah sekali melakukan *mark up* dan korupsi atas dana implementasi kebijakan dan program kerja tidak akan berjalan optimal. Begitu juga watak implementor yang kurang demokratis tentu mempengaruhi proses komunikasi, iklim kerja dengan kelompok sasaran.

Disamping itu Weimar dan Aidan R. Vinning (1999) menjelaskan ada beberapa yang menentukan keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan, antara lain 1) logika yang digunakan dalam suatu kebijakan, yakni sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan, bagaimana hubungan logika antara kegiatan yang dilakukan dengan tujuan, sasaran yang ditetapkan; 2) hakikat kerjasama yang dibutuhkan, apakah semua pihak terlibat dalam kerja suatu *assembling* produktif dan 3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan dan komitmen untuk mengelola pelaksanaannya (Harbani Pasolong;2008, Muhammad Jumhadi dan Warijo;2008).

Faktor-faktor yang turut serta menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan, antara lain; 1) tiadanya

hambatan eksternal, 2) tersedianya sumber daya (*resources*) yang memadai, kebijakan pendidikan yang bagus (*good education policy*), 4) hubungan ketergantungan yang minimum, 5) adanya kesepahaman, 6) kesepakatan terhadap tujuan pendidikan, 7) tugas ditetapkan dengan urutan yang tepat dan 9) komunikasi dan koordinasi lancar, 10) ada dukungan otoritas.

Kegagalan implementasi analisis kebijakan pendidikan, bisa disebabkan beberapa hal: 1) tak bisa diimplementasikan, 2) *unsucsessfull implementation*, penyebab kegagalan kebijakan: a) *bad policy*, ditandai dengan perumusan asal-asalan, kondisi dan dukungan internal belum siap, kondisi eksternal tak memungkinkan, b) *bad implementation*: pelaksana tak memahami petunjuk pelaksanaan (*juklak*), terjadi *implementation gap* dan sebagainya, c) *bad luck*.

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan atas sebuah kebijakan. Interaksi menjadi bagian penting dalam implementasi kebijakan. Hal ini mengacu pada hubungan yang terkadang kompleks. Dalam implementasi kebijakan ada dua penting yang perlu diperhatikan, yaitu a) formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; dan siapa yang berperan; serta bagaimana kebijakan dilaksanakan; b) dana pendukung tersedia secara proporsional. Tanpa dana mustahil kebijakan akan terealisasi.

Implementasi kebijakan pendidikan dalam realitasnya tidak selalu berjalan dengan baik, ada beberapa faktor yang menyebabkannya antara lain; 1) faktor organisasi, suatu kebijakan dalam implementasinya memerlukan keterlibatan dan dukungan banyak organisasi (*aktor*), diantaranya memiliki persepsi dan benturan kepentingan (*vested interest*) yang berlainan, baik dalam organisasi pemerintah maupun swasta. Untuk itu perlu koordinasi dan ketaatan (*compliance*) organisasi di bawah pada instansi yang lebih tinggi, 2) faktor

politik, sering disebut sebagai faktor non teknis, mencakup: a) legislasi tentang isu yang masih kabur sebagai akibat dari tujuan yang belum jelas. Misalnya kebijakan Full Day School (FDS) tujuannya belum disepakati, akibatnya regulasi belum kuat, b) *log-rolling*, dimaknai gagalnya implementasi kebijakan atau program yang disebabkan adanya kesalahan saat proses legitimasi, proses *bargaining* yang dilakukan aktor perumus kebijakan dengan cara memberikan ruang setuju atau ketidaksetujuan terhadap usulan kebijakan, termasuk dilakukannya tukar tambah atau modifikasi usulan kebijakan, sehingga setelah usulan ditetapkan menjadi kebijakan statusnya semakin tidak jelas (*vague*). Hal seperti ini mesti dihindari, para analis kebijakan pendidikan.

## Daftar Pustaka

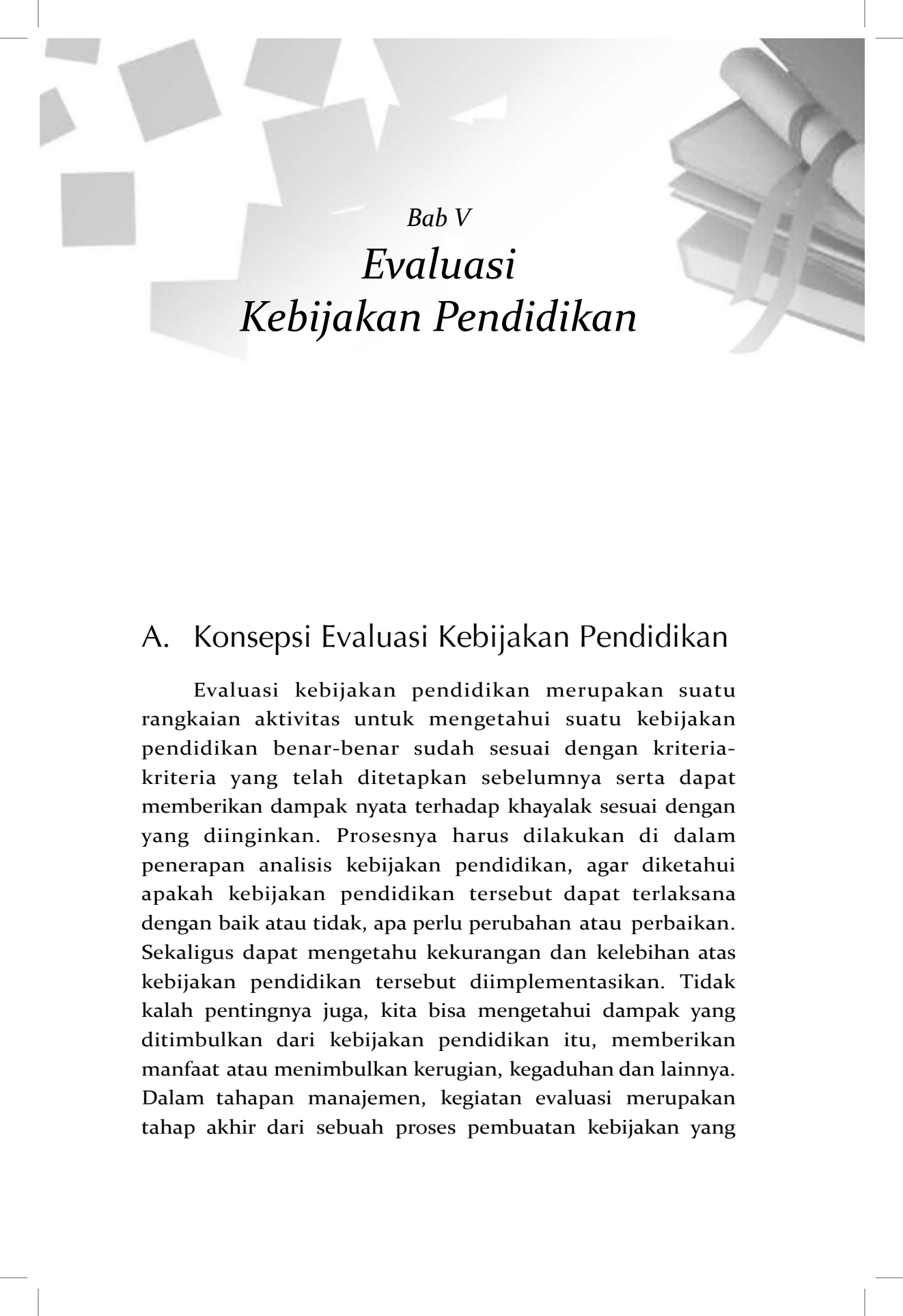
- Agustino, Leo. (2006), *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta.
- Anderson, James E. (2006), *Public Policy Making*, Holt Rinehart & Winston, New York.
- Baedhowi. (2004), *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bardach, E. (2006). Policy dynamics. New York: *The Oxford handbook of public policy*.
- Chustz, M. H., & Larson, J. S. (2006). *Implementing change on the front lines: A management case study of West Feliciana Paris Hospital*. Paris: *Public Administration Review*, 66(5), 725-729.
- Edward III, George C., (1980), *Implementation Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarter Press.

- Feis Imronah (2009). Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya. Demak, Jawa Tengah: *Gema Eksos*, 5(1).
- Gaffar, Afan. (1997), *Publik Policy: State Of The Disipline, Model and Proses*. Yogyakarta: Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada.
- Goggin, Malcolm L et al (1990), *Implementation, Theory and Practice; Toward a Third Generation, USA*; Scott, Foresmann and Company.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.
- Hanisy, Asmad. (2013). Konsep dasar analisis kebijakan. *Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan*, 4(1), 48-63.
- Islamy, Irfan M., (2003) *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara*, Jakarta: Penerbit bumi aksara.
- Jumhadi Muhammad dan Warijo (2018), Implementasi Penyediaan dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) untuk Pembiayaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Medan Tahun Anggaran 2009-2011, *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal) JAP* Vol. 1 No.2 Desember 2013.
- Nakamura, Rober T and Frank Smallwood, (1980) *The Politics of Policy Implementation*, New York St. Martin Press.
- Nisa Agistiani Rachman, (2014), Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Wisata Brayut, Yogyakarta: *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik JKAP* Vo, 18 No. 2 November 2014.
- Nugroho, Riant Dwijowijoto, (2009), *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne, (1997), *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward 27 Edgar Publishing, LTD and Lansdown Place, Cheltenham, UK, Lyme, Us.



- Pasolong, Harbani, (2008), *Teori Administrasi Publik*, Bandung: CV. Alfabeta
- Puluhulawa, Jusdin, and Puluhulawa, Moh. Rusdiyanto, (2013) *Implementation of Free Education Policy (Case Study in Gorontalo Province)*, Gorontalo: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo.
- Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, D.R. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta.
- Putt, Allen J and J Fred Springer (1989). *Policy Research*. New Jersey: Prentice Hall.
- Quade, E.S., (1984), *Analysis for Public decision*. Elsevier Science Publishing, New York.
- Rahman, N. A. (2014). Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Wisata Brayut. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 18(2), 147-160.
- Riadi, Muchlisin, (21 Maret 2016), Pengertian dan Implementasi Kebijakan, <https://www.kajianpustaka.com/2016/03/pengertian-dan-implementasi-kebijakan.html>, diakses 5 Oktober 2018
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Smith, T. B. (1973), *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209.
- Solichin, M. (2015). *Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi*. *Religi: Jurnal Studi Islam*, 6(2), 148-178.
- Syafaruddin (2008), *Efektivitas Kebijakan Pendidikan. Konsep, Strategi dan Alikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*. Penerbit Rineka Cipta.
- Tachjan, (2006), *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Lemlit UNPAD.

- Tarigan, Antonius. (2000). *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*, Tesis Masigter Administrasi Publik UGM Yogyakarta
- Wagner, P. Brian. (2008.) *The Principal's Perception of Character Education Implementation in California Middle Schools Based on The Eleven Principles of Character Education*. USA: Proquest LLC.
- Wahab Solichin, Abdul, (2004), *Pengantar Studi Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta; Rineka Cipta.
- Weimer, David, and Aidan Vining, (1999), *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, New York: Princeton University Press.
- Wibawa, Samodra. (1994), *Kebijakan Publik*, Jakarta; Intermedia
- Widodo, Joko, (2001), *Good Governance, telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, pada era Desentralisasi dan Otonomi daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.



*Bab V*  
*Evaluasi*  
*Kebijakan Pendidikan*

## A. Konsepsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Evaluasi kebijakan pendidikan merupakan suatu rangkaian aktivitas untuk mengetahui suatu kebijakan pendidikan benar-benar sudah sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya serta dapat memberikan dampak nyata terhadap khayalak sesuai dengan yang diinginkan. Prosesnya harus dilakukan di dalam penerapan analisis kebijakan pendidikan, agar diketahui apakah kebijakan pendidikan tersebut dapat terlaksana dengan baik atau tidak, apa perlu perubahan atau perbaikan. Sekaligus dapat mengetahui kekurangan dan kelebihan atas kebijakan pendidikan tersebut diimplementasikan. Tidak kalah pentingnya juga, kita bisa mengetahui dampak yang ditimbulkan dari kebijakan pendidikan itu, memberikan manfaat atau menimbulkan kerugian, kegaduhan dan lainnya. Dalam tahapan manajemen, kegiatan evaluasi merupakan tahap akhir dari sebuah proses pembuatan kebijakan yang

dapat menghasilkan masukan untuk dapat menyempurnakan kebijakan pendidikan tersebut.

Analisis kebijakan pendidikan yang ideal tentu memiliki ruang penilaian (evaluasi), mengenai apa yang sudah terjadi sebagai akibat pilihan (alternatif) dan implementasi kebijakan pendidikan tersebut. Jika dipandang perlu, ada perubahan terhadap kebijakan pendidikan, maka mesti dilakukan. Mengukur keberhasilan kebijakan pendidikan, merupakan salah satu instrumen penting dalam kegiatan evaluasi kebijakan pendidikan guna mengukur nilai atau manfaat dari hasil kebijakan pendidikan tersebut. Sekaligus untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan pendidikan telah terlaksana atau belum terlaksana dan berhasil atau gagal sesuai dengan yang diharapkan atau tidak (Supandi, 1988).

Kebijakan pendidikan menjadi bagian dari kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, harus diikuti dengan kegiatan evaluasi. Proses evaluasi kebijakan pendidikan dilakukan untuk menilai keefektifan dan bentuk pertanggungjawaban penyelenggara pendidikan kepada publik dalam mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan guna mengukur tingkat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Untuk itu evaluasi kebijakan pendidikan bisa menjadi alat untuk mengumpulkan dan mengelola informasi mengenai program atau pelayanan pendidikan, guna menentukan rekomendasi bagi perbaikan yang diperlukan agar implementasi kebijakan pendidikan berjalan efektif sesuai dengan kriteria yang diterapkan (Hasbullah; 2015).

Pada umumnya evaluasi kebijakan pendidikan merupakan proses atau kegiatan dilakukan secara berurutan, dan menjadi tahapan akhir dalam proses analisis kebijakan. (Islamy,1994; Winarno,2008). Namun demikian, ada sebagian ahli mengatakan evaluasi kebijakan pendidikan bukan merupakan tahapan akhir dari proses kebijakan, bisa

dilakukan ditengah proses analisis, dengan pertimbangan program kebijakan itu mengarah pada kegagalan atau kurang sesuai dengan harapan yang diinginkan. Karena, seringkali terjadi, kebijakan gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan.

Dari berbagai uraian di atas, dapat disintesis evaluasi kebijakan pendidikan merupakan suatu rangkaian proses untuk menilai dan mengukur seberapa jauh suatu kebijakan pendidikan membuahkan hasil dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target (aspek efektivitas kebijakan=hasil;tujuan) atau perbandingan input dengan output sebagai aspek efisiensi dari kebijakan yang telah ditetapkan. Adapun aspek-aspek yang sering di evaluasi kebijakan pendidikan, antara lain 1) proses pembuatan kebijakan, 2) konsekuensi dan dampak kebijakan serta efektivitas dampak kebijakan.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan pendidikan perlu dilakukan dengan mengajukan berbagai alasan yang rasional sebagai berikut, 1) apakah hal-hal yang sudah dirumuskan dalam formulasi kebijaksanaan pendidikan tersebut dapat dilaksanakan atau tidak,

2) apakah rumusan kebijakan pendidikan telah dilaksanakan sudah berhasil atau belum, 3) apakah kelebihan dan kekurangan rumusan kebijakan pendidikan dalam kaitanya dengan faktor kondisional dan situasional kebijaksanaan tersebut dilaksanakan, 4) seberapa jauh suatu rumusan kebijakan pendidikan itu telah dapat diimplementasikan, 5) apakah keberhasilan dan kekukarangan pelaksanaan kebijakan pendidikan tersebut, 6) seberapa dampak yang ditimbulkan dari kebijakan pendidikan terhadap masyarakat (publik), 7) apakah resiko yang sudah diperhitungkan pada saat formulasi kebijakan pendidikan sudah bisa diatasi dengan baik atau belum, 8) bagaimana langkah-langkah yang bisa dilakukan dalam hal perbaikan kebijakan pendidikan berikutnya.

Untuk mendapatkan jawaban yang rasional dari alasan, atas permasalahan yang menarik analisis untuk melakukan evaluasi kebijakan pendidikan, maka diperlukan koordinasi dan komunikasi yang intensif antar aktor yang melakukan evaluasi kebijakan pendidikan, antara lain 1) aktor formal, terdiri dari pembuat kebijakan (legislatif), pelaksana kebijakan (eksekutif), administrator dari tingkat nasional sampai dengan tingkat lokal sebagai pelaksana pendidikan, 2) Aktor non formal, diantaranya pengurus dan anggota partai politik, organisasi masa, *interest group*, kelompok perantara, mitra pelaksana (*actor*) kebijakan, tokoh perorangan dan media massa serta lembaga yang berafiliasi dengan penyelenggaraan pendidikan, misalnya di Indonesia ada Muhammadiyah, NU, atau yayasan pendidikan yang memiliki unit usaha dalam penyelenggaraan pendidikan.

## B. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Evaluasi kebijakan bisa ditujukan untuk melihat sebab-sebab yang turut serta menyebabkan kegagalan suatu kebijakan, atau untuk mengetahui kebijakan pendidikan dijalankan dan meraih manfaat yang diinginkan. Dalam bahasa sederhana, evaluasi kebijakan pendidikan untuk menilai “manfaat” dari kebijakan pendidikan yang diterapkan. Atas dasar itulah, evaluasi kebijakan pendidikan bisa diarahkan pada tiga komponen; 1) administratif, yaitu mengukur prosedur kebijakan pendidikan secara administratif, biasanya lebih pada aspek finansial; 2) yudisial; yaitu mengukur objek-objek hukum, yang mungkin di langgar atau tidak di langgar; 3) politik, yaitu mengukur pertimbangan politik dari kebijakan pendidikan itu (Putra; 2012). Hal senada diungkapkan, evaluasi kebijakan pendidikan bisa dibedakan dalam dua tugas yang

berbeda, 1) menentukan konsekuensi yang ditimbulkan dari kebijakan pendidikan dengan cara menggambarkan dampaknya, 2) untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya Lester dan Stewart (2007). Hal senada dijelaskan Subarsono (2010:120) menyebutkan bahwa evaluasi kebijakan memiliki beberapa tujuan: a) menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, dimana melalui evaluasi kebijakan, dapat diketahui tingkat derajat keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan; b) mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan.

Evaluasi kebijakan pendidikan dapat juga dimaknai sebagai usaha untuk mengetahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan dengan mencermati beberapa aspek, antara lain; a) mengukur tingkatan keluaran (*outcome*) kebijakan. Salah satunya adalah mengukur kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan; mengukur dampak suatu kebijakan yang dilakukan pada tahap lebih lanjut, evaluasi ini ditujukan untuk melihat dampak dari kebijakan, positif maupun negatif; c) mengetahui tingkat dan bentuk penyimpangan jika terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target; d) bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang (Kawengian, and Rares, (2015).

Pemahaman lebih luas dan mendalam tentang tujuan evaluasi kebijakan pendidikan, antara lain mengukur 1) apakah pengaruh program terhadap masyarakat, misalnya kebijakan bantuan operasional sekolah (BOS), pendidikan gratis, atau intervensi sosial (*social intervention*) untuk menyelesaikan masalah situasi, keadaan yang dihadapi masyarakat, 2) apakah program kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana kebijakan, 3) apakah pelaksanaan program sesuai dengan standar, misalnya program BOS mempunyai standar besarnya bantuan yang berbeda untuk setiap siswa Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Apakah penggunaan bisa

dipertanggungjawabkannya, sehingga benar-benar semua standar sudah dipenuhi dalam melaksanakan program tersebut, 4) mengidentifikasi dan menemukan, dimensi mana program dari kebijakan yang jalan dan sebaliknya tidak jalan, 5) pengembangan staf pelaksana program pendidikan, apakah staf mempunyai keterampilan dan kompetensi untuk untuk bekerja?, pelatihan apa yang segera dilakukan, apakah para staf perlu menerima supervisi dan koreksi atas kelemahannya, 6) memenuhi ketentuan Undang-undang dan produk peraturan lainnya (Subarsono, 2013: 120-121). Melengkapi uraian di atas, dapat ditambahkan beberapa tujuan evaluasi kebijakan pendidikan adalah sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang agar dihasilkan kebijakan pendidikan yang lebih baik (Wirawan, 2011:23).

### C. Permasalahan dalam Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan pendidikan, tidak terlepas dari berbagai masalah-masalah atau kendala yang sering dihadapi, diantaranya, 1) ketidakjelasan tujuan kebijakan disebabkan oleh adanya kompromi yang dipaksakan pada langkah pertama pembuatan kebijakan, 2) cepatnya perkembangan masyarakat, menyulitkan evaluasi kebijakan, karena sering kali masalah yang diselesaikan saat ini, tidak relevan lagi dengan masa yang akan datang. Bahkan di depannya sudah menimbulkan masalah yang baru lebih rumit dan kompleks. 3) adanya hubungan masalah satu dengan yang lainnya yang membutuhkan pemecahan yang sama, 4) subjektivitas masalah dari sudut pandang orang yang berbeda dimana mereka mempunyai persepsi yang berbeda



mengenai solusi masalah kebijakan, 5) kendala psikologis, dari aktor pelaksana kegiatan, memandang evaluasi kebijakan berkaitan dengan prestasi dirinya. Hal ini menghambat karir mereka ke depannya, apalagi bagi mereka yang nyaman dengan kondisi yang ada, 6) kendala ekonomis, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data terbatas, biaya untuk para staf administrasi, dan biaya untuk evaluator kurang memadai. Idealnya proses evaluasi kebijakan pendidikan akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan *financial* dari lembaga pendidikan, 7) kurang tersedianya data secara memadai dan informasi yang *up to date*, disebabkan data yang ada kualitasnya kurang baik, dan suplay data dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya, 8) kendala politis, sering terbentur karena masing kelompok menutupi kelemahan dari implementasi suatu program dikarenakan ada *deal* atau *bargaining* politik, 9) kurang tersedianya *evaluator* atau sumber daya evaluasi kebijakan pendidikan.

Masalah lainnya dalam evaluasi kebijakan pendidikan, berkenaan dengan pengukuran (*measurement*), menyangkut juga penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur keberhasilan ataupun kegagalan suatu kebijakan atau program. Misalnya persoalan *efisiensi*: perbandingan *cost-benefit* atau *input-output*, sangat sulit untuk mengukur *cost* maupun *benefit* untuk masalah sosial. Contoh lain persoalan efektivitas kebijakan: sulit dilihat terutama menyangkut kualitasnya. Disamping kelompok sasaran (*target groups*), perlu juga diperhatikan adalah program kebijakan itu berdampak pada keseluruhan populasi sasaran atau tidak. Realitasnya seringkali terjadi dampaknya justru bukan menyentuh kelompok sasaran yang memperoleh manfaat dari kebijakan itu, melainkan kelompok lain dalam populasi tersebut, disebabkan terjadi *bias birokrasi* (Ali, M. 2017).

## D. Manfaat Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Manfaat evaluasi kebijakan pendidikan, dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Adapun dimensi internal, menyangkut pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persiapan atau implementasi kebijakan, manfaat yang didapatkan antara lain, 1) mengetahui keberhasilan suatu kebijakan yang dilakukan, agar diperoleh informasi yang objektif, apakah kebijakan sukses atau sebaliknya, 2) mengetahui efektivitas kebijakan dengan penilaian apakah kebijakan itu sudah mencapai tujuannya atau tidak, 3) menghindari pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi dari evaluasi kebijakan yang memadai akan memberikan rambu-rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama pada implementasi atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang (Hogwood and Peters, 1985).

Alasan yang bersifat eksternal, terkait dengan pihak-pihak yang tidak terlibat langsung dalam persiapan, maupun implementasi kebijakan. Namun mereka dapat menikmati manfaat evaluasi kebijakan pendidikan itu antara; 1) untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik, dimana penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambilan kebijakan kepada publik, baik yang terkait langsung maupun tidak, 2) untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan, khususnya pada kelompok sasaran dan penerima secara terukur. Evaluasi kebijakan pendidikan memberikan manfaat maksimal, ada beberapa hal baik yang perlu diperhatikan; 1) *Goals/values*, 2) *efficiency*, 3) *equity/equality*, 4) *security*, 5) *liberty/ freedom*, 6) *practical considerations*, 7) *effectiveness*, 8) *political feasibility*, 9) *social acceptability*, 10) *administrative feasibility* (Yuyan Shi, 2016).

## E. Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Monitoring merupakan prosedur kebijakan pendidikan yang digunakan dalam rangka menghasilkan informasi tentang sebab akibat dari kebijakan-kebijakan yang dapat menggambarkan hubungan sebab akibat antara pelaksanaan program dan kebijakan serta outcomenya dengan sumber daya utamanya adalah pengetahuan tentang pelaksanaan kebijakan. Monitoring dilakukan oleh pimpinan untuk melihat, memantau jalan organisasi selama kegiatan berlangsung. Sekaligus mengukur, menilai ketercapaian tujuan, mencermati faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program kebijakan pendidikan. Dalam monitoring (pemantauan) dikumpulkan data dan dianalisis. Hasil analisis diinterpretasikan dan dimaknakan sebagai masukan oleh pimpinan sebagai bahan atau data mengadakan perbaikan (Kemendikbud, 2013). Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan berhubungan dengan mendapatkan premis faktual kebijakan, dengan bergerak mundur dari apa yang diamati saat ini untuk menginterpretasikan apa yang sudah terjadi sebelumnya (*ex post facto*). Monitoring evaluasi kebijakan dapat berfungsi untuk 1) ketaatan (*compliance*), menentukan bentuk tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar operasional prosedur (SOP) yang sudah ditetapkan, 2) pemeriksaan (*auditing*), menetapkan apakah sumber dan layanan pendidikan yang diberikan sudah mencapai *target*, dan sasaran, 3) laporan (*accounting*), menghasilkan informasi yang dapat membantu mengkalkulasikan hasil perubahan sosial dalam masyarakat sebagai dampak implementasi kebijakan dalam satu periode waktu tertentu, 4) penjelasan (*explanation*), menghasilkan juga informasi yang dapat membantu menjelaskan akibat kebijakan dan mencari penyebab mengapa antara perencanaan

dan pelaksanaan mengalami ketidakcocokan (Wibawa, 1994; William N. Dunn, 2003).

Untuk itu, monitoring perlu dilakukan dengan baik, agar dapat memastikan pelaksanaan kebijakan pendidikan berada pada jalurnya sesuai dengan pedoman dan perencanaan program dan dapat memberikan informasi kepada pengelola program, apabila terjadi hambatan dan penyimpangan serta sebagai masukan dalam melakukan evaluasi. Secara prinsip monitoring kebijakan dilakukan guna memastikan kesesuaian proses pelaksanaan kebijakan dan capaiannya sesuai rencana atau tidak.

Evaluasi implementasi kebijakan pendidikan menurut Ripley (1985,144) adalah 1) ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses; 2) perspektif kepatuhan; dan (3) evaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang terjadi dalam jangka pendek. Dapat disimpulkan bahwa evaluasi implementasi kebijakan memiliki beberapa kegunaan yakni: 1) menggambarkan realitas yang muncul dengan pola sejauh dapat dilakukan, 2) menjelaskan pola yang ada dan berbagai pengaruhnya terhadap arah dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh lainnya, 3) melakukan evaluasi terhadap aspek proses implementasi kebijakan pada fase awal program dilaksanakan dengan mencermati prosedur pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan dan membantu menghadapi perbedaan dari harapan dan tujuan itu.

Evaluasi implementasi kebijakan pendidikan bisa mencapai hasil memuaskan bila atribut yang diperlukan terpenuhi, antara lain; 1) berbagai studi atau kajian terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang sudah ada sehingga didapatkan informasi yang memadai untuk digunakan sebagai bahan perbandingan, 2) tersedianya petugas lapangan yang memadai di berbagai lokasi yang menjadi sasaran kebijakan, 3) sumber informasi yang diwawancarai berasal dari berbagai sumber, 4) wawancara

lebih baik dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup atau kombinasi, 5) pelaksanaan evaluasi berskala besar, kelompok pengevaluasi sebaiknya tinggal bersama dalam kelompok kecil, sekaligus mengunjungi sumber informasi, 6) kondisi organisasi pengevaluasi (*evaluator*) yang baik, dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi (Ripley, 1985).

## F. Kriteria Evaluasi Program Kebijakan Pendidikan

Kriteria evaluasi program kebijakan pendidikan, mengadaptasi pemikiran William N Dunn (2003), paling tidak memenuhi beberapa unsur, antara lain; 1) relevansi, evaluasi harus memberi informasi yang relevan dengan kebutuhan pengambil keputusan dan kebijakan yang lain dan harus mampu menjawab pertanyaan secara benar pada waktu yang tepat, 2) signifikansi berarti evaluasi kebijakan harusnya mampu memberikan informasi yang terbaru dan penting bagi pelaku kebijakan untuk beranjak lebih mendalam dan substatif dari yang selama ini dalam pikirannya dianggap jelas dan terang, 3) Validitas disini maksudnya evaluasi harus dapat memberikan pertimbangan yang seimbang mengenai hasil-hasil nyata dari kebijakan atau program, 4) reliabilitas maksudnya evaluasi kebijakan harus berisikan bukti bahwa kesimpulan yang didapatkannya tidak didasarkan pada informasi melalui prosedur pengukuran yang tidak teliti dan tidak konsisten, 5) objektifitas maksudnya evaluasi kebijakan harus melaporkan kesimpulan dan informasi yang mendukung dan tidak bias, yaitu informasi yang membuat para evaluator dapat mencapai kesimpulan yang sama, 6) ketepatan waktu maksudnya evaluasi mesti membuat informasi tersedia pada waktu pengambilan keputusan harus dibuat, 7) daya guna,

evaluasi harus menyediakan informasi yang dapat digunakan dan dimengerti oleh para pengambil keputusan dan aktor kebijakan lainnya (William N. Dunn; 2003).

Melengkapi pemikiran William N. Dunn (2003) tentang kriteria evaluasi kebijakan pendidikan yang baik dapat memperhatikan berapa hal, antara lain; 1) efektivitas, artinya apakah hasil yang diinginkan telah tercapai, 2) kecukupan artinya seberapa hasil yang telah tercapai dapat membantu pemecahan masalah pendidikan yang di evaluasi, 3) pemerataan, apakah biaya dan manfaat layanan pendidikan itu didistribusikan merata kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda, 4) responsivitas artinya hasil kebijakan pendidikan memuat preferensi atau nilai kelompok, terkait (*stakeholder*) dapat memuaskan mereka, 5) ketepatan, artinya hasil yang dicapai bermanfaat dari evaluasi pendidikan yang dilakukan (Subarsono, 2013).

## G. Model dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Model evaluasi kebijakan dalam bidang pendidikan bisa mengadopsi pendekatan yang digunakan dalam evaluasi kebijakan publik, ada beberapa model yang bisa diterapkan atau untuk mengevaluasi kebijakan pendidikan, antara lain: 1) *goal oriented evaluation model* yang dikembangkan Tyler. Objek dari model ini terdiri dari tujuan dari suatu program yang ditetapkan sebelum program berjalan dan evaluasi dilakukan secara berkelanjutan, 2) *goal free evaluation model* yang dikembangkan oleh Scriven. Model ini berlawanan dengan model pertama atau bisa dikatakan evaluasi lepas dari tujuan khusus. Scriven menyakinkan model yang dikembangkannya perlu memperhatikan penampilan dari tiap langkah program.

Model ini juga mempertimbangkan tujuan umum yang akan dicapai oleh program, bukan penilaian secara rinci, 3) *formatif-summative evaluation model* yang dikembangkan Michael Scriven, 4) *countenance evaluation model*, dikembangkan oleh Stake, 5) *responsive evaluation model*, juga dikembangkan oleh Stake, 6) *CSE-UCLA Evaluation Model*, menekankan pada “kapan” evaluasi dilakukan, 7) *CIPP Evaluation Model*, yang dikembangkan oleh Stufflebeam, 8) *discrepancy model*, yang dikembangkan Provus (Kaufman dan Thomas dalam Arikunto dan Cipi Safruddin, 2010).

Dalam melaksanakan berbagai model evaluasi kebijakan pendidikan di atas, ada beberapa pendekatan yang bisa digunakan, antara lain: 1) evaluasi semu (*pseudo evaluation*, maksudnyadalama melaksanakan evaluasi kebijakan pendidikan dapat menggunakan metode deskriptif guna mendapatkan informasi terpercaya dan valid berkenaan hasil-hasil kebijakan di bidang pendidikan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan pendidikan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah ukuran manfaat atau nilai tambah sesuatu yang bisa dibuktikan dengan sendirinya atau tidak kontroversial, 2) evaluasi formal, maksudnya pendekatan yang bisa digunakan untuk kegiatan evaluasi kebijakan pendidikan menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang sudah ditetapkan secara formal oleh para aktor pembuat kebijakan pendidikan itu sendiri. Asumsinya adalah sasaran dan target yang ditetapkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan pendidikan, 3) evaluasi keputusan teoretis, maksudnya pendekatan evaluasi kebijakan pendidikan dapat menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para stakeholder pendidikan (William N. Dunn, 2003:612-634).

## H. Langkah dan Dampak Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Dalam melaksanakan evaluasi kebijakan pendidikan, ada beberapa langkah yang bisa diikuti, antara lain: 1) mengidentifikasi tujuan evaluasi kebijakan pendidikan dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan, antara lain a) apa hakikat dan tujuan evaluasi pendidikan, b) siapa target dari evaluasi pendidikan itu, c) kapan target dari perubahan kebijakan pendidikan yang diinginkan, 2) analisis terhadap masalah pendidikan, 3) deskripsi dan standarisasi kegiatan evaluasi kebijakan pendidikan, 4) pengukuran terhadap tingkatan perubahan dari evaluasi dilakukan, 5) menentukan apakah perubahan yang dievaluasi merupakan akibat dari kegiatan evaluasi atau karena penyebab faktor lainnya (Edward A. Schuman dalam Budi Winarno, 2012).

Dari langkah-langkah evaluasi kebijakan pendidikan, kita bisa mengukur dampak (*evaluation of impact*) kebijakan pendidikan yang berbeda dengan evaluasi implementasi kebijakan pendidikan. Evaluasi dampak kebijakan pendidikan dapat dilakukan secara memuaskan bila program atau proses evaluasi kebijakan pendidikan telah dilaksanakan secara lengkap dan berjalan dalam kurun waktu sesuai dengan rencana. Kebijakan pendidikan dapat dilihat dampak bila sudah diimplementasikan dalam masyarakat atau pada objeknya. Dampak atau hasil-hasil kebijakan pendidikan memiliki makna atau artian yang berlainan, tergantung siapa aktor yang bisa menafsirkan arti dampak tersebut sesuai dengan latar belakang kepentingannya. Secara konseptual, dampak kebijakan pendidikan dicari dengan pertanyaan, apa yang telah dicapai dari kebijakan pendidikan?

Evaluasi dampak kebijakan pendidikan sering bersifat *ilmiah* dan cenderung mengabaikan realitas. Akibatnya muncul



beberapa mengandung kelemahan, antara lain Indikator evaluasi kebijakan pendidikan yang baik yang dilakukan itu dengan memperhatikan, antara lain; 1) efektivitas, apakah hasil yang diinginkan telah tercapai, 2) kecukupan artinya seberapa jauh hasil yang sudah dicapai dapat memecahkan masalah pendidikan yang di evaluasi, 3) pemerataan, apakah biaya dan manfaat layanan pendidikan itu didistribusikan merata kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda, 4) responsivitas, apakah hasil kebijakan pendidikan memuat preferensi atau nilai kelompok terkait (*stakeholder*) dapat memuaskan mereka, 5) ketepatan, apakah hasil yang dicapai bermanfaat dari evaluasi pendidikan yang dilakukan (Nugroho, 2009, Subarsono, 2013).

Bahkan Ripley (1985) menjelaskan lebih lanjut ada empat dimensi yang bisa dicermati berkaitan dengan dampak kebijakan, antara lain; 1) waktu, 2) hubungan antara dampak yang sebenarnya dengan dampak yang ingin dicapai; 3) akumulasi dampak; 4) tipe dampak (kesejahteraan ekonomi; pembuatan keputusan; sistem politik; kualitas kehidupan).

Evaluasi kinerja kebijakan dilakukan dalam perspektif waktu untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan dengan sebelumnya. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam konteks ukuran waktu jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan pendidikan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap, 1) pencapaian target (*output*), 2) pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*), 3) kesenjangan (*gap*) antara target dan tujuan dengan pencapaian yang diraih, 4) perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama dibandingkan dengan tempat lain yang sudah berhasil, 5) indentifikasi berbagai faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan, serta memberikan rekomendasi guna menanggulangi kesenjangan tersebut.

Adapun kendala evaluasi kebijakan Pendidikan, antara lain: 1) kendala psikologis, banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena mereka memahaminya berkaitan dengan prestasi dirinya dan lingkungannya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karir dirinya dan merusak reputasi lembaganya. Sehingga banyak aparat atau pegawai memandang kegiatan evaluasi kebijakan bukan merupakan bagian penting dari proses kebijakan publik. Justru banyak yang berpikir evaluasi kebijakan hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan yang boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan, 2) kendala ekonomis, kegiatan evaluasi kebijakan membutuhkan biaya yang relatif besar untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya para staff pelaksana, petugas administrasi, dan biaya evaluator. Proses evaluasi kebijakan akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial. 3) kendala teknis, evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data dan informasi yang *up to date*. Disamping itu, data yang ada kualitasnya kurang baik, karena *suplay data* kepada suatu instansi yang lebih tinggi dari instansi yang lebih rendah hanya dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya, 4) kendala politis. Evaluasi kebijakansering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi kebijakan yang dilaksanakan atau program dikarenakan ada *deal* atau *bargaining* politik tertentu, 5) kurang tersedianya evaluator yang memiliki kapabilitas dan kapasitas yang memadai. (Subarsono; 2013 dalam Cahyani dan Marom, 2017).


## Daftar Pustaka

- Ali, M. (2017). *Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif Governance di Indonesia*. Universitas Brawijaya Press.
- Cahyani, G. P., & Marom, A. (2017). Evaluasi Kebijakan Retribusi Tempat Rekreasi Di Kabupaten Kudus. *Journal of Public Policy and Management Review*, 6(2), 270-282.
- Depdiknas, (1998), *Prinsip-prinsip dan Teknik Evaluasi Pembelajaran*, Bandung; Remaja Rosda Karya.
- Dunn, William N., (2003) *Analisa Kebijakan Publik*. (Peny.: Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hasbullah. (2007), *Otonomi Pendidikan:Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. PT Raja Grafindo Persada: Jakarta
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1985). *The pathology of public policy*. USA: Oxford University Press.
- Islamy, Irfan M., (2003) *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara*, Jakarta: Penerbit bumi aksara.
- Jones (1985), *School Finance: Technique and Social Policy*. London Coller Macmillan Pub.
- Kawengian, D. D., & Rares, J. J. (2015). Evaluasi Kebijakan Pencegahan Dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafficking) Terutama Perempuan Dan Anak Di Kabupaten Minahasa Selatan Provinsi Sulawesi Utara. *JURNAL ACTA DIURNA*, 4(5).
- Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan (2013), *Petunjuk Teknis Monitoring Dan Evaluasi*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal Dan Informal Direktorat Pembinaan Pendidikan Anak Usia Dini.
- Nugroho, Riant Dwijowijoto (2009). *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

- Putra, Nusa dan Hendarmawan. (2012), *Metodologi Penelitian Kebijakan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Ripley, R. B. (1985), *Policy Analysis in Political Science*, California: Wadsworth Publishing Company.
- Shi, Yuyan, (2016), *Selecting Evaluation Criteria and Evaluating Policy*, San Diego; University of California.
- Stewart Jr, J., Hedge, D., & Lester, J. P. (2007). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Nelson Education.
- Stufflebeam, (1985), *Systematic Evaluation*, Boston; Kluwer Nijhof Publishing,
- Subarsono, A. G. (2013), *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Supandi, Ahmad Sanusi, (1988), *Kebijaksanaan dan Keputusan Pendidikan*, Jakarta: P2LPTK.
- Winarno, Budi. (2007), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Premindo
- Wirawan, (2011), *Evaluasi (Teori, Model, Standar, Aplikasi, dan Profesi)*. Jakarta: Rajawali Pers

## Perundangan-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2015 tentang *Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*.



*Bab VI*  
*Sosialisasi*  
*Kebijakan Pendidikan*

## A. Pengertian Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Sosialisasi merupakan sebuah proses yang paling penting yang secara sadar atau tidak kita sudah jalani dalam kesehariannya. Sosialisasi adalah penyampaian informasi secara terbuka berupa (peraturan, progam, keputusan) dari satu pihak (pemilik progam) ke pihak lain (masyarakat luas) dan proses pemberdayaan, dimana diharapkan dapat menumbuhkan perubahan sikap, perilaku masyarakat dan menumbuhkan kesadaran kritis. (PNPM Mandiri Perkotaan, 2009).

Sosialisasi juga dapat diartikan sebagai suatu proses penyampaian nilai-nilai dengan berbagai macam ngan berbagaiyang sedemikian rupa hingga cara sehingga terbentuk individu yang utuh. Maka dapat dikatakan seorang manusia tidak akan bisa dapat melakukan sosialisasi dengan utuh, ia dapat diibaratkan sebagai seorang individu yang tidak

sempurna. Sosialisasi juga mengarah pada makna yang berarti pengenalan sesuatu yang baru yang disampaikan kepada beberapa orang atau sekelompok orang yang belum mengetahui. Proses interaksi sosial yang terbangun dengan beberapa orang guna memperoleh *knowledge, attitude, value*, dan *essential behavior* untuk keikutsertaan (partisipasi) yang efektif di masyarakat (Damsar, 2010;15). Sosialisasi juga menjadi suatu kegiatan di mana seorang diberikan pelajaran menjadi manusia yang berkontribusi dalam masyarakat maupun organisasi atau tempat kerjanya.

Kegiatan sosialisasi sangat penting dilaksanakan, sebab luasnya wilayah kerja organisasi, termasuk sulitnya akses komunikasi ke wilayah-wilayah yang sulit dijangkau oleh berbagai media informasi baik elektronik maupun cetak, disamping kecenderungan manusia untuk menerima suatu konsep perubahan tidak gampang. Banyak perubahan baik organisasional maupun personal memerlukan keterampilan dan pengetahuan baru agar dapat menyesuaikan dengan lebih baik dalam lingkungan yang baru. Dalam mengefektifkan pencapaian tujuan perubahan, maka diperlukan kejelasan tujuan dan cara yang tepat baik menyangkut aspek proses maupun pengembangan, mencakup: manusia, tujuan, kebiasaan, proses, hasil dan lingkungan eksternal (Udin Saud, 2002).

Sosialisasi kebijakan dilakukan, untuk proses pengenalan nilai-nilai yang terkandung dalam kebijakan itu, prosedur, maupun kesamaan pemahaman yang sedemikian rupa penting dilakukan hingga akhirnya terbentuk suatu kesatuan penafsiran antar individu di dalam organisasi tersebut. Maka dapat dikatakan seorang individu tidak pernah mengikuti sosialisasi dengan sempurna, maka ia dapat diumpamakan sebagai manusia belum utuh menjalankan kebijakan.

Jadi dalam konteks kebijakan, menurut Harton dan Hunt (1989-1989) sosialisasi pada prinsipnya adalah sistem agar

suatu keputusan dapat mencapai tujuannya. Suatu program kebijakan disosialisasikan agar mempunyai tujuan atau efek yang di inginkan. sosialisasi di pandang sebagai proses interaksi antara satu perangkat pelaksana, tindakan dan tujuan yang dapat mencapai sasaran kebijakan, dimana di dalam sosialisasi kebijakan aktor, organisasi, prosedur, dan teknik di pakai secara bersama.

Biasanya berbagai permasalahan seputar sosialisasi kebijakan, belum diketahuinya aturan, prosedur, tanggungjawab, batasan, koordinasi, tindakan yang tepat belum diketahui masyarakat. Untuk mengatasi agar tidak terjadi miskomunikasi, kesalahan intepretasi, pada hakekatnya sosialisasi kebijakan ini harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas sumber daya pendukung yang jelas pula. Hal ini dipertegas Vembriarto (2004:106) bahwa sosialisasi kebijakan adalah proses akomodasi dimana individu menahan, mengubah implus-implus dalam dirinya, dan mengambil cara hidup atau kebudayaan masyarakatnya atau organisasi tempat yang bersangkutan bernaung.. Hal senada juga dijelaskan George Herbert Mead (1962) menyatakan bahwa sosialisasi kebijakan merupakan proses dimana manusia belajar melalui cara, nilai dan menyesuaikan tindakan dengan masyarakat dan budaya lainnya, melihat bagaimana manusia meningkatkan pertumbuhan pribadi mereka agar sesuai dengan keadaan, nilai, norma dan budaya sebuah masyarakat tersebut yang berlaku di sekelilingnya melalui merasa, dan percaya diri sendiri dan proses sosialisasi dibudayakan sepanjang hayat.

Sosialisasi kebijakan pendidikan menjadi sebuah mekanisme penyampaian informasi kebijakan pendidikan kepada publik. Sosialisasi ini dapat dilakukan dengan berbagai media, baik cetak maupun elektronik. Sedangkan kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal

organisasi yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat.

Sosialisasi kebijakan pendidikan merupakan suatu mekanisme penyampaian informasi suatu sikap dan tindakan yang diambil oleh aktor atau dengan kemufakatan group pembuat kebijakan sebagai upaya dalam menyelesaikan satu persoalan atau suatu masalah dalam bidang pendidikan.

## B. Tujuan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Tujuan sosialisasi kebijakan pendidikan pada umum adalah mengupayakan masyarakat luas memahami dan mampu menginternalisasikan makna dari tujuan dan konsep dari keputusan pemerintah, masyarakat umum mengetahui dan memahami perkembangan implementasi kebijakan dan program pemerintah sebagai bagian dari pertanggungjawaban terhadap masyarakat, menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan pelibatan masyarakat yang terdapat dalam siklus program dari kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan secara khusus adalah agar terdapatnya kerjasama dan komitmen antara pemerintah dengan masyarakat, atau antara masyarakat dengan masyarakat untuk membuat rencana, menjalankan rencana dan memonitor-mensupervisi secara bersama, dapat membangkitkan motivasi kelompok strategis dan kelompok peduli untuk melakukan tindakan baik dalam kerjasama maupun membangun pengawasan terhadap tujuan kebijakan pendidikan, dan menyebarkan hasil-hasil perkembangan program kebijakan di bidang pembangunan pendidikan kepada masyarakat luas.

Biasanya kebijakan yang sudah dirumuskan, ditetapkan sekaligus disyahkan melalui perundang-undangan



atau peraturan dan keputusan pimpinan lainnya, tentu memerlukan dukungan sosialisasi. Karena sosialisasi adalah kunci dalam menilai efektivitas penerapan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi produk kebijakan. Sosialisasi seharusnya telah dilakukan sejak suatu produk kebijakan dirancang sehingga sejak dini, materi muatan aturan dan ketentuan yang mengikat di dalamnya sudah mendapat masukan dari masyarakat. Sosialisasi juga mesti dilaksanakan setelah produk kebijakan disahkan dan diundangkan agar ketentuannya diketahui dan dilaksanakan, disinilah urgensi proses sosialisasi kebijakan dilakukan, termasuk produk kebijakan dibidang pendidikan.

Seringkali kelemahan dalam sosialisasi produk kebijakan pendidikan belum disosialisasikan pada saat pra legislasi, tiba-tiba menjadi regulasi, kagetan setelah diterapkan karena juga belum disosialisasikan. Fakta dan realitas tentang itu sudah sering kita dapatkan sehingga produk kebijakan seringkali mendapatkan penolakan dari masyarakat atau stakeholder terkait. Untuk itu, para pemangku kepentingan sebaiknya memulai pada saat draf produk kebijakan pendidikan mau digulirkan, termasuk konten dan struktur yang ada dalam aturannya, perilaku yang diharapkan sudah mulai disosialisasikan agar mendapatkan masukan untuk disempurnakan menjadi sebuah kebijakan yang bisa diterima semua pihak.

### C. Tahapan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Sosialisasi kebijakan merupakan suatu hal yang sangat penting, ada beberapa tahapan-tahapan yang diperlukan diperhatikan dalam proses sosialisasi kebijakan tersebut ke

masyarakat (*public*) termasuk di bidang pendidikan, yaitu: 1) tahap persiapan (*preparatory stage*), tahap meniru (*play stage*), dan 3) tahap tindakan (*game stage*) (George Herbert Mead, 1962). Dari tahapan-tahapan sosialisasi kebijakan publik ini, kita bisa mengukur suatu keberhasilan suatu sosialisasi kebijakan, dilihat dari indikator pencapaian masing-masing tahapan sebagai berikut.

## 1. Tahap Persiapan (*Preparatory Stage*)

Tahap ini dipersiapkan sejak rencana kebijakan pendidikan digulirkan, seorang pimpinan mempersiapkan draft aturan, regulasi maupun produk kebijakan yang akan dihasilkan. Pada tahap ini juga stakeholder sudah mulai mencerna dan memahami kenapa, manfaatnya dan dampaknya sudah ada dalam pikirannya meski belum sempurna. Dalam tahap ini, setiap individu sebagai anggota masyarakat mempersiapkan diri dengan kebijakan yang akan ditetapkan, serta memahami dan membekali dengan nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pedoman dalam kebijakan tersebut, sehingga proses penerimaan produk kebijakan bisa dengan mulus karena sudah berkesesuaian dengan nilai dan norma yang ada dalam lingkungan tersebut.

## 2. Tahap Meniru (*Play Stage*)

Tahap meniru dicirikan dengan semakin membaiknya masyarakat mengikut kebijakan yang akan ditetapkan, termasuk menyesuaikan peran-peran yang akan dilaksanakan oleh orang dewasa. Pada tahap meniru ini mulai terbentuk kesadaran mengenai kebijakan baru. Masyarakat mulai menyadari tentang apa yang dilakukan oleh seorang pimpinan dan apa yang diharapkan dari kebijakan tersebut, atau masyarakat memiliki kemampuan untuk memposisikan diri pada kebijakan yang akan disahkan serta mulai terbentuk pada

tahap ini. Kesadaran kolektif dari masyarakat mulai terbentuk sempurna sesuai dengan harapan dalam kebijakan.

### 3. Tahap Siap Bertindak (*Game Stage*)

Tahapan adaptation yang dilaksanakan tidak menjadi utama lagi mulai berkurang, dan digantikan peran yang secara langsung dimainkan sendiri menjadi kepribadian dan budaya dengan penuh kesadaran. Kemampuannya menempatkan diri pada posisi yang diharapkan mengalami peningkatan, sehingga menyebabkan adanya kemampuan beraktivitas secara bersama-sama dengan sempurna. Pada tahap ini masing-masing orang merasa puas, mereka saling memberi tahu koleganya, dan mulai memahami secara bertahap peraturan-peraturan yang berlaku. Pada kesempatan yang sama masyarakat mulai memahami bahwa ada aturan atau norma tertentu yang berlaku di lingkungannya (*awardness*).

## D. Strategi Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Ada beberapa strategi dalam melaksanakan sosialisasi kebijakan pendidikan, sesuai dengan situasi dan kondisi unit kerja dan lingkungan masyarakat yang akan diberikan informasi sebagai berikut: 1) mendapatkan dukungan dari pimpinan tempat



sosialisasi berlangsung, misalnya Mendikbud mensosialisasikan peraturan atau kebijakan pendidikan Dasar dan Menengah tahun 2018, semua pimpinan sudah

memiliki satu semangat untuk merealisasikan kebijakan tersebut, mulai dari Menteri sampai pimpinan dibawahnya, 2) memberikan pemahaman kepada pejabat dan staf di lingkungan sosialisasi mengenai kebijakan, menjelaskan serta arti penting kebijakan pendidikan dalam mendorong efisiensi, efektifitas, peningkatan citra dan akuntabilitas kelembagaan, 4. menjelaskan kepada para aktor dan pegawai melalui seminar *workshop*, atau bimbingan teknis, 5) menyediakan berbagai media sosialisasi, seperti buku, poster, brosur, *leaflet*, , CD, dan sebagainya, serta menyebarkan informasi tersebut media ke pihak-pihak yang akan melakukan sosialisasi, 6) membuat poster dan menempatkan pada papan-papan pengumuman dan menyediakan *leaflet* atau brosur pada tempat-tempat layanan terkait kebijakan yang ditetapkan, 7) menayangkan pada situs internet lembaga yang menetapkan kebijakan 8) menjadikan kebijakan sebagai salah satu tolok ukur bagi unit kerja lain dalam melakukan pengawasan, dan pembinaan serta menilai kepatuhan pelaksanaan kegiatan, 9) menjadikan penerapan kebijakan sebagai salah satu tolok ukur bagi pimpinan langsung dalam menilai kinerja bawahan.

## E. Media Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan yang sudah dirumuskan dapat disosialisasikan dengan menggunakan berbagai media, baik berupa media komunikasi seperti poster, *leaflet* brosur, spanduk, dan baliho, maupun melalui media elektronik, seperti cakram optik (*compact disk* atau *DVD*), internet, radio dan televisi.

Leaflet sering juga disebut *pamphlet* merupakan sehelai kertas dari bahan agak kaku yang mudah dilipat sebagai sarana untuk menginformasi dan mengkomunikasikan produk kebijakan dari suatu lembaga, termasuk lembaga pendidikan. Leaflet disebarakan kepada target melalui penempatan leaflet di tempat strategis, atau dibagikan pada suatu *event* tertentu. *Leaflet* bersifat praktis, mudah dibawa, mudah disimpan dan mudah dibaca dimanapun dalam waktu lama. Kandungan informasi dalam *leaflet* dapat cukup detail, sekalipun singkat.



*Leaflet* digunakan untuk mengingatkan kembali tentang hal-hal yang telah pernah dikomunikasikan atau untuk memperkenalkan kebijakan baru/

prosedur (proses) baru kepada orang banyak. Oleh karena itu, dalam rangka sosialisasi kebijakan pendidikan, *leaflet* dapat dibagikan sebelum acara *workshop* atau kegiatan tertentu. *Leaflet* juga dapat diletakkan di loket-loket layanan atau *front-office* layanan publik agar masyarakat mengetahui kebijakan atau prosedur ringkas untuk mengurus sesuatu, misalnya untuk kebijakan bayar SPP sertifikasi dosen, mengajukan ijin pembukaan kursus atau lembaga pelatihan, mengajukan dana bantuan operasional sekolah, kebijakan penarikan pekerja anak dan sebagainya. Kebijakan penarikan pekerja anak.

Sosialisasi kebijakan pendidikan bisa menggunakan media poster, yang berbeda dengan media komunikasi lainnya yakni poster harus dapat dilihat oleh orang yang melewati dimana poster itu sedangkan brosur, *booklet* dirancang untuk

dibaca secara khusus, sambil duduk atau diam sesaat sambil berdiri. Oleh karena itu poster harus dapat menarik perhatian pembacanya seketika, dan dalam hitungan detik, pesannya harus dimengerti. Dalam sosialisasi kebijakan pendidikan, poster dapat digunakan untuk berbagai macam keperluan, antara lain untuk mencapai tujuan: 1) memperkenalkan rangkaian kebijakan dan manfaatnya, 2) memperkenalkan prosedur terkait dengan kebijakan tersebut; 3) memberikan penawaran tertentu, seperti beasiswa serta prosedur atau persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon; 4) membentuk sikap atau pandangan (propaganda) tertentu, seperti budaya kerja baru yang melekat pada kebijakan tersebut.

Poster untuk sosialisasi kebijakan pendidikan yang baik, memiliki ciri-ciri antara lain: 1) mampu menyampaikan informasi



secara cepat; 2) menayangkan ide dan isi yang menarik perhatian; 3) mampu mempengaruhi, membentuk opini/pandangan; 4) tata letak dan tampilan fisik bersifat *eye catching*, yakni menarik perhatian orang untuk melihat dan membacanya; 5) menerapkan prinsip *simplicity* (sederhana, ringkas, tidak bertele-tele); memiliki

keseimbangan tata ruang sehingga memberikan pola-pola simetris tertentu dalam pembagian ruang; 7. sistematis dalam mengarahkan alur baca dari pembaca, sehingga terdorong untuk menelusuri informasi secara berurutan sesuai dengan keinginan perancang poster; 8) mampu memberikan penekanan pada ide tertentu yang menjadi ide pokok atau pesan pokok. Penekanan bisa dicapai dengan membuat slogan/judul, atau ilustrasi/foto jauh lebih menonjol dari elemen desain lain berdasarkan urutan prioritas. Penekanan dapat juga dicapai dengan pengaturan ukuran teks/gambar, membuat latar belakang yang kontras dengan tulisan atau gambar, memberikan perbedaan warna yang mencolok pada teks tertentu, perbedaan jenis huruf, dan sebagainya; 10) memiliki kesatuan pesan yang jelas dan terfokus. Contoh poster kebijakan sekolah memasuki kelas.

*Billboard* menjadi sarana sosialisasi kebijakan pendidikan yang berukuran besar, di tempat tertentu yang tinggi dan ramai dilalui orang. *Billboard* termasuk media yang sangat populer dan



banyak digunakan d a l a m mensosialisasikan kebijakan di p e l a n g g a n . Perkembangannya pun cukup pesat. Sekarang di jaman digital, *billboard*

pun menggunakan teknologi baru sehingga muncullah digital *billboard*. Ada juga *mobile billboard*, yaitu *billboard* yang berjalan ke sana ke mari karena dipasang di mobil iklan berjalan. *Mobile billboard* sendiri sekarang sudah ada yang *digital mobile billboard*. *Billboard* berbentuk bidang dengan bahan terbuat dari kayu, logam, *fiberglass*, kain, kaca, plastik, dan sebagainya yang pemasangannya berdiri sendiri, menempel bangunan dengan konstruksi tetap, dan

reklame tersebut bersifat permanen. Jadi papan iklan di atas bangunan pun masuk kategori *billboard*. Contoh penggunaan Billboard untuk sosialisasi beasiswa di kampus.

Selain *billboard* di Indonesia juga dikenal baliho. Perbedaannya



terletak pada permanen atau tidaknya tempat *billboard* itu berdiri. Jika tempatnya (konstruksinya) sementara atau semi permanen maka *billboard* tersebut disebut baliho. Baliho bahannya bisa berupa kayu, logam, kain,

*fiberglass* dan sebagainya. Isinya merupakan informasi jangka pendek mengenai acara (*event*) tertentu atau kegiatan yang bersifat insidental, contoh baliho kebijakan pendidikan.

Dengan makin berkembangnya teknologi cetak format besar, berkembang pula produk poster yang ukurannya lebih besar. Muncullah format-format poster yang disebut *banner* yang ukurannya dua hingga empat kali lipat poster atau bahkan lebih besar lagi. *Banner* ini tidak ditempel di dinding melainkan dipasang pada dudukannya sehingga mudah dipindah-pindah. *Banner* umumnya di pasang di ruang layanan umum. Contoh Billboard lembaga pendidikan bertujuan sebagai sosialisasi atas kebijakan perguruan tinggi mengalokasikan beasiswa kepada calon mahasiswa dan mahasiswa yang ada di kampusnya, sehingga menarik banyak peminat kuliah di kampus tersebut.



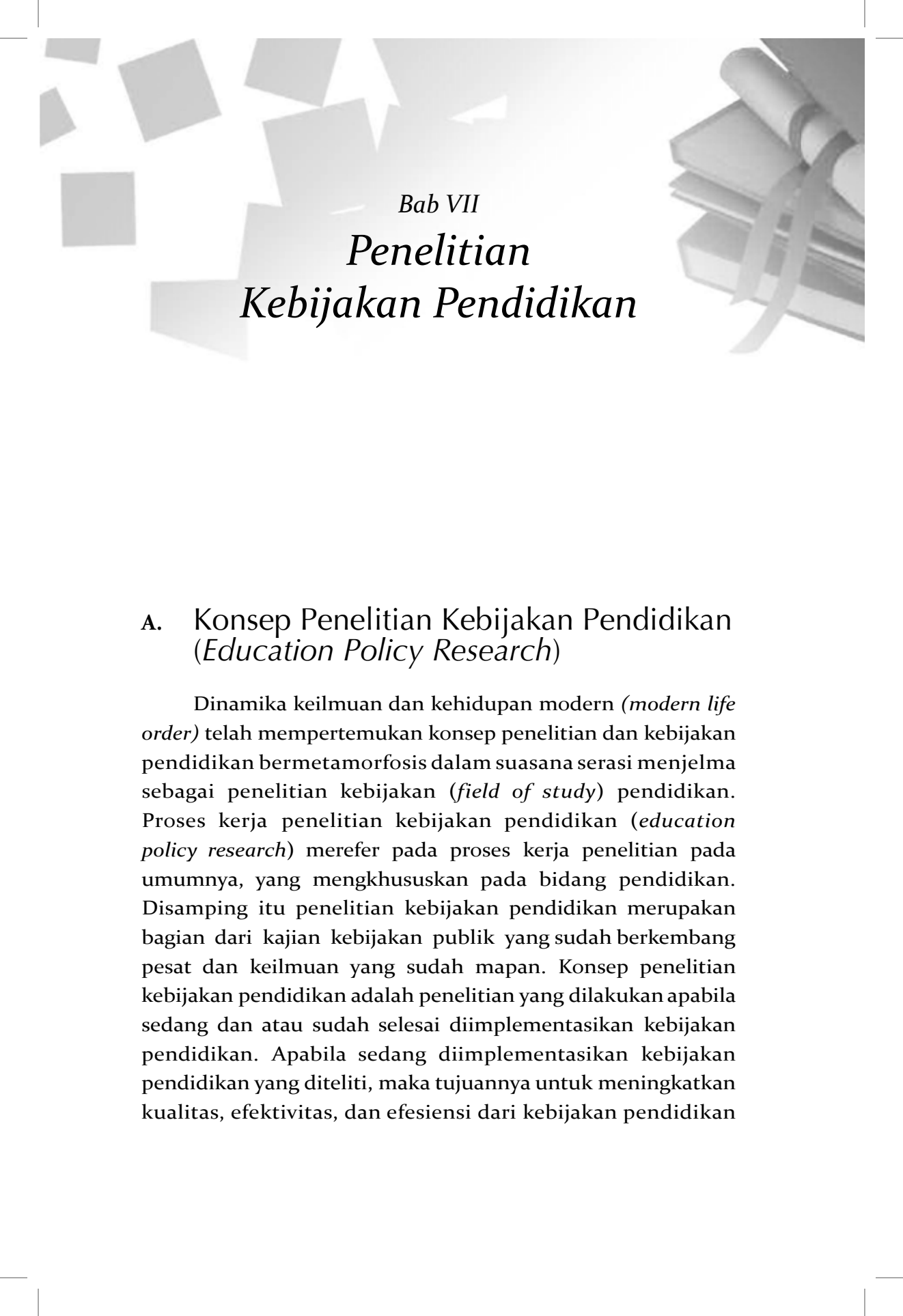
Sesuai dinamika berkembang teknologi dibidang internet, maka sosialisasi kebijakan pendidikan yang paling efisien dan efektif serta ekonomis dilakukan melalui media sosial, misalnya facebook, twitter, instagram, whatsapp group, line dan lain-lainnya. Bahkan secara massal bisa dilakukan melalui media TV, Koran, radio, Sedangkan melalui pertemuan tatap muka bisa dilakukan melalui Forum Diskusi Group (FGD), rapat sosialisasi, rapat pimpinan dan lainnya yang dianggap forum sosialisasi kebijakan pendidikan.

## Daftar Pustaka

- Damsar. (2011), *Pengantar Sosiologi Politik*. Lampung: Kencana Prenada
- Horton, P.B dan C.L. Hunt. (1989). *Sosiologi. (terjemahan, jilid 1)*. Jakarta: Erlangga
- <http://lindrilinggar.blogspot.co.id/2014/05/makalah-administrasi-pendidikan.html> diakses tanggal 26 September 2017 pukul 08.23
- Irianto, Yoyon Bahtiar, (2012) *Kebijakan Pembaruan Pendidikan (Konsep, Teori dan Model)*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Mead, George Herbert, (1962), *Mind, Self and Society*, Chicago Charles W. Morris, Ed: University of Chicago Press.
- PNPM Mandiri Perkotaan, (2009), *Sosialisasi*.htm(<http://www.P2Kp.org/about.asp>), diakses 31 Oktober 2009
- Rawita, Ino Sutisno. (2013), *Kebijakan Pendidikan.*, Solo: Kurnia Kalam Semesta.
- Sagala, Syaiful, (2009), *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: alfabeta.

Udin S. Sa'ud (2002), Pengembangan Kebijakan Pendidikan Dalam Kerangka Otonomi Daerah, Bandung: Jurusan Administrasi Pendidikan, Universitas Pendidikan Indonesia. [http://file.upi.edu/Direktori/FIP/JUR.\\_ADMINISTRASI\\_PENDIDIKAN/195306121981031-UDIN\\_SYAEFUDIN\\_SA%27UD/Kebijakan\\_Pend.-Bapenas\\_2002.pdf](http://file.upi.edu/Direktori/FIP/JUR._ADMINISTRASI_PENDIDIKAN/195306121981031-UDIN_SYAEFUDIN_SA%27UD/Kebijakan_Pend.-Bapenas_2002.pdf)

Vembriarto, (2004), *Sosiologi Pendidikan*. Jakarta: Gramedia.



*Bab VII*

# *Penelitian Kebijakan Pendidikan*

## **A. Konsep Penelitian Kebijakan Pendidikan (*Education Policy Research*)**

Dinamika keilmuan dan kehidupan modern (*modern life order*) telah mempertemukan konsep penelitian dan kebijakan pendidikan bermetamorfosis dalam suasana serasi menjelma sebagai penelitian kebijakan (*field of study*) pendidikan. Proses kerja penelitian kebijakan pendidikan (*education policy research*) merefer pada proses kerja penelitian pada umumnya, yang mengkhususkan pada bidang pendidikan. Disamping itu penelitian kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kajian kebijakan publik yang sudah berkembang pesat dan keilmuan yang sudah mapan. Konsep penelitian kebijakan pendidikan adalah penelitian yang dilakukan apabila sedang dan atau sudah selesai diimplementasikan kebijakan pendidikan. Apabila sedang diimplementasikan kebijakan pendidikan yang diteliti, maka tujuannya untuk meningkatkan kualitas, efektivitas, dan efisiensi dari kebijakan pendidikan

tersebut. Sedangkan penelitian kebijakan pendidikan dilakukan pada saat kebijakan pendidikan itu sudah selesai diterapkan atau diimplementasikan, maka tujuannya untuk menilai kebijakan pendidikan tersebut secara menyeluruh berhasil atau gagal, menemukan masalah yang fundamental untuk diselesaikan bagi para pengambil kebijakan pendidikan (Putra, 2012).

Penelitian kebijakan pendidikan juga diterjemahkan sebagai tindakan untuk memecahkan masalah pendidikan, atas dasar saran-saran yang dibuat oleh *policy researcher* sesuai hasil penelitiannya. Penelitian kebijakan pendidikan dalam hal ini tidak asumsikan dari sudut pandang politik pemerintahan semata, tetapi juga sebagai objek studi ilmiah (*field of study*). Batasan penelitian kebijakan pendidikan sebagai objek studi (*field of study*) *a purpose course of action followed by an actor or set of factor in dealing with problem or matter of concern. This concept of policy focusses attention in what actually done againts what is purposed or intended, and it differentieates a policy from decision* (Anderson, 2006). Hal sejalan senada dikatan penelitian kebijakan pendidikan sebagai *field of study* *to this poin in our analysis, we can say that a policy exist when following is statisfied: some agent or agency a) must be obligated to act in accord with some conditional imperative i.e.: do something in particular, b) whenever specified conditions, c) occur, in order to achieve some purpose* (Kerr, 1976). Dalam konteks penelitian kebijakan pendidikan sebagai *field of study* mengacu pada dua hal, **apa yang dikerjakan** peneliti dan **apa yang diusulkan atau dikehendaki** pengguna (*user*) bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah (keilmuan). Karena peneliti tampil profesional dengan metodologi dan perpikir analisis. Perilaku profesional disini dipandang sebagai seseorang yang menjaga profesinya, menunjukkan keadaban dalam ilmunya, didukung kemampuan akademik yang diperoleh di bangku kuliah, juga

bukan hanya sekedar konsep, tapi ahli dibidang pendidikan berdasarkan keilmuan yang tekuni dan pelatihan yang diikuti. Penggabungan keilmuan dan perilaku peneliti oleh Hoy dan Miskel (1978) penelitian kebijakan disebut sebagai proses akomodasi, yang memadukan konsep birokrasi dengan konsep profesional yang pada gilirannya menghasilkan kebijakan yang lebih bervariasi dan berwarna ilmiah ketimbang warna politik. Sehingga penelitian kebijakan di bidang pendidikan bisa menghasilkan *policy* yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan, dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan *political will* pemerintah. Penelitian kebijakan pendidikan dapat meningkatkan peran komponen analisis (akademik-ilmiah) dan menurunkan bobot politis dalam perumusan kebijakan pendidikan (Lindblom (1980).

Disamping itu, penelitian kebijakan pendidikan juga dipandang sebagai proses penyelenggaraan penelitian untuk mendukung kebijakan atau analisis masalah pendidikan yang bersifat fundamental secara teratur, membantu pengambil kebijakan memecahkan masalah, tujuannya bukan hanya mendapatkan rekomendasi, melainkan mendalami (*verstehen*) terhadap suatu kebijakan yang berorientasi pada tindakan (*action*), tingkah laku pragmatis, merujuk pada hasil penelitian. Hal senada dijelaskan bahwa *policy analysis evaluates government policies to provide policymakers with pragmatic action-oriented recommendations. Policy is both what is intended to be accomplished by government action and the cumulative effort of actions, assumptions, and decisions of people who implement* (James and Sally, 2001). Dalam penelitian kebijakan pendidikan itu bukan terletak pada sampai mana bobot ilmiahnya, namun sampai dimana dapat diaplikasikan dalam rangka pemecahan masalah pendidikan yang direkomendasikan (Danim, 2005).

Penelitian kebijakan pendidikan juga dipandang sebagai perpaduan antara dua unsur, yaitu ilmu dan seni.

Ilmu yang dimaksudkan disini dikonstruksikan dari batang tubuh teori, konsep dan prinsip-prinsip metodologi. Dari sisi proses, mengandung dua dimensi ilmu yang mendukungnya, yaitu ilmu dalam arti *subject matter* dan ilmu dalam makna metodologi. Beberapa hal harus dimiliki oleh peneliti kebijakan pendidikan, *pertama* berkenaan dengan ketepatan kajian atas persoalan pendidikan, *kedua* berkenaan dengan ketepatan cara pengkajian (*methodology*) yang digunakan.

Sedangkan dari sisi seni (*art*) terdiri dari langkah, gaya, dan cara melaksanakan kerja penelitian. Orientasi dari penelitian kebijakan pendidikan adalah mendukung kebijakan pendidikan itu sendiri dengan cara tidak mengada-ada, dilakukan secara tersistematis untuk membantu pengambil keputusan dalam memecahkan persoalan pendidikan yang fundamental dengan menyiapkan saran-saran yang mengarah pada tindakan (Ann Majchrzak (1984)).

Sintesis penelitian kebijakan pendidikan merupakan penelitian terapan dengan tujuan untuk mendalami (*verstehen*) masalah pendidikan guna mendapatkan hasil segera dalam penyelesaian masalah pendidikan yang memerlukan rekomendasi bagi para pengambil keputusan. Proses kerja, pola kerja hampir sama dengan hasil riset, namun sifatnya yang khas; fokus di bidang pendidikan, rendahnya ketertarikan ilmiah akibat kuatnya pengaruh lingkungan sosio-politik (*sociopolitical environment*) dan keinginan pembuat keputusan (*user*) output riset, serta lebih menekankan kepada sintesis terfokus dan data sekunder. Arah penelitian kebijakan pendidikan diwarnai oleh *political will* pembuat keputusan. Sehingga pengaruh lingkungan sosio-politik mewarnai proses perumusan output riset kebijakan pendidikan sangat ditentukan oleh budaya politik pemerintah yang berkuasa, seperti visi dan misi yang menjadi janji-janji kampanye sebelum berkuasa.

Keberhasilan penelitian kebijakan pendidikan ditentukan oleh kemampuan para peneliti menggabungkan unsur pengetahuan dan seni yang dimilikinya di dukung kreativitas dan kapasitas peneliti tentang pendidikan secara menyeluruh. Keahlian seorang peneliti sangat dimungkinkan dalam riset kebijakan menentukan kesuksesannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan akhir yaitu penyusunan rekomendasi untuk pembuat kebijakan, terdiri administrator, eksekutif, legislatif dan sejenisnya. Keikutsertaan beberapa pihak ada dalam proses identifikasi persoalan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, pengawasan dan pengendalian kebijakan, dengan kadar yang berbeda.

Penelitian kebijakan termasuk dalam bidang pendidikan dewasa ini berkembang dengan pesat, hal ini dipengaruhi, antara lain: 1) makin banyaknya penyandang dana, baik instansi pemerintah maupun non pemerintah, 2) pengguna hasil studi yang makin variatif, 3) fokus persoalan yang dikaji semakin umum dan memiliki bermacam-macam tipe dan bentuknya, 4) penyelenggaraan penelitian kebijakan yang makin bervariasi, 5) bervariasinya latar belakang peneliti, 6) adanya *political will* untuk melegalkan suatu kebijakan, 7) makin terbatasnya kemampuan organisasi, terutama organisasi pemerintah, untuk dapat menyelesaikan persoalan dengan dan olehnya sendiri, sehingga memerlukan pihak expert melakukan, 8) makin tingginya harapan masyarakatan dan diikuti penyediaan anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk sektor pendidikan semakin besar. Dengan alasan-alasan inilah kebijakan pendidikan mesti selalu didahului dengan hasil penelitian yang bisa dipertanggungjawabkan.

## B. Fungsi dan Manfaat Penelitian Kebijakan Pendidikan

Fungsinya penelitian kebijakan pendidikan bisa dikategorikan sebagai berikut; 1) memberikan layanan dalam bentuk fakta (evidensi), input yang bersifat verifikasi-afirmatif sebagai penyempurnaan untuk seluruh tahapan dalam proses riset kebijakan dan dapat dimanfaatkan di setiap tahapan atau unsur kebijakan serta terhadap seluruh unsur kebijakan pendidikan, 2) memberikan kritik berupa perspektif, alternatif bersifat falsifikasi atau kritik-konstruktif terhadap peningkatan mutu (*quality*) kebijakan pendidikan melalui perumusan kebijakan, 3) memudahkan penyusun kebijakan (*policymaker*) dalam menyusun desain kebijakan, dengan jalan memberikan argumentasi atau informasi yang mereka perlukan dalam menyelesaikan masalah pendidikan yang fundamental.

Manfaat penelitian kebijakan pendidikan; untuk merumuskan, mengevaluasi, memperbaiki dan meningkatkan kualitas kebijakan baik yang sedang berjalan maupun yang sudah berjalan, serta mengukur dampak yang ditimbulkan dari kebijakan yang ada baik melalui metode, kuantitatif, mulai dari perhitungan sederhana, menggunakan analisis t-test, korelasi sederhana, multivariat, metode kualitatif, metode sintesis terfokus, metode analisis data sekunder, metode eksperimen lapangan. metode survai, penelitian kasus, metode analisis biaya-keuntungan (*cost-benefit analysis*), metode analisis keefektifan biaya (*cost-effectiveness analysis*), metode analisis kombinasi (*mix method*) dan penelitian tindakan (*action research*).



## C. Perbedaan dan Karakteristik Penelitian Kebijakan dan Analisis Kebijakan Pendidikan

Memahami perbedaan penelitian kebijakan pendidikan, dengan analisis kebijakan pendidikan (*education policy research*) bisa merujuk pandangan Sigit Purnomo (2010) yang menyatakan kita seringkali dikacaukan dengan konsepsi analisis kebijakan pendidikan, yang bisa dicermati dari dua hal, yaitu analisis kebijakan pendidikan dan analisis tentang kebijakan pendidikan. Analisis tentang kebijakan pendidikan setara atau dapat dipahami sebagai persamaan dari reiset kebijakan pendidikan, yaitu suatu riset mengenai satu kebijakan pendidikan yang pernah ada. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan adalah aktivitas yang dilaksanakan sebelum perumusan kebijakan pendidikan.

Pendapat lainnya yang mewarnai dinamika pemahaman tentang penelitian kebijakan pendidikan dan analisis kebijakan pendidikan menurutnya berbeda baik tujuannya, terminologi yang lazim digunakan, syarat keberhasilan dan proses kerjanya. Hal ini bisa ditelusuri bahwa penelitian kebijakan pendidikan berkembang dengan mensyaratkan sumber daya manusia, alat dan bahan, situasi dan proses kerjanya yang khas. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan tidak termasuk katagori penelitian ilmiah, namun haruslah dilakukan secara ilmiah dalam artian harus sistematis, masuk akal dan memanfaatkan teori ilmiah maupun out put riset ilmiah. Hasil penelitian kebijakan pendidikan merupakan salah satu sumber utama informasi untuk implementasi analisis kebijakan pendidikan. Oleh karena itu, analisis kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan suatu media untuk diseminasi hasil penelitian kebijakan pendidikan. Adapun perbedaan antara penelitian kebijakan pendidikan dengan analisis kebijakan pendidikan seperti dijelaskan dalam tabel 7.1 di bawah ini.

**Tabel 7.1** Perbedaan Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Analisis Kebijakan Pendidikan

No	Aspek	Penelitian kebijakan pendidikan	Analisis kebijakan Pendidikan
1	Objek	Pendidikan	Pendidikan
2	Motivasi	Paduan kebutuhan klien dan peneliti	Kebutuhan spesifik klien
3	Tujuan utama/ Output	Deskripsi kebijakan pendidikan	Preskripsi kebijakan pendidikan
4	Klien	Semua peminat kebijakan dan disiplin terkait	Peminat kebijakan spesifik individu atau kelompok
5	Metode/prosedur	Metode ilmiah formal	Sintesa teori, hasil penelitian dan informasi terkait
6	Bahan	Data asli (mentah)	Data olahan + mentah
7	Waktu	Jadwal “ <i>deadlines</i> ” longgar, tergantung munculnya isu	<i>Deadline</i> ketat, tergantung titik waktu keputusan spesifik.
8	Penyajian	Menurut standar teknis publikasi ilmiah	Praktis, mudah dipahami klien dengan cepat dan tuntas
9	Diseminasi	Publikasi terbuka bagi semua pihak, tidak langsung kepada klien	Disampaikan langsung kepada klien
10	Kelemahan Umum	Seringkali hasilnya sulit diterjemahkan ke dalam “bahasa” pengambil kebijakan dan tidak ada hubungan langsung peneliti-pengguna	Ada hubungan langsung peneliti-pengambil kebijakan, hasilnya sesuai kebutuhan pengguna.

Sumber: Diadaptasi dari Simatupang, P. (2017) *Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. Analisis Kebijakan Pertanian, 1(1), 1-23.*

Disamping ada beberapa aspek perbedaan yang belum ada dipenjelasan di atas, menurut Nugroho (2009) dalam Sigit Purnomo (2010) membedakan penelitian kebijakan pendidikan dengan analisis kebijakan pendidikan dapat dicermati pada tabel 7.2 di bawah ini.

**Tabel 7.2** Perbedaan Analisis, Monitoring, Evaluasi, dan Penelitian Kebijakan Pendidikan

Aspek	Analisis Kebijakan Pendidikan	Monitoring Kebijakan Pendidikan	Evaluasi Kebijakan Pendidikan	Penelitian Kebijakan Pendidikan
Produk (output)	Nasihat, advis, dan/atau rekomendasi kebijakan	Laporan perkembangan (progress report)	Penilaian terhadap sebagian atau seluruh elemen dari proses kebijakan pendidikan	Pemahaman yang mendalam akan suatu kebijakan
Pendekatan Kecendrungan	Ilmu Kebijakan	Pragmatis/Praktis	Strategis	Metodologis
Waktu pelaksanaan (timing)	Pra kebijakan	Para saat kebijakan diimplementasikan	Pasca kebijakan diimplementasikan	Pra Implementasi dan pasca implementasi
Pelaksana	Analisis Kebijakan	Pengawas Program	Tim Evaluasi Kebijakan	Lembaga Keilmuan (universitas dll)
Lama (durasi)	Sangat pendek hingga pendek	Sepanjang Implementasi	Menengah	Pendek hingga panjang

(Sumber: Nugroho, 2009 dalam Sigit Purnomo, 2010 Penelitian Kebijakan Pendidikan)

Perbedaan lainnya bisa diamati dari pelaku penelitian (*researcher*) kebijakan pada dasarnya terdiri dari kaum akademisi atau ahli yang teruji dalam bidang metodologi penelitian. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan pelakunya adalah para birokrat pendidikan atau penyelenggara pendidikan sebagai penyusun kebijakan sekaligus yang melaksanakan kebijakan itu. Penelitian diasumsikan sebagai milik peneliti, sedangkan membuat kebijakan merupakan garapan para birokrat atau politisi.

Kekhasan penelitian kebijakan pendidikan terletak pada fokusnya, yaitu yang berorientasi pada tindakan untuk memecahkan masalah pendidikan yang fundamental, jika tidak diselesaikan akan memberikan efek negatif, diantaranya fokus pada tema-tema yang menjadi perhatian utama publik, misal masalah kualitas pendidikan, pemerataan pendidikan, anggaran pendidikan, dan sumber daya manusia pendidikan lainnya. Namun belum ada juga ukuran pasti mengenai luas atau sempitnya suatu masalah pendidikan yang akan diteliti. Misal, kualitas pendidikan masih rendah dan dapat dilihat dari

aspek; 1) guru, 2) proses belajar mengajar, 3) kurikulum, 4) ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan serta sumber belajar, 5) *raw input* lembaga pendidikan, 6) kondisi lingkungan ekonomi dan sosial budaya. Sedangkan analisis kebijakan (*policy analisis*) merupakan kajian dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan ditampilkan secara tipikal oleh ilmuwan atau pakar politik yang berminat dengan proses di mana kebijakan diadopsi sebagai efek dari peristiwa politik. Analisis kebijakan (*policy analysis*), seperti diakui oleh Lindblom (1986) memiliki sejumlah kelemahan. Kelemahan-kelemahan itu terlihat dari beberapa, yaitu: 1) analisis tidak selalu benar atau bisa saja salah, 2) analisis tidak selalu adaptif menyelesaikan konflik antara *value* dan kepentingan, 3) proses kerja analisis lama dan biayanya mahal, 4) analisis tidak seluruhnya dapat menunjukkan secara riil, persoalan mana yang harus diprioritaskan terlebih dahulu.

Begitu juga penelitian kebijakan pendidikan memusatkan perhatian kepada dua hal utama, yaitu berorientasi, concern atau fokus pada tindakan yang bersifat teknis dari masalah-masalah pendidikan yang fundamental, dampak dari diterapkannya sebuah kebijakan pendidikan. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan adalah bahwa proses pembuatan kebijakan pendidikan yang kompleks adanya. Aktor yang terlibat dalam pembuatan analisis kebijakan pendidikan, antara lain, 1) pembentuk undang-undang atau legislatif, 2) eksekutif, 3) partai politik, 4) kelompok berkepentingan atau interest groups, 5) tokoh perorangan atau *expert* (Supandi, 1988).

Penelitian kebijakan pendidikan sebagai bagian dari penelitian sosial terapan diantaranya pelaksanaan tetap mengikuti prosedur umum penelitian (Majchrzak, 1984). Secara khusus, pelaksanaan penelitian kebijakan pendidikan tentunya berbeda dengan penelitian ilmiah umum lainnya yang seringkali disebut penelitian dasar (*basic sosial research*).

Aalisis kebijakan bukan dalam makna *pure research* seperti yang ada pada jenis penelitian tradisional, tetapi tetap mengacu kepada penelitian akademik yang secara umum dilaksanakan di universitas atau lembaga riset lainnya, seperti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) atau lembaga penelitian dan pengembangan (Litbang) di berbagai kementerian. Penelitian kebijakan pendidikan, bagian dari penelitian sosial teknikal (*technical social research*) diselenggarakan untuk memecahkan masalah sosial pendidikan yang sangat spesifik dan masalahnya dirumuskan secara khusus. Misal, penelitian untuk kesesuaian *blended learning* dengan revolusi industri 4.0. Pertanyaan-pertanyaan yang berkenaan dengan apakah *blended learning* layak (*feasibel*) diterapkan di kelas-kelas perguruan tinggi, dirumuskan serta didiskusikan secara intensif dalam penelitian teknikal. Oleh karena itu, fokus utama penelitian teknikal adalah masalah yang sangat teknis sifatnya, sama halnya dengan penelitian kebijakan pendidikan. Sedangkan Analisis kebijakan (*policy analysis*) pendidikan merupakan penelitian untuk mengkaji proses pembuatan kebijakan pendidikan, yang ditampilkan secara tipikal oleh ilmuwan atau pakar politik yang berminat dengan proses di mana kebijakan pendidikan diadopsi sebagai efek dari peristiwa politik.

Sedangkan penelitian kebijakan pendidikan memusatkan perhatian kepada dua hal utama, yaitu berorientasi pada tindakan dan concern pada masalah-masalah sosial yang bersifat fundamental dan spesifik. Penelitian kebijakan pendidikan dapat pula disertakan dengan penelitian teknikal, oleh karena sifatnya berorientasi tinggi pada tindakan yang bersifat teknis, masalah penelitian bersifat mengkhusus dan dimaksudkan untuk memecahkan persoalan yang lebih khusus. Walaupun bagaimanapun, penelitian kebijakan pendidikan hanyalah bentuk riset dengan dua orientasi utama, yaitu 1) orientasi kepada tindakan, 2) orientasi pada persoalan-persoalan yang bersifat mendasar.

## D. Karakteristik Penelitian Kebijakan Pendidikan

Penelitian kebijakan pendidikan berorientasi tinggi pada tindakan (*high action orientation*) dan lebih diarahkan untuk mendapatkan kemanfaatan hasil segera dibandingkan dengan proses penelitian yang berorientasi rendah pada tindakan (*low action orientation*). Munculnya variasi atau keanekaragaman membawa implikasi penting bagi ditemukannya cara spesifik penelitian kebijakan pendidikan, sekaligus membuka peluang bagi penajaman proses dan diskusi penelitian kebijakan pendidikan. Masing-masing bentuk melahirkan sosok perilaku dan ikatan yang berbeda antara peneliti dengan pengguna hasil penelitian kebijakan, fokus kajian dan settingannya. Disinilah letak ciri khas penelitian kebijakan pendidikan dapat dibedakan dengan penelitian tradisional lainnya, meskipun perbedaan itu tidak selalu dapat ketahu dan dimunculkan setiap waktu. Namun demikian peneliti kebijakan pendidikan dalam berbagai model riset dengan ketertiban ilmiah (*scientific regulation*) sebagaimana layaknya penelitian ilmiah lainnya, dengan memperhatikan beberapa karakteristik, antara lain: 1) diselenggarakan atas permintaan donatur (sumbang dana) dan pengguna hasil studi kebijakan pendidikan, 2) penelitian kebijakan pendidikan berfokus pada perumusan atau pemecahan masalah pendidikan, 3) penelitian kebijakan pendidikan juga sebagai kajian terhadap *setting* organisasi yang memberikan layanan pendidikan, 4) penelitian kebijakan di bidang pendidikan sebagai kajian keilmuan peneliti, 5) fokus penelitian bersifat multidimensi, 6) orientasi penelitian bersifat empiris-induktif, 7) menggabungkan dimensi masa kini dan masa depan 8) merespons kebutuhan pemakai hasil studi, 9) menonjolkan dimensi kerja sama secara eksplisit (Ann Majchrzak, 1984).

Disamping itu penelitian kebijakan pendidikan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal berikut ini. 1) pemikiran yang intensif, kapasitas dalam merumuskan masalah dan kerangka masalah kebijakan yang jelas, terbatas ataupun terfokus, 2) bersifat aplikatif-praktis, mendahulukan tindakan nyata dalam menciptakan perubahan menuju ke arah yang lebih baik, 3) terfokus pada tindakan yang nyata sebagai usaha untuk menemukan solusi terhadap masalah fundamental pendidikan; masalah yang benar-benar ada, dihadapi dan dirasakan dalam pelayanan pendidikan nasional, daerah maupun sekolah, 4) dilakukan dengan cepat, tepat, akurat, dan memerlukan solusi yang cepat atau segera ditangani, 5) menggunakan metode yang beragam seperti deskriptif, analisis, hubungan kausal, dan eksplanasi serta kombinasi penelitian.

## E. Manajemen atau Tata Kelola Penelitian Kebijakan Pendidikan

Mengelaborasi manajemen dan tata kelola penelitian kebijakan di bidang pendidikan menarik untuk dibahas guna melakukan penelitian kebijakan pendidikan yang bisa menjawab permasalahan pendidikan yang fundamental, menggunakan kaidah metodologi penelitian yang relevan. Mulai dari tahap awal, pemahaman yang mendalam perumusan masalah, kajian konseptual, pelaksanaan dengan menggunakan metodologi, pelaporan sampai diterimanya rekomendasi.

Dalam wawasan idealisme, proses penelitian kebijakan pendidikan mengikuti tahapan: 1) identifikasi dan formulasi masalah pendidikan, 2) penentuan alternatif kebijakan pendidikan untuk pemecahan masalah, 3) analisis kelayakan masing-masing alternatif kebijakan pendidikan, 4) pelaksanaan kebijakan pendidikan, 5) menentukan

standar kinerja minimal, 6) evaluasi keberhasilan kebijakan pendidikan, dengan ukuran-ukuran kuantitatif maupun kualitatif serta lainnya (Tilaar, 1998). Selain itu, ada 2 (dua) tahapan penelitian kebijakan pendidikan yang belum ditambahkan; (1) merumuskan masalah, (2) menyusun rencana aksi terhadap implementasi kebijakan pendidikan turut melengkapi tahapan penelitian kebijakan pendidikan (Putra dalam Dukeshire dan Thurlow, (2012).

Uraian di atas, disimpulkan penelitian kebijakan pendidikan, diawali pemahaman menyeluruh terhadap masalah pendidikan fundamental, seperti kualitas, pemerataan, pembiayaan, kurikulum, evaluasi, sumber daya manusia, peserta didik, sarana dan prasarana, lulusan, dan lain-lainnya, telaah pustaka yang sifatnya bukan sebagai *predetermined theory* atau *predefined theory* sebagaimana biasanya riset ilmiah tradisional lainnya, mencari solusi dari masalah yang dihadapi yang relevan dengan teori yang sudah ada, dilanjutkan dengan pelaksanaan penelitian untuk mencari alternatif pemecahan masalah Kegiatan akhir dari penelitian kebijakan pendidikan adalah pelaporan, diikuti dengan rumusan rekomendasi pemecahan masalah untuk disampaikan kepada pihak-pihak terkait dalam pembuatan kebijakan pendidikan. Sifat rekomendasi penelitian kebijakan pendidikan berbeda dengan rekomendasi yang dihasilkan penelitian umumnya, melainkan dalam bentuk tindakan (*action*).

Dari berbagai tahapan yang diinventaris, maka manajemen penelitian kebijakan pendidikan atau tata kelolanya bisa dilaksanakan dalam beberapa tahapan sebagai berikut mengemukakan lima langkah Penelitian Kebijakan Pendidikan sebagai berikut: 1) persiapan, 2) konseptualisasi studi, 3) analisis teknikal, 4) pelaksanaan penelitian, 5) perumusan rekomendasi Ann Majchrzak (1984), sebagai berikut.



## 1. Persiapan

Proses persiapan penelitian kebijakan pendidikan mengisyaratkan pentingnya keterlibatan peneliti lebih beragam pada penyusunan rencana penelitian, implementasi metodologi dan analisis data, serta draf rekomendasi. Banyak aktivitas dilakukan dalam proses penelitian kebijakan pendidikan, fokus utama dan merupakan prerekuisit bagi proses berikutnya terfokus pada aktivitas persiapan dan konseptualisasi kajian riset kebijakan. Akurasi desain riset, pencatatan dan analisis data serta perumusan hasil dan menformulasi rekomendasi sangat ditentukan oleh kegiatan awal yang akan menjadi pesyaratan: persiapan dan konseptualisasi studi penelitian kebijakan pendidikan.

Aktivitas-aktivitas utama pada persiapan awal (*preliminary activities*) mengarah pada satu tujuan, yaitu diperolehnya informasi memadai untuk menentukan fokus studi penelitian kebijakan pendidikan. Informasi yang cukup menjadi titik awal keberhasilan proses kerja (*throughout*) penelitian. Kemudahan atau kesukaran peneliti kebijakan untuk memperoleh informasi awal (data dasar) setiap peneliti kebijakan tidak sama atau berbeda-beda. Bagi *in house researcher* informasi awal dapat dengan mudah diperoleh, bahkan mungkin sudah diperoleh jauh sebelum penelitian direncanakan, tetapi bagi *external researcher* perlu waktu khusus untuk memperoleh informasi awal yang mencukupi. Caranya dengan menyediakan data kuantitatif, kualitatif, mencermati nuansa politik serta keorganisasian. Lebih spesifik dikemukakan bahwa informasi awal diperlukan peneliti kebijakan adalah: 1) isu-isu yang muncul secara temporal dan kekinian, 2) konteks pembuatan kebijakan masa lalu, 3) Sumber studi yang digunakan, 4) tipe rekomendasi studi yang dikehendaki, 5) akan muncul ancaman jika satu masalah tidak diselesaikan atau dipecahkan, 6) kekuatan dan peluang yang ada pada sistem. Hal ini perlu dipersiapkan

keputusan mengenai penelitian dengan mengajukan pertanyaan berikut ini dan harus ditemukan jawabannya oleh peneliti kebijakan, baik secara perorangan maupun tim; 1) apakah studi penelitian kebijakan pendidikan ini bermanfaat dan feasibel dilakukan dilihat dari konteks pengguna studi? 2) apakah studi penelitian kebijakan pendidikan ini bermanfaat dan feasibel dilakukan dilihat dari konteks lingkungan sosio-politik? 3) apakah studi penelitian kebijakan pendidikan ini bermanfaat dan feasibel dilakukan dilihat dari sumber-sumber yang sudah tersedia atau mungkin disediakan? 4) pada skala kecil atau besarkah studi penelitian kebijakan pendidikan ini akan dilakukan? 5) apakah saya merupakan subjek yang mumpuni untuk menyelenggarakan studi semacam itu?

## 2. Konseptualisasi Studi

Tahapan kedua melakukan konseptualisasi studi adalah proses pembentukan konsep dengan bertitik tolak pada kajian-kajian kepustakaan yang relevan dari masalah yang diteliti. Dalam tahapan konseptualisasi studi penelitian kebijakan pendidikan, informasi yang diperlukan dimanfaatkan untuk kepentingan: mengembangkan *preliminary model* (paradigm penelitian), misalnya masalah pendidikan yang akan menjadi fokus penelitian, merumuskan pertanyaan penelitian secara spesifik, c) memilih tenaga peneliti atau *research investigators* yang memenuhi kriteria dengan masalah utama. Tim riset yang mengadakan penelitian dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu: 1) tim inti, yang terdiri atas ketua tim dan anggota peneliti serta asisten peneliti, 2) tenaga pengumpul data atau inumerator dan tenaga lain, seperti tenaga teknis, tenaga administrasi, petugas lapangan atau sebutan lain yang relevan.

Secara lebih spesifik, dalam memilih *investigators* ada tiga keputusan yang harus dibuat, yaitu: 1) untuk

menyelenggarakan studi apakah sebagai usaha tim atau usaha perorangan. Untuk penelitian kebijakan pendidikan yang memiliki ruang lingkup yang lebih besar, dianjurkan dapat bekerja sama, 2) memilih peneliti memiliki banyak pengalaman sesuai bidangnya dan yang bisa meluangkan waktu lebih banyak dalam bekerja. Tidak ada satu pun penelitian kebijakan pendidikan yang akan sukses dengan baik jika dilakukan dengan tidak serius, 3) keterlibatan penasihat dalam proses studi. Jika peneliti masih memandang perlu memanfaatkan advisor, hal ini sangat dianjurkan. Akan tetapi jika peneliti terbiasa melakukan penelitian sendiri, maka memanfaatkan advisor hanya akan memperlambat proses kerja studi Penelitian Kebijakan Pendidikan.

### 3. Analisis Teknikal

Bila aktivitas-aktivitas preliminari pada tahap konseptualisasi studi telah ditempuh dengan baik, berarti peneliti kebijakan telah sampai kepada tahap siap memutuskan penyelenggaraan penelitian kebijakan pendidikan dengan merancang hal-hal teknis. Persoalannya sekarang adalah peneliti kebijakan mesti bisa menjawab pertanyaan: bagaimana cara penelitisn kebijakan itu dilaksanakan? Apakah kondisi dapat dilakukan penelitian kebijakan pendidikan? Selama kondisi belum memungkinkan, baik dilihat dari kesiapan peneliti maupun dukungan lingkungan yang kondusif, Penelitian Kebijakan Pendidikan tidak akan dapat dilakukan secara baik. Sebelum keputusan penyelenggaraan penelitian dilakukan, sekali lagi, perlu dipikirkan dengan matang .

Adapun analisis teknikal yang perlu dilakukan mencakup penggunaan metodologi (penjelasan lebih detail ada dalam sub bahasan berikutnya), analisis data Analisis teknikal adalah satu fase proses kerja penelitian kebijakan pendidikan yang melibatkan aktivitas-aktivitas, yang secara analogi sama saja

dengan proses kerja penelitian tradisional, aplikasi metodologi penelitian dalam kerja penelitian. Kalaupun proses penelitian kebijakan pendidikan dalam banyak hal sama dengan kerja penelitian tradisional, namun sesungguhnya tidak identik. Karena dalam hal tertentu, proses dan produk penelitian kebijakan pendidikan berbeda dengan penelitian tradisional. *Pertama*, penelitian kebijakan pendidikan punya ketertiban ilmiah yang rendah. *Kedua*, penelitian kebijakan pendidikan memerlukan acuan teoretis, meskipun bukan merupakan *predetermined theory*. *Ketiga*, penelitian kebijakan pendidikan yang diselenggarakan oleh peneliti kebijakan mensyaratkan keterlibatan intensif para stakeholder atau *study user*. *Keempat*, penelitian kebijakan pendidikan umumnya dilakukan atas dasar permintaan klien. *Kelima*, penelitian kebijakan pendidikan mensyaratkan variabel lunak yang bersifat multi fase dan multi dimensional. *Keenam*, penelitian kebijakan pendidikan sangat prihatin dengan kekuatan sosio-politik serta lingkungan. *Ketujuh*, penelitian kebijakan pendidikan selalu diakhiri dengan rekomendasi untuk keperluan pengambilan kebijakan dalam rangka memecahkan masalah sosial.

#### 4. Metodologi Penelitian Kebijakan Pendidikan

Dalam proses penelitian, peneliti kebijakan pada dasarnya memosisikan diri pada format metodologi penelitian. Ilmu-ilmu sosial-mengadopsi, mengkombinasikan dan menyempurnakan metode kerja para peneliti. Sumber teori yang dipakai oleh peneliti kebijakan harus dilengkapi kemampuan teknis metodologis dan statistika. Karena hampir semuanya mengarah pada teori dasar dan metodologis umum lainnya. Tidak ada satu metode yang komprehensif digunakan dalam penelitian kebijakan pendidikan. Untuk itu, peneliti harus mengetahui berbagai metode yang berbeda dalam tata penerapannya secara selektif guna merumuskan pertanyaan

penelitian. Beberapa metode tersebut, penerapannya tergantung pada ketersediaan informasi. Menurut Nazir (1985) banyak metode penelitian biasa yang digunakan atau dikombinasi (*mixing*) dalam melaksanakan penelitian kebijakan termasuk dalam bidang pendidikan, antara lain 1) metode sejarah; metode deskripsi, terdiri; studi kasus, analisis pekerjaan, atau aktivitas, studi komparatif, studi waktu dan gerakan, metode eksperimen, *grounded research*, metode penelitian tindakan. seperti sintesis terfokus (Smith, Seashore dan Louis, 1982).

Nugroho (2009) menambahkan dua metode penelitian yang bisa digunakan, antara lain: metode analisis isi (*content analysis*) dan metode penelitian jaringan. Penggunaan berbagai metode tersebut menjadi prasyarat pengumpulan data secara intensif, seperti survai; metode ini sangat tepat diterapkan jika penelitian dimaksudkan untuk memperoleh data baru yang dibutuhkan untuk mengembangkan atau memformulasikan kebijaksanaan baru. Metode lainnya mungkin lebih sesuai jika ada pilihan kebijakan, seperti analisis untung rugi dan analisis keefesian dari aspek biaya. Metode ini akan sangat membantu peneliti dalam rangka memilih kebijakan secara maksimal di antara pilihan yang dievaluasi.

Idealnya penelitian kebijakan pendidikan menggunakan atau menerapkan berbagai pendekatan penelitian yang berbeda, misalnya metode kualitatif dan kuantitatif. Kombinasi (*mixing method*) mempunyai banyak keuntungan, seperti: validitas lebih tajam, hasil lebih mantap, dan menambah keluasan wawasan. Ada beberapa variasi kombinasi metode kualitatif dan metode kuantitatif atau sebaliknya (Sugiyono, 2016) Fokus utama data kualitatif dan data kuantitatif bersifat melengkapi, sebaliknya Fokus utama data kuantitatif dan data kualitatif bersifat sebagai pelengkap; Fokus utama data yang dicari di lapangan ditentukan oleh ketersediaan data; Analisis data kuantitatif dan selanjutnya dibahas secara kualitatif;

Deskripsi atau analisis kualitatif dengan disertai bukti-bukti kuantitatif.

Uraian berbagai metode penelitian di atas, peneliti kebijakan pendidikan mesti punya alternatif pilihan untuk merancang metodologi studi penelitian. Jika di cermati kerangka kerja penelitian komposisional, desain penelitian kebijakan pendidikan dapat dipilah jadi dua, yaitu rancangan persiapan dan rancangan pelaksanaan. Rancangan rencana penelitian meliputi inventarisasi dan perumusan tujuan, formulasi masalah, dan urgensi penelitian, kajian pustaka, perumusan hipotesis dan sebagainya. Desain pelaksanaan meliputi teknik pengukuran variabel, penentuan sampel, alat dan coding cara pengumpulan data, analisis data dan editing. Shah (1972) mengemukakan bahwa desain penelitian kebijakan pendidikan meliputi proses kerja: 1) identifikasi dan pemilihan fokus masalah penelitian, 2) menyusun kerangka konseptual untuk masalah penelitian dihubungkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, 3) merumuskan masalah penelitian secara spesifik, meliputi; a) tujuan penelitian; b) ruang lingkup penelitian c) hipotesis yang akan diuji, 4) menyusun rancangan penelitian untuk percobaan atau membangun ancangan penyelidikan, 5) menentukan dan mendefinisikan variabel disertai ancangan pengukurannya, 6) menentukan dan memilih teknik penarikan sampel atau sampling, 7) menyusun alat serta cara pengumpulan data, 8) membuat *coding*, mengedit dan memproses data, 9) menganalisis data serta memilih teknik analisis prosedur statistik untuk penarikan kesimpulan (*generalisasi*) serta inferensi statistik, 10) Menyusun laporan penelitian secara lengkap.

Bentuk laporan kebijakan pendidikan bisa mengadaptasi beberapa jenis naskah kebijakan, antara lain penelitian kebijakan (*policy study*), ringkasan kebijakan (*policy brief*) dan memo kebijakan (*policy memo*). Adapun struktur naskah kebijakan pendidikan memiliki elemen-elemen sebagai berikut 1) judul, 2)

daftar isi, 3) abstrak atau *executive summary*, 4) pendahuluan, 5) deskripsi masalah, 6) pilihan-pilihan kebijakan, 7) kesimpulan dan rekomendasi, 8) catatan akhir, 9) apendik/lampiran, 10) bibliography (Sri Rahayu, 2018). Contoh laporan penelitian kebijakan pendidikan lengkap ada pada bahasan berikutnya).

## 5. Pelaksanaan Rekomendasi

Mendapatkan hasil dan kesimpulan dari penelitian kebijakan pendidikan, peneliti dapat menerapkan prinsip kontrol substansial (Majchrzak, 1984). Sebagian besar informasi secara tipikal dikumpulkan, dianalisis dan penarikan kesimpulan, selanjutnya dikomunikasikan dengan pembuat kebijakan (*study user*). Untuk itu, peneliti harus dapat menentukan dua hal, yaitu data apa yang dapat dianalisis dan dengan teknik apa. Banyak rekomendasi disampaikan untuk memudahkan peneliti kebijakan untuk menarik atau menentukan kesimpulan dan hasil penelitian. Rekomendasi ini harus mendapatkan perhatian serius bagi peneliti kebijakan, agar hasil, kesimpulan dan rekomendasi studi menjadi bermakna.

Peneliti kebijakan disarankan dapat menyajikan hasil riset sesimpel mungkin, agar tidak sulit dipahami dan apa yang tersurat itulah adanya. Sepanjang dimungkinkan, peneliti kebijakan tidak sekali-kali berusaha mengingkari saran ini. Sungguhpun *study user* secara tipikal ingin mengetahui secara mendalam, hasil studi untuk dapat mengevaluasinya secara kritis, umumnya masyarakat tidak banyak mengerti tentang statistik dan istilah-istilah teknisnya. Karena itu peneliti kebijakan harus banyak memperoleh dan menyajikan hasil penelitian yang dapat dengan mudah dimengerti oleh orang kebanyakan atau *lay people*. Untuk itu, analisis data dapat dikerjakan dengan cara-cara tertentu. *Pertama*, analisis data

kualitatif secara kualitatif dan *kedua* analisis kuantitatif. Metode apa pun yang digunakan oleh peneliti kebijakan, perlu diperhatikan adalah bahwa hasil dan kesimpulan yang diperoleh harus bisa dengan gampang dimengerti oleh pembuat kebijakan. Peneliti harus memutuskan untuk membuat sajian hasil penelitian secara mudah dimengerti, seperti alat visualisasi (gambar, tabel frekuensi, grafik, tabulasi silang), uji t (*student t*), rata-rata tertimbang (*weighted mean score*), uji chi-square, uji korelasi,) dan lain-lain. Hasil yang diperoleh dengan teknik analisis semacam ini umumnya dapat dengan mudah disajikan.

Perumusan hasil dan kesimpulan Penelitian Kebijakan Pendidikan pun harus dikaitkan dengan isu-isu etik, sebagaimana disarankan oleh Nagel (1982). Menurut Nagel, bahwa peneliti berkewajiban terhadap subjek kesimpulannya, terhadap analisis kesensitifan dengan jalan mana menentukan bahwa kesimpulan mereka akan berubah sehubungan dengan aneka perubahan, seperti: (a) data masukan; (b) pengukuran-pengukuran (c); nilai-nilai dan asumsi, (d) sampling; dan (e) analisis.

Prinsip-prinsip etik ini secara tidak langsung mengemukakan bahwa peneliti kebijakan perlu banyak waktu untuk merefleksi terhadap output dan kesimpulannya. Bahwa apa yang ada sesungguhnya punya kekurangan-kekurangan dan ada masalah kemampuan generalisasian di persilangan situasi yang berbeda dan teknik-teknik yang dimengerti secara jelas. Penjelasan-penjelasan semacam itu rasa-rasanya sangat bermanfaat, terutama jika hasil dan kesimpulan studi penelitian kebijakan pendidikan melampaui batas-batas situasi yang cenderung berubah jika dikaitkan dengan pada saat data diperoleh dan dianalisis

Berkaitan dengan hasil analisis teknikal, seperangkat kesimpulan dan saran atau rekomendasi kebijakan belum



tetap dapat dirumuskan dan diharapkan dapat membantu memecahkan persoalan-persoalan sosial, sesuai dengan misi dasar Penelitian Kebijakan Pendidikan. Mencurahkan kerja sebegitu jauh, peneliti kebijakan akan merasakan penghampiran tertentu, bahwa saran kebijakan akan tercapai secara efektif sesuai dengan tujuan yang diharapkan jika dilaksanakan dengan baik.

Rekomendasi yang dibuat oleh peneliti kebijakan secara teoretis akan menjelma menjadi tiga kemungkinan, yaitu tidak dapat di implementasikan, dapat diimplementasikan sebagian dan diimplementasikan secara penuh. Lingkungan sosiokultural-ekonomi, lingkungan sosio-politik dan kemauan pembuat kebijakan akan sangat menentukan ujud akhir pelaksanaan rekomendasi studi Penelitian Kebijakan Pendidikan.

Rekomendasi berbenturan dengan kondisi lingkungan sosio-kultural-politik-ekonomi yang senantiasa berubah, pembuat kebijakan dapat saja memperlakukan rekomendasi studi Penelitian Kebijakan Pendidikan dengan berbagai kemungkinan, seperti: a) mengadopsi rekomendasi studi; b) mengadaptasi rekomendasi studi; c) membangun rekomendasi baru; dan d) menolak rekomendasi. Menyusun rekomendasi hasil studi Penelitian Kebijakan Pendidikan tidak cukup hanya memuat apa yang harus kerjakan dan bagaimana mengerjakannya, melainkan membutuhkan seperangkat pertimbangan yang saling berhubungan. Perangkat yang saling berhubungan itu dapat berupa subjek lingkungan, manusia, fisibilitas dan materi lain. Adapun perangkat dimaksud meliputi: a) pemberi rekomendasi; b) isi dan kualitas rekomendasi; c) pembuat kebijakan yang menerima rekomendasi; d) hubungan antara pembuat dan penerima rekomendasi; e) alat dan bahan tersedia bagi kemungkinan implementasi rekomendasi; f) satuan waktu yang akan

digunakan untuk implementasi; g) kondisi lingkungan dalam makna luas; dan h) perbedaan kepentingan Tidak semuanya bahwa rekomendasi yang disusun oleh para perumus kebijakan, katakanlah dalam bentuk rekomendasi hasil kajian, mengalami perubahan yang substansial di tangan pembuat kebijakan atau administrator. Lindblom (1980) mengemukakan bahwa perubahan itu dapat akibatkan oleh beberapa hal: 1) Rincian kebijakan dasar yang kurang lengkap. Dapat dipastikan bahwa tidak ada perumus kebijakan yang dapat merumuskan kebijakan secara lengkap. Tidak semua orang yang berusaha mencobanya, malah sebagian besar di antara mereka meminta atau mengizinkan administrator untuk melanjutkan peraneangan komponen-komponen kebijakan yang telah mereka buat drafnya, 2) kriteria kontradiktif dalam pelaksanaan. Misalnya, ketentuan untuk meningkatkan upah minimal selalu berkontradiksi dengan kemampuan membayar; keinginan untuk memodernisasi masyarakat seringkali berbenturan dengan kultur lokalit yang masih tertutup. 3) insentif yang tidak efektif. Perangsang-perangsang administratif kadangkala tidak cukup tersedia bagi implementasi kebijakan. Banyak petugas yang enggan melaksanakan kebijakan, menghindari pekerjaan yang sulit, kebijakan yang tidak diterima dengan berbagai alasan, 4) Pengarahan yang berbeda. Banyaknya komando sehingga perintah tidak jelas, Pelaksanaan kebijakan seringkali dikomando atau diinstruksi oleh lebih dari satu sumber, terutama kebijakan yang melibatkan antar departemen. Hal ini dapat menghambat, bahkan justru membingungkan, 5) keterbatasan kemampuan. Para perancang kebijakan atau administrator tidak bisa berbuat apa-apa, seperti juga halnya dengan petugas pelaksana. Seringkali administrator bertindak semaunya sendiri, bahkan tidak melakukan apa-apa, 6) kurangnya sarana administratif. Para petugas

seringkali kekurangan/tidak punya kekuasaan dan lemah dalam mengawasi berbagai aspek yang dibutuhkan, termasuk fasilitas fisik, staf, dan dana untuk mengimplemntasikan dasar.

## F. Mengkomunikasikan Hasil Penelitian Kebijakan Pendidikan

Periset kebijakan yang baik adalah komunikator yang baik, yaitu para peneliti yang mampu mengkomunikasikan isi pesan yang direkomendasikan kepada perancang atau buat kebijakan. Hasil studi penelitian kebijakan pendidikan, berupa rekomendasi yang dapat menyelesaikan suatu masalah pendidikan, tanpa dikomunikasikan kepada pembuat kebijakan pendidikan atau dikomunikasikan dalam keadaan tidak dapat diterima baik olehnya, merupakan pekerjaan yang sia-sia. Penelitian itu, tidak punya arti apa-apa, jika hasilnya berupa rekomendasi untuk pemecahan pendidikan tidak bisa disampaikan secara baik kepada perancang kebijakan.

Kemampuan mengkomunikasikan adalah proses penyampaian informasi dari seseorang peneliti kepada pengguna (*user*) untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam rumusan ini, seseorang disebut sebagai peneliti dan orang lain disebut sebagai pembuat kebijakan, sedangkan informasi adalah isi rekomendasi yang disusun oleh peneliti kebijakan, serta manfaat tersebut diasumsikan sebagai pelaksanaan kebijakan dalam rangka menyelesaikan suatu persoalan pendidikan ada di dalam laporan penelitian itu. Dalam konteks ini, tugas peneliti kebijakan pendidikan adalah melaksanakan penelitian mulai dari proses awal sampai dengan tersusunnya output atau saran untuk kebijakan pendidikan, serta mengkomunikasikan hasil penelitian itu kepada pembuat kebijakan. Tugas pembuat kebijakan pendidikan adalah

menerima rekomendasi hasil penelitian, menelaah dan mengimplementasikannya.

Mengkomunikasikan secara efektif hasil penelitian kebijakan pendidikan bukanlah pekerjaan sederhana (Etzioni, 1981). Diperlukan strategi yang dapat dilakukan oleh peneliti kebijakan pendidikan dalam usaha mengefektifkan proses komunikasinya dengan pembuat kebijakan. Perlu ditingkatkan efektivitas komunikasi antara peneliti dengan pembuat kebijakan yang akan menjelma dalam realitas. Proses komunikasi pembuat kebijakan dengan para peneliti dengan segala persoalannya, banyak diwarnai oleh peristiwa interaktif mengkomunikasikan hasil penelitian (*study results*) kepada pembuat kebijakan. Tanpa hubungan komunikatif yang baik antara pembuat kebijakan dengan peneliti akan sangat sulit bagi peneliti untuk memperoleh hasil penelitian dan rekomendasi yang disusunnya dapat dilaksanakan. Fakta menunjukkan bahwa tanpa keterbukaan, keaktifan dan komunikasi yang konstruktif antara peneliti dengan pembuat kebijakan, usaha penelitian kebijakan pendidikan akan menjadi sangat kecil nilainya. Oleh karena itu, hasil penelitian kebijakan pendidikan sering kali diperuntukkan bagi konsumsi' kalangan terbatas, yaitu pembuat kebijakan itu sendiri. (Majchrzak, 1984; Etzioni, 1981)

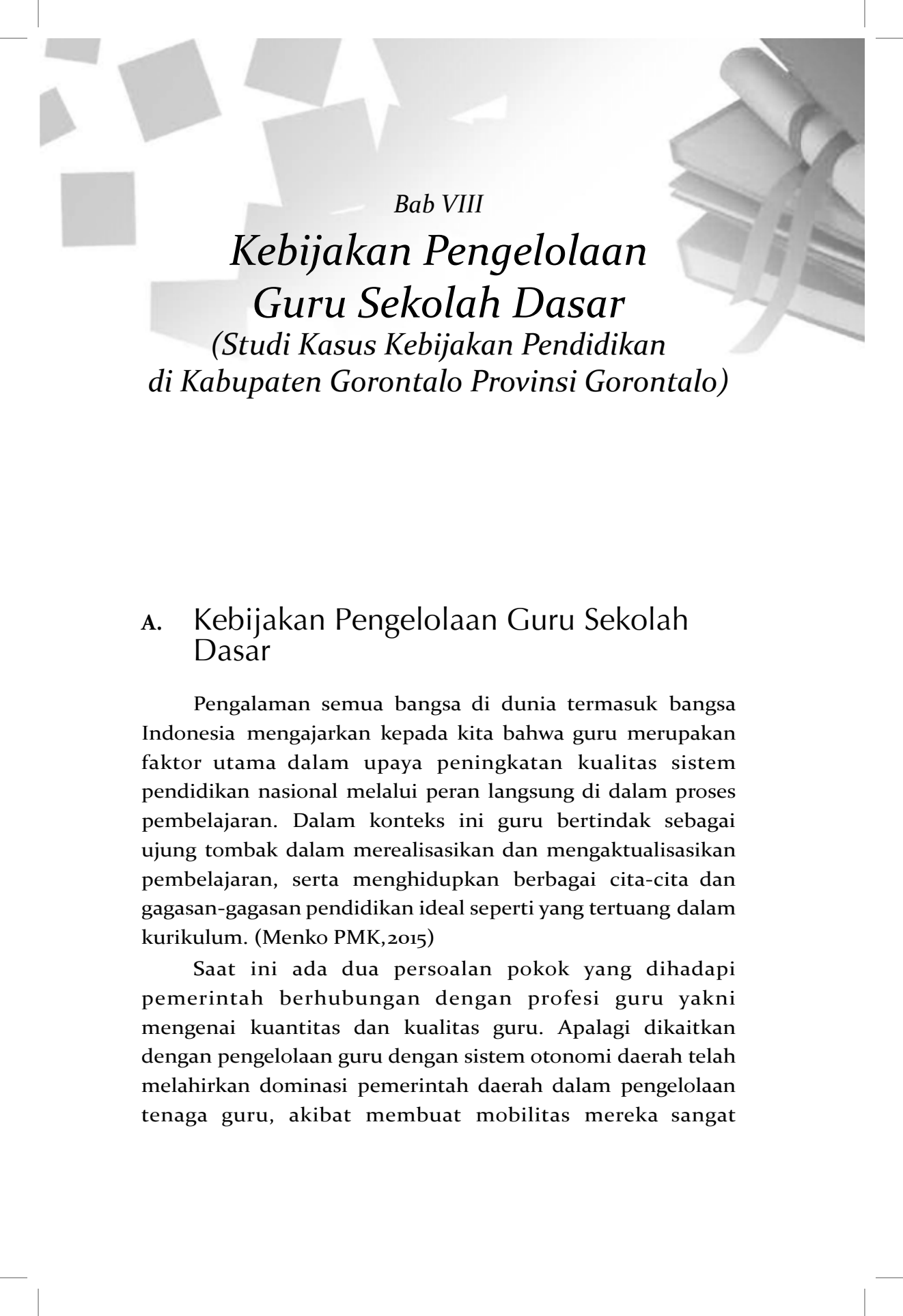
Hubungan komunikatif yang efektif antara pembuat kebijakan dengan peneliti *study user*, stakeholder lainakan menghasilkan beberapa keuntungan, antara lain: 1) menghindari keraguan dari pembuat kebijakan terhadap hasil riset dan kemampuan peneliti, 2) memberi kesempatan luas bagi peneliti untuk memahami masalah dan fakta-fakta kerja perancang kebijakan, 3) menyatupadukan perbedaan kepentingan peneliti dengan kepentingan pembuat kebijakan, bahwa tujuan akhir kerja mereka adalah untuk memecahkan masalah sosial, 4) memberi kesempatan bagi pembuat

kebijakan untuk dapat mengetahui secara lebih jauh tentang informasi yang sesuai bagi penyusunan kebijakan di periode yang datang, 5) memberi kesempatan kepada peneliti kebijakan untuk dapat menggambarkan berbagai perubahan disekitar kebijakan yang mungkin berdampak terhadap studi lebih lanjut.

## Daftar Pustaka

- Awdhana W., (1997), *Metodologi Penelitian*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Danim, Sudarwan, (2005), *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta; Bumi Aksara.
- Dunn, William .N. (2003). *Analisa Kebijakan Publik*. (Peny.: Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- James H.Mc Millan and Sally Schumacher, (2001), *Research in Education*, United States; Long Man Inc.
- Mayer, R.R.& Greenwood, E., (1984). *The Design of Social Policy Research*. (terjemahan Sutan Zanti Arbi & Wayan Ardana). Jakarta: Rajawali.
- Nazir, M. (1985). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Noeng, M. (2003). *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. (2011). *Publik Policy*. Jakarta: Gramedia
- Purnama, Sigit (2010), *Penelitian Kebijakan Pendidikan (Education Poliy Research)*, Makalah disampaikan pada kelas Program Doktor Teknologi Pembelajaran Universitas Negeri Malang, 30 November 2010. UM; Malang

- Putra Nusa dan Hendarmawan. (2012), *Metodologi Penelitian Kebijakan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Rahardjo, M. (2010) *Pengantar Analisis Kebijakan Pendidikan*, (online), ([http:// mudjiarahardjo.com/materi-kuliah/111-pengantar-analisis-kebijakan-pendidikan.html](http://mudjiarahardjo.com/materi-kuliah/111-pengantar-analisis-kebijakan-pendidikan.html)) diakses 15 November 2018.
- Rahayu, Sri; (2018), Penelitian Deskriptif-Penelitian Kebijakan, <http://pelawiselatan.blogspot.com/2011/01/penelitian-deskriptif-penelitian.html>. Diakses, 12 Oktober 2018.
- Rosyada, D., (2010), *Penelitian Kebijakan*, (online), ([http://www.scribd.com/doc/24000181/ penelitian-Kebijakan](http://www.scribd.com/doc/24000181/penelitian-Kebijakan)), diakses 12 Oktober 2018.
- Supandi, Ahmad Sanusi, (1988), *Kebijaksanaan dan Keputusan Pendidikan*, Jakarta: P2LPTK.
- Sugiyono, (2016), *Combination Research Method (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta
- Tilaar, H. A. R. (1998), *Beberapa agenda reformasi pendidikan nasional dalam perspektif abad 21*. Indonesia Tera.
- Tilaar, H.A.R. & Nugroho, R. (2009). *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.



*Bab VIII*

*Kebijakan Pengelolaan  
Guru Sekolah Dasar  
(Studi Kasus Kebijakan Pendidikan  
di Kabupaten Gorontalo Provinsi Gorontalo)*

**A. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar**

Pengalaman semua bangsa di dunia termasuk bangsa Indonesia mengajarkan kepada kita bahwa guru merupakan faktor utama dalam upaya peningkatan kualitas sistem pendidikan nasional melalui peran langsung di dalam proses pembelajaran. Dalam konteks ini guru bertindak sebagai ujung tombak dalam merealisasikan dan mengaktualisasikan pembelajaran, serta menghidupkan berbagai cita-cita dan gagasan-gagasan pendidikan ideal seperti yang tertuang dalam kurikulum. (Menko PMK, 2015)

Saat ini ada dua persoalan pokok yang dihadapi pemerintah berhubungan dengan profesi guru yakni mengenai kuantitas dan kualitas guru. Apalagi dikaitkan dengan pengelolaan guru dengan sistem otonomi daerah telah melahirkan dominasi pemerintah daerah dalam pengelolaan tenaga guru, akibat membuat mobilitas mereka sangat

terhambat. Setidaknya terdapat dua implikasi negatif dari kondisi ini. Yakni mobilitas guru yang terhambat melahirkan psikologi kerja yang tidak nyaman dan rekrutmen guru yang belum professional, jauh dari kebutuhan ideal (Suwandi, 2007).

Persoalan klasik lainnya yang melanda profesi guru dalam konteks pengelolaannya, antara lain; 1) minimnya pengangkatan guru baru, 2) panjangnya jalur birokrasi yang berlaku, c) sulitnya sistem informasi data guru, d) rekrutmen dan promosi guru tertutup, dan e) belum adanya sumber adanya komitmen yang kuat tentang pengangkatan guru honor secara umum, f) distribusi guru belum mendapat perhatian yang serius dalam meningkatkan mutu pendidikan, sehingga mereka lebih cenderung berada di Kota-kota besar (Siregar, Tikwan, 2006;1).

Hal senada disampaikan Mantan Mendikbud RI Anies Baswedan bahwa pemerintah mengisyaratkan rumitnya pengelolaan guru, sehingga memerlukan reformasi terutama dalam hal rekrutmen guru. Fakta beberapa tahun terakhir ini penerimaan tenaga pendidik belum begitu ketat, sehingga semua orang dapat menjadi tenaga pengajar tanpa adaseleksi kompetensi. Ujungnya, pemerintah kesulitan dalam pembinaan dan pengawasannya (Anies Baswedan, Selasa 22 Desember 2015).

Reformasi pengelolaan guru ini bertujuan menjawab kekhawatiran sebagian pihak bahwa pendistribusian guru belum merata dan belum mencapai rasio ideal, terutama pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, guna memastikan program wajib belajar 12 tahun berjalan sukses dan semua anak usia sekolah (*Age-group Population*), terdiri dari: a) 0-6 tahun/year 33.517.600, b) 7-12 tahun/ year 27.381.500, c) 13-15 tahun/year 13.386.000, d) 16-18 tahun/year 13.281.300 bisa dilayani dengan baik (Kemendikbud, 2016;2). Hal ini menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah sesuai amanat Undang-undang Dasar



1945, Undang-undang Nomor tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 5 dan berbagai produk hukum turunannya.

Untuk mencermati pemenuhan kebutuhan layanan pendidikan dasar, terutama di Kabupaten Gorontalo, maka perlukan kajian mendalam tentang kebijakan pengelolaan guru di Sekolah Dasar (SD). Pertanyaan mendasar yang diajukan analisis, apakah jumlah guru SD yang ada saat ini sudah mencukupi? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita bisa mencermati rasio siswa dan guru, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 17 menetapkan bahwa guru tetap pemegang sertifikat pendidik berhak mendapatkan tunjangan profesi apabila mengajar di satuan pendidikan yang rasio minimal jumlah peserta didik terhadap guru SD 20:1 dan MI 15:1

Jika kita merujuk pada penghitungan dan laporan Badan Pusat Statistik Kabupaten Gorontalo tahun 2015 yang lalu, didapatkan rasio guru dibandingkan dengan jumlah rombongan belajar siswa SD berada angka 17:1 (seperti dalam tabel 3.1 di bawah ini), artinya jumlah guru dapat dikategorikan sudah mencukupi dan sudah mengarah pada ukuran ideal. Tentu kondisi ideal ini memerlukan pengelolaan yang lebih cermat dan tepat, yang meliputi proses perencanaan, pengangkatan, penempatan serta pembinaannya. Seiring dengan diterapkannya desentralisasi pendidikan, maka sebagian besar tanggung jawab dalam pengelolaan guru dialihkan dari pemerintah pusat ke daerah, sedangkan peran pemerintah pusat hanya dalam pembuatan kebijakan nasional dan koordinasi. Berkenaan dengan perubahan tersebut, semua persoalan perubahan pengelolaan tenaga pendidik menjadi tanggungjawab bersama bagi pemerintah daerah dan pemerintah pusat, sebagai konsekuensi diperlukan analisis data yang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah, dan sekolah dalam kerangka penetapan kebijakan pengelolaan guru yang baik, seperti dijelaskan dalam tabel 8.1. di bawah ini.

**Tabel 8.1.** Murid, Guru, dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar (SD) di Kab. Gorontalo

Kecamatan/ Subdistrict	Sekolah/ School	Murid/Pupil			Guru/Teacher			Rasio Murid- Guru/
		Laki- laki/ Male	Perem- puan/ Female	Total	Laki- laki/ Male	Perem- puan/ Female	Jumlah/ Total	Pupil Teacher Ratio
Batudaa Pantai	12	717	654	1371	44	64	108	13
Biluhu	9	588	531	1 119	35	47	82	14
Batudaa	10	788	682	1 470	27	76	103	14
Bongomeme	17	1 200	1 184	2 384	53	87	140	17
Tabongo	12	1 138	1 006	2 144	35	70	105	20
Dungaliyo	15	1 163	1 065	2 228	30	105	135	17
Tibawa	29	2 786	2 488	5 274	51	171	222	24
Pulubala	24	1 393	1 382	2 775	32	145	177	16
Boliyohuto	13	881	782	1 663	25	97	122	14
Mootilango	16	1 107	1 002	2 109	37	85	122	17
Tolangohula	13	1 356	1 246	2 602	23	106	129	20
Asparaga	10	897	785	1 682	23	74	97	17
Bilato	9	562	560	1 122	26	46	72	16
Limboto	32	2 927	2 793	5 720	67	239	306	19
Limboto Barat	17	1 339	1 277	2 616	17	136	153	17
Telaga	12	1 299	1 183	2 482	37	120	157	16
Telaga Biru	22	2 105	1 956	4 061	53	183	236	17
Tilango	10	948	923	1 871	23	74	97	19
Talaga Jaya	7	728	691	1 419	12	64	76	19
Kabupaten Gorontalo/ Gorontalo Regency	289	23 922	22 190	46 112	650	1 989	2 639	17

Sumber: Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo, 2015

Source: Education Service of Gorontalo Regency

Dari tabel 8.1. di atas kelihatannya pengelolaan guru bukan disebabkan belum idealnya jumlah guru, melainkan ada

persoalan lainnya. Suwandi (2007) menjelaskan permasalahan pengelolaan guru, sudah dimulai dari pengadaan yaitu ketidaksesuaian kualifikasi guru dengan kualifikasi pelamar (74,5%), formasi tidak sesuai dengan kebutuhan (79,0%), dan mutasi guru yang tidak didasarkan pada kualifikasi guru (72%). Turunan masalah pengadaan, juga menimbulkan kesenjangan berikutnya yang dihadapi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yakni profesionalitas guru yang belum sesuai dengan harapan stakeholder.

Oleh sebab itu pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang antara lain menetapkan bahwa seluruh guru harus memenuhi kualifikasi pendidikan minimal S1 atau D4 dan lulus uji sertifikasi sebagai bukti bahwa guru tersebut memiliki kompetensi profesional sebagai pendidik pada suatu jenjang pendidikan tertentu. Ketentuan ini berdampak pada persyaratan dan kewenangan lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) yang bertugas mengadakan tenaga pendidik dan institusi-institusi lain yang berperan dalam pengembangan kompetensi berkelanjutan bagi tenaga pengajar yang sementara menjalankan kewajibannya. Untuk memperoleh guru yang profesional maka guru wajib memiliki kompetensi, kualifikasi akademik, sehat jasmani dan rohani, sertifikat pendidik, serta memiliki kompetensi untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, (PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru pasal 2). Kegiatan tersebut diharapkan bermuara kepada penyediaan yang tepat dari segi jumlah, kompetensi, persebaran dan kualifikasi, maka dibutuhkan mekanisme yang kondusif bagi terciptanya kerja sama sinergis sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Sehubungan dengan itu, pada tahun 2005 Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPTK) Departemen Pendidikan Nasional, dengan dukungan Bank Dunia mengkaji aspek-aspek terkait dengan

pengangkatan dan penempatan guru, baik dari sisi kebijakan maupun praktik di lapangan. Sambutan Mendiknas dalam peluncuran program BERMUTU bahwa kekurangan jumlah dan kualitas guru menjadi masalah penyelenggaraan pendidikan di banyak daerah terutama di daerah terpencil. Kesejahteraan dan akses informasi serta kesempatan meningkatkan kompetensi merupakan kendala spesifik yang dialami setiap guru di daerah. Oleh sebab itu, pemerataan kesempatan kepada guru, distribusi guru, serta kesejahteraan guru daerah terpencil perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya.

## B. Kebijakan Riset Pengelolaan Guru Sekolah Dasar

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Gorontalo dengan unit analisis yang meliputi analisis kondisi riil data kependidikan yang terkait dengan perencanaan dan analisis kebutuhan guru, distribusi dan pengembangan kompetensi guru. Kajian ini termasuk dalam penelitian kebijakan (*policy research*) karena prosesnya kajian ini dilakukan pada, atau mengkaji terhadap persoalan-persoalan masyarakat yang mendasar, sehingga hasilnya bisa direkomendasikan kepada perancang kebijakan untuk mengambil tindakan secara praktis dalam memecahkan suatu masalah. Pada kajian ini dikemukakan juga beberapa kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah daerah yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya guru dalam menyelesaikan beberapa masalah serta menilai kebijakan-kebijakan yang disertai kekurangan dan kelebihan masing-masing alternatif kebijakan tersebut, kemudian

mengemukakan kebijakan yang dianggap paling sesuai dengan dengan kondisi dan situasi daerah.

Pembangunan sektor pendidikan dewasa ini di Kabupaten Gorontalo merupakan sektor utama yang dan menjadi prioritas sehingga diharapkan menjadi modal utama dalam pembangunan daerah. Namun permasalahan yang dihadapi saat ini adalah secara geografis Kabupaten Gorontalo memiliki wilayah yang sangat luas serta memiliki wilayah pengunungan yang cukup banyak sehingga pemetaan pendidikan, kondisi guru dan penempatannya belum memperoleh perhatian secara maksimal.

Berdasarkan kondisi riil ditemui banyak sekolah yang jumlah siswanya berkurang dari tahun-ketahun karena letak antara satu sekolah satu dengan sekolah yang lain saling berdekatan (tidak lebih dari 1 Km atau dapat ditempuh kurang dari 20 menit), sesuai data dari Dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo bahwa ada delapan belas (18) sekolah yang letaknya berdekatan, empat

(4) sekolah terletak di dua desa yang berbeda, sehingga hanya 14 sekolah yang bisa dilakukan penggabungan menjadi tujuh (7) sekolah yang tersebar di empat kecamatan. Dari data tersebut juga terungkap juga bahwa terdapat beberapa sekolah yang jumlahnya muridnya sedikit sangat kecil (kurang dari 90 orang) tetapi tidak memungkinkan untuk digabung, karena lokasi sekolahnya saling berjauhan. Sekolah-sekolah yang jumlah muridnya relatif sedikit berjumlah 17 yaitu 15 SD dan 2 MI yang tersebar di 5 Kecamatan Tabongo, Tilango, Pulubala dan Mootilango. pendistribusi guru kurang merata di sekolah-sekolah, dijumpai beberapa sekolah yang memiliki kekurangan guru, sementara beberapa sekolah memiliki kelebihan guru, sehingga perlu dilakukan penempatan ulang atau pendistribusian kembali.

Secara garis besar pembagian wilayah di Kabupaten Gorontalo terdiri dari wilayah perkotaan, sub-urban dan urban

(terpencil). Kesenjangan yang terjadi antara ketiga wilayah tersebut adalah di kota banyak terdapat guru inti dan guru berprestasi, di wilayah sub-urban (dekat kota) masih banyak guru belum berkualifikasi sarjana (S1), dan di wilayah urban (terpencil) masih terdapat banyak guru tidak tetap (GTT) dan honor dan masih terdapat guru yang mengajar belum sesuai dengan kualifikasi pendidikannya.

## C. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Gorontalo

Berdasarkan data jumlah siswa SD/MI 46112 dilayani oleh guru sebanyak 2.639 orang, dimana sebanyak 1864 guru yang belum memenuhi kualifikasi S1 yang tersebar pada 18 kecamatan di Kabupaten Gorontalo, dengan mencermati kondisi tersebut maka diperlukan upaya pengelolaan tenaga pendidik yang lebih efektif dan efisien.

Berikut ini dikemukakan beberapa strategi kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah pemerintah Kabupaten Gorontalo yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya guru dalam menjawab persoalan perencanaan, penempatan, pendistribusian dan pembinaan guruyaitu:

### 1. Assesmen Kebutuhan Guru

Berdasarkan ensiklopedia evaluasi yang ditulis oleh Anderson (2006) dan kawan-kawan, analisis kebutuhan dimaknakan sebagai suatu proses kebutuhan sekaligus menentukan skala prioritas. Analisis kebutuhan adalah suatu cara atau metode untuk mengetahui perbedaan antara kondisi yang diharapkan (*should be ought to be*) dengan kondisi yang ada (*what is*). Kondisi yang diharapkan seringkali disebut

kondisi seharusnya, sedangkan kondisi yang ada, seringkali disebut kondisi riil atau kondisi nyata. Dalam konteks pendidikan kebutuhan dimaksud diartikan sebagai suatu kondisi yang memperlihatkan adanya kesenjangan antara yang ada dengan kondisi yang diharapkan. “Kebutuhan” sebagai jarak antara keluaran yang nyata dengan keluaran yang diinginkan. Menurut Koufman (dalam Witkin, 1984) mendefinisikan assesmen sebagai analisis formal yang menunjukkan dan menyimpan antara hasil-hasil yang diinginkan dengan hasil yang nyata, mengatur dalam hal prioritas, dan menyeleksi kebutuhan untuk dicarikan pemecahannya.

Penelitian Witkin (1984:15) tentang assesmen kebutuhan pada pendidikan tinggi dengan menggunakan analisis faktor untuk mengidentifikasi enam elemen assesmen, yaitu: “(1) *educational goals or philosophy given as a of departure*, (2) *need identification and need prioritization*, (3) *selection*, (4) *treatment implementation*, (5) *evaluation*, and (6) *and recycle*.”

Berdasarkan pembahasan maka dapat dikemukakan bahwa assesmen kebutuhan pendidikan adalah proses komponen-komponen dalam pendidikan yang meliputi: personalia, dan sarana/prasarana fisik sekolah. Kaitannya perencanaan kebutuhan guru dan gedung sekolah, assesmen kebutuhan tentang tinggi rendahnya angka putus kecenderungan arus murid, peta lokasi sekolah, keadaan, dan keadaan penduduk usia sekolah. Tujuan assesmen kebutuhan pendidikan adalah untuk: (1) memenuhi persyaratan keuangan dari pemerintah dan sekaligus menunjukkan bahwa program yang ditangani akan mampu mengatasi kritis yang belum terpecahkan, (2) mengetahui tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pendidikan dan kebutuhan-kebutuhan, (3) mencapai suatu konsensus mengenai tujuan untuk perencanaan tingkat lembaga dan antar instansi terkait dalam satu wilayah, (4) mengetahui mana program yang bersifat inovatif dan dapat mendukung memecahkan masalah atau

mempeluas kegiatan belajar dan dapat mendukung berbagai pihak, (5) memperkirakan berbagai kemudahan fasilitas dalam pengembangan kegiatan ekstrakurikuler, (6) perbaikan dan pengembangan pengajaran serta pelaksanaan kurikulum secara efisien, (7) menganalisis kebutuhan informasi dan pelaksanaan program (Witkin, 1984).

Dalam hal ini pemerintah kabupaten Gorontalo seharusnya wajib berperan lebih besar dalam penyeleksian (rekrutmen) dan pengangkatan guru. Masyarakat wajib diikutsertakan dalam menentukan kriteria penyeleksian dan dalam penyeleksian guru-guru dan kepala sekolah. Selanjutnya beberapa rekomendasi terkait dengan sistem rekrutmen dan penempatan guru adalah sebagai berikut.

- a) kebijakan yang berlaku tentang penerimaan (rekrutmen) guru dipertahankan sesuai dengan prosedur rekrutmen pegawai negeri sipil,
- b) sistem pengangkatan guru diatur dan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan penempatan ke daerah didasarkan pada kebutuhan sekolah dan perencanaan daerah,
- c) Sistem mutasi guru dalam kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kotad,
- d) sistem mutasi guru antarkabupaten/kota di dalam propinsi menjadi kewenangan pemerintah propinsi
- e) Sistem mutasi guru antar propinsi menjadi kewenangan pemerintah pusat
- f) Guru-guru baru dapat diwajibkan bertugas di daerah-daerah khusus untuk masamasa.
- g) kerja sekurang-kurangnya selama 2 tahun,
- g) Perlu diadakan ketentuan untuk memindahkan guru antar sekolah (rotasi) sesudah masa yang disepakati,
- h) Pengangkatan jumlah guru perlu mempertimbangkan jumlah kebutuhan minimal,
- i) guru pada setiap sekolah dan jumlah murid (Suwandi, 2007).



## 2. Distribusi Guru melalui *Partisipatory Management*, dan Redistribusi Guru dari Kota ke Desa

Model distribusi guru melalui *Partisipatory management* dapat dipahami sebagai pemberdayaan guru untuk ikut serta mengambil keputusan berkaitan dengan upaya pendistribusian guru di berbagai sekolah. di lingkungan pendidikan Kabupaten Gorontalo, khususnya dalam usaha pemerataan tenaga pendidik dapat diartikan sebagai partisipasi tenaga pendidik untuk ikut serta memecahkan masalah pemerataan tenaga pendidik. Dalam konteks tradisi pejabat yang sudah *menjelaga* warisan kepemimpinan sebelumnya era Orde Baru, konsep ini akan sulit dilakukan. Namun ada beberapa faktor pendukung yang dapat dipakai dalam mengimplementasikan pengelolaan berbasis partisipasi ini yaitu ketentuan beban kerja 24 jam pertemuan bagi tenaga pendidik dan pemberian tunjangan bagi tenaga pendidik yang bertugas di daerah terpencil.

Beban kerja guru menurut Permendiknas Nomor 41 tahun 2007 mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melatih peserta didik dan membimbing, serta melaksanakan tugas tambahan. Beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada pernyataan ini adalah sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan ini memaksa tenaga pendidik agar mereka dapat memenuhi tugasnya. Jika tidak, maka tunjangan fungsionalnya dapat terancam tidak dibayarkan. Pemberian tunjangan bagi tenaga pendidik di daerah terpencil adalah juga berkesempatan untuk menggerakkan tenaga pendidik agar bersedia ditempatkan di daerah terpencil. Pola pemberian tunjangan kepada guru di daerah terpencil dapat diperluas dengan pemberian insentif lainnya bagi yang membantu dalam mengatasi masalah kekurangan guru di sekolah-sekolah

tertentu, jika memiliki kelebihan beban mengajar (Yani, 2010; 47).

Sekaligus melakukan redistribusi guru dari sekolah yang ada di perkotaan untuk ditempatkan di sekolah yang ada di Desa. Apalagi seiring pesatnya pembangunan desa dengan insentif dana desa, kebijakan redistribusi guru ke desa menjadi besar peluangnya. Faktor penentunya ditopang tidak kesejahteraan hidup yang semakin baik di desa. Hal ini sejalan dengan hasil riset Ansar dan Masaong (2009) yang menyatakan bahwa proyeksi kebutuhan guru SD/MI terjadi pada sekolah-sekolah yang ada di sub urban dan urban sedangkan sekolah yang berada di wilayah ibu kota kabupaten mengalami kelebihan. Dengan demikian terjadi kesenjangan pemenuhan kebutuhan guru antara wilayah. Untuk mengatasnya perlu kebijakan redistribusi kembali guru yang menumpuk di perkotaan dengan konsekuensi peningkatan kesejahteraan yang lebih baik.

Karena sudah diberlakukannya sistem desentralisasi pendidikan, maka Pemerintah Kabupaten Gorontalo mesti bertanggung jawab meningkatkan kesejahteraan hidup guru sekolah negeri dan madrasah. Pemerintah kabupaten/kota melalui Depdagri bertanggung jawab mengalokasikan anggaran yang mendorong guru mau mengabdikan di desa. Termasuk menyediakan insentif bagi guru untuk bersemangat mengabdikan di desa.

### 3. Manajemen Kelas Rangkap (*Multigrade*)

Menurut Veenman (1997) menggambarkan kelas *multigrade* yaitu di mana anak-anak dari dua atau lebih nilai yang diajarkan oleh salah satu guru dalam satu ruangan pada saat yang sama. Pembelajaran kelas rangkap (*multigrade model*) merupakan strategi pembelajaran dengan menerapkan perangkapan kelas (dua kelas atau lebih) dan perbedaan tingkat kemampuan yang dilakukan oleh seorang

tenaga pendidik dalam waktu yang bersamaan. Kelas rangkap merupakan gabungan dari beberapa peserta didik dengan tingkatan kelas yang berdekatan, misalnya kelas 1 dan 2, atau kelas 4, 5, dan 6, belajar dengan satu guru di kelas yang sama dan berlangsung selama satu tahun ajaran penuh, agar perencanaan matang dan pelaksanaannya lebih efektif, maka sebaiknya satu kelas rangkap dipegang oleh guru yang sama untuk dua tahun pelajaran dan guru yang mengajar pada beberapa tingkat kelas di satu sekolah. Dalam mengajar di kelas yang situasi-multi, seorang guru tunggal mengajarkan lebih dari satu kelas atau kelompok umur (Little,1995).

Pengajaran *multi-grade* adalah suatu pengaturan instruksional menuntut situasi di mana sekolah mensyaratkan bahwa anak-anak lebih dari satu kelas yang diajar secara bersama-sama memberikan pembelajaran pada suatu aktivitas sesuai dengan tingkat untuk setiap kelas, yang memungkinkan semua anak untuk mendapatkan manfaat yang sama dari pengalaman belajar mereka. Beberapa peneliti menggunakan istilah yang sama antara *multigrade* dan *Multiage*, (Bennet et al.,1983 Pratt, 1986). Negara-negara yang telah melaksanakan sistem pembelajaran *monograde* dan *multigrade* yang telah *conducte* adalah: Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Fintanah, Belanda dan Swedia.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo dalam pelaksanaan kelas rangkap masih ditemukan beberapa kekurangan diantaranya tidak semua guru yang menangani kelas rangkap memiliki pengetahuan dan kemampuan seperti yang dipersyaratkan dalam pembelajaran rangkap serta kemampuan siswa yang sangat kurang sehingga guru selalu dituntut menerapkan berbagai strategi agar pembelajaran dapat terlaksana. Namun disisi lain peneraapan kelas rangkap ini mampu mengatasi kekurangan guru di beberapa sekolah

di wilayah sub urban dan urban, untuk itu diharapkan pemerintah daerah tetap menerapkan pembelajaran kelas rangkap dan menyempurnakan kekurangan-kekurangan tersebut dan lebih mempersiapkan lebih matang.

#### 4. Guru yang di Rolling (*Rolling Teacher*)

*Rolling Teacher* adalah guru yang diberi tugas untuk mengajar dan atau terlibat dalam pengembangan mutu pendidikan di sekolah lain di luar dari sekolah tempatnya bertugas untuk jangka waktu tertentu tanpa dimutasi dari sekolah asalnya, (Antoro, 2010). *Rolling teacher* adalah sistem pemindahan tugas mengajar guru secara periodik di wilayah kabupaten kota (Ditjen PMPTK Depdiknas, 2009).

Secara umum tujuan pelaksanaan *rolling teacher* adalah; (a) pemerataan kualitas belajar dan pembelajaran di sekolah-sekolah yang membutuhkan guru, (b) pemerataan kemampuan dan kualitas profesional guru, pemerataan beban kerja guru, (c) meringankan beban kerja guru yang terlalu berat di daerah terpencil, dan (d) meningkatkan kemampuan/kinerja guru secara merata di semua sekolah.

Sedangkan manfaat *rolling teacher* antara lain (a) memberikan kemudahan kepada guru-guru untuk studi dalam rangka meningkatkan kompetensi dan kemampuan profesionalnya serta meningkatkan kualifikasinya (S1) tanpa meninggalkan tugas mengajarnya, (b) menyediakan ruang kebijakan bagi guru untuk memenuhi jumlah beban jam mengajarnya sebanyak 24 jam pelajaran per minggu, (c) meningkatkan efisiensi pengelolaan pendidikan di Kabupaten, (d) bagi guru-guru pelaku *rolling teacher*, secara tidak langsung akan terus-menerus mengembangkan kinerja dan kompetensinya dan dalam bidang pedagogik, professional, social, dan kepribadian dan (e) bagi guru-guru

yang telah tersertifikasi dapat berkesempatan menunjukkan kebolehannya dan terus menerus mengembangkan kemampuan profesionalnya melalui keikutsertaannya dalam *rolling teacher*.

Guru keliling (*rolling teacher*) untuk SD/MI diberlakukan di kelas lima (5) untuk empat mata pelajaran, yaitu Matematika, IPS, IPA dan Bahasa. Jadi guru inti yang melaksanakan *rolling teacher* bertindak sebagai guru bidang studi di SD/MI. Guru yang melaksanakan *rolling teacher* adalah guru inti yang ditunjuk melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan, yang dipilih berdasarkan penilaian pengawas sekolah. Berdasarkan hasil uji coba yang dilakukan di beberapa sekolah di Kabupaten Gorontalo pelaksanaan *rolling teacher* ini cukup efektif, karena beberapa sekolah yang memiliki kekurangan guru merasa terbantu dengan kehadiran beberapa guru yang lain. Sementara bagi guru yang memiliki jam pelajaran yang kurang dari 24 jam/perminggu bisa memanfaatkan program ini bertindak sebagai *rolling teacher* sehingga tidak kekurangan jam mengajar lagi. Sementara manfaat yang diperoleh bagi siswa adalah siswa merasa termotivasi dan tidak jenuh karena suasana pembelajaran selalu berubah-ubah karena guru yang mengajar selalu berganti-ganti.

## 5. *In service training*

*In-service* pelatihan diterima sebagai metode yang efektif untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan kepercayaan diri secara positif dari guru. Ini adalah proses yang digunakan guru untuk melanjutkan pendidikan setelah mereka telah menerima sertifikasi dalam mengajar dan bekerja secara profesional (Locke, 1984). Informasi Jaringan Pendidikan di Uni Eropa (*Eurydice*) mendefinisikan pelatihan sebagai kegiatan dan praktik di mana guru terlibat dalam

rangka memperluas pengetahuan, meningkatkan keterampilan guru, dan menilai profesionalismenya, (Perron, 1991).

*In-service training* adalah istilah yang menggambarkan serangkaian kegiatan dan persyaratan yang berkenaan dengan pengembangan profesional, terorganisir untuk meningkatkan kinerja semua personil (guru) yang telah ditugaskan dan memegang jabatan di sekolah, sehingga mampu menerapkan program atau inovasi. (Sapp, 1996). Sedangkan menurut Purwanto (1984) *In-service training* ialah segala aktivitas yang diberikan dan diterima oleh para aparat pendidikan, (tenaga pendidik, kepala sekolah dsb) yang bertujuan untuk menambah dan meningkatkan pengetahuan, pengalaman guru-guru dan kecakapan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Program *in-service training* dapat mencakup berbagai kegiatan seperti mengadakan aplikasi kursus, ceramah-ceramah, mengadakan pertemuan sesama guru untuk saling tukar pengalaman, seminar-seminar, kunjungan ke sekolah-sekolah di luar daerah dan persiapan-persiapan khusus dan mengikuti kursus-khusus yang berhubungan dengan tugas pokok. Kegiatan *In-service training* adalah salah faktor kunci dalam pengembangan profesional guru dan memberikan peningkatan pengetahuan melalui peran aktif guru, (Saiti & Saitis, 2006).

Pelaksanaan *in-service training* di Kabupaten Gorontalo secara kuantitas pelaksanaannya masih jarang dilaksanakan, karena kegiatan *in-service training* membutuhkan anggaran cukup besar, hal ini menyebabkan kecilnya kesempatan bagi guru mengikutinya. Secara empiris kegiatan *in-service training* memberikan manfaat pada guru dalam meningkatkan kemampuan, kompetensi, dan pengelolaan pelatihan lebih efektif.

Berikut ini dikemukakan hasil analisis penulis beberapa kebijakan dengan melihat kekurangan dan kelebihanannya masing-masing, yang dilihat pada tabel 8.2 berikut ini.

**Tabel 8.2.** Kelebihan dan Kekurangan Beberapa Kebijakan Pendidikan

No	Jenis Kebijakan	Kelebihan	Kekurangan
1	Assesmen kebutuhan guru	Dapat mengetahui jumlah kebutuhan guru yang dibutuhkan	Tidak dapat direalisasikan secara langsung karena harus menunggu proses penganggaran
		Memperoleh alternatif pengganti dan solusi mengatasi kekurangan guru	Mebutuhkan data yang akurat untuk melakukan proses assesmen
			Proses implementasi membutuhkan waktu dan dana yang cukup lama karena harus survey kelengkapan terlebih dahulu
			Mebutuhkan ahli dalam melakukan proses analisis kebutuhan
			Tidak semua pihak menerima hasil analisis
2	<i>Multigrade</i> (kelas rangkap)	Dapat mengatasi kekurangan jumlah guru dan gedung sekolah	Kemampuan guru belum merata
		Dapat menghemat waktu mengajar	Mebutuhkan pengelolaan waktu yang lebih efektif
		Guru lebih tertantang untuk lebih kreatif dalam proses pembelajaran	Mebutuhkan kreativitas, inovatif dan kemampuan guru yang lebih
			Tingkat pencapaian kurikulum tidak tuntas
			Tidak dapat menghargai perbedaan individu siswa
3	<i>Rolling teacher</i>	Kekurangan jumlah guru dapat diatasi	Secara geografis sekolah di wilayah saling berjauhan dan tersebar di beberapa wilayah
		Memperoleh guru yang berkualitas	Mebutuhkan perencanaan yang lebih matang
		Membantu guru untuk mencukupi jumlah jam mengajar 24 jam/peminggu	Mebutuhkan tenaga yang lebih fit karena harus berpindah-pindah mengajar
		Dapat meningkatkan kesejahteraan guru karena memperoleh insentif	
		Guru merasa tertantang untuk terus mengembangkan kompetensinya	
		Kualitas pendidikan dapat disebarakan kepada sekolah-sekolah tujuan	
		Suasana mengajar lebih <i>fresh</i> karena guru sering berpindah-pindah	
4	<i>In-service training</i>	Meningkatnya kemampuan dan kompetensi para guru	Mebutuhkan anggaran yang cukup besar
		Pengelolaannya lebih efektif	Kemungkinan akan banyak jam kosong di sekolah karena ditinggalkan oleh guru untuk mengikuti kegiatan <i>training</i>
			Materi yang diterima tidak berkesinambungan dan membuat peserta jenuh
			Waktu pelaksanaannya sangat terbatas dan peserta kurang inisiatif
			Tidak semua guru memiliki kesempatan untuk mengikuti kegiatan pelatihan tersebut.

Berdasarkan Tabel 8.2 di atas, maka hasil analisis penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan yang lebih efektif adalah *rolling teacher* karena kebijakan ini dianggap memiliki paling banyak kelebihan dibanding dengan kebijakan yang lain. Kebijakan ini membawa dampak yang positif bagi siswa, guru maupun kepala sekolah misalnya sekolah yang memiliki keterbatasan guru baik secara kuantitas maupun kualitas dapat teratasi, dengan adanya *rolling teacher* sekolah tersebut memiliki tambahan guru dengan mutu yang lebih baik, (Kusumawati, 2009). Secara regulasi kebijakan pelaksanaan *rolling teacher* ini sudah dituangkan dalam peraturan daerah masing-masing, sehingga implementasinya lebih kuat dan terarah.

## D. Kesimpulan dan Saran

### 1. Kesimpulan

Kebijakan yang telah diterbitkan oleh pemerintah Kabupaten Gorontalo dalam pengelolaan sumber daya guru di antara lain; assesmen kebutuhan guru, pembelajaran kelas rangkap (*multigrade*), *rolling teacher* dan *in-service training*. Dalam pelaksanaannya di jumpai bahwa masing-masing kebijakan tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Hasil analisis menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang paling efektif adalah kebijakan *rolling teacher* karena kebijakan ini banyak memberikan dampak yang positif dibanding dengan dampak negatifnya serta jenis kebijakan ini juga dianggap paling sesuai dengan kondisi wilayah kabupaten Gorontalo.

### 2. Saran

Dari hasil analisis ini disarankan kepada pembuat kebijakan agar sebelum mengeluarkan kebijakan harus



melalui proses analisis dampak dari kebijakan dan dalam pelaksanaannya secara berkelanjutan dan konsisten.

## Daftar Pustaka

- Ansar & Masaong. (2009). *Asesmen Kebutuhan Guru dan Gedung pada Pendidikan Dasar (SD/Mi, SMP/MTs) dalam Rangka wajib belajar 9 tahun di Kabupaten Gorontalo Provinsi Gorontalo*. Lemlit UNG.
- Antoro, Billy. (2010). *Sosialisasi SPM Pendidikan Harus Komprehensif*. Jakarta: Depdiknas.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Gorontalo (2015), *Murid, Guru, dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar (SD) di Kabupaten Gorontalo*, <https://gorontalokab.bps.go.id/statictable/2016/10/21/122/jumlah-sekolah-murid-guru-dan-rasio-murid-guru-sekolah-dasar-sd-di-kabupaten-gorontalo-2015.html> (diakses, 4 Oktober 2018)
- Baswedan, Anies, (Selasa 22 Desember 2015), *Rumitnya Pengelolaan Guru*, Pontianak, Pontianakpost.co.id, diakses 15 April 2017
- Bennet, N. O'Hare, E, Lee, J. (1983). *Mixed-age classes in primary Schools: a Survey of Practice*. British Educational Research Journal 9 (1), 41-56.
- Dirjen PMPTK. (2009). *Peluncuran Program BERMUTU*. Jakarta: Depdiknas.
- Kusumawati, Budi. (2009). *Uji Coba Pemerintah Daerah di dalam Mengelola Pendidik dan Tenaga Pendidik*. Dalam Buletin KKG/MGMP. Jakarta.
- Litle, Angela .W. (1995). *Multigrade teaching: a review, of research and practice*, *Educational Research*, serial No. 12 . London, Overseas Development Administration.

- Locke. L.F. (1984). *Research on Teaching Teachers: Where are We Now?*. Journal of Teacheng Physical Education. Monograph 2.
- Menko PMK, (2015), *Guru Ujung Tombak Pendidikan*, Jakarta: Tribunnew.com
- Perron, M. (1991). *Vers un Continuum de Formation des Enseignants: Elements D'Analyse* . Recherche et Formation, 10, 137-152.
- Purwanto, N.(1984). *Administrasi Pendidikan*. Jakarta: Mutiara
- Saiti, A. & Saitis, C. (2006). In Sevice Training for Teachers Who Work in Full-Day Schools Evidence from Greece. *European Journal of Teacher Education*, 29 (4), 455-470.
- Sapp, T.M. (1996). *Teacher Perceptions of the Components of Effective in-Service Training in the Fine Arts and Their Relationship to the Implementation of Curriculum Improment Innovations*. Unpublished Doctorial Thesis. College of Education, Georgia State University.
- Siregar, T (2006) *Analisis dan Pengembangan Pola Distribusi Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Deli Serdang*. Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Negeri Medan.
- Suwandi, (2007), Studi Kebijakan Pengelolaan Guru Pasca Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Peningkatan mutu Pendidikan. *Jurnal Ekonomi & Pendidikan*, Volume 4 Nomor 2, November 2007
- Veenman. S. (1997) *Combination Classes Revisited. Educational Research and Evaluation* 3 (2). 262-27 6.
- Witkin, B. R. (1984). *Assessing Needs in Educational and Social Programs*. Sam Fransisco: Jercey-Bass Publishers.
- Yani, A. (2010). "Kebijakan Distribusi Guru melalui Participatory Management pada Era Otonomi Daerah". *Manajerial*, Volume 9 (17): 47-54.

## Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.  
Jakarta: Depdiknas RI

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Jakarta:  
Depdiknas RI

Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional  
Pendidikan. Jakarta: Depdiknas RI

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 41 tahun 2007  
tentang Standar Proses, Jakarta: Kemendiknas RI.





*Bab IX*

# *Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah*

## A. Konsepsi Era Otonomi Daerah

Pemahaman banyak pihak tentang otonomi daerah, diwarnai pemahaman yang beragam dengan perbendaharaan kata yang sudah tidak asing, bagi kita semuanya. Misalnya *autonomy* yang berasal dari bahasa Yunani, “*autos*” berarti sendiri, dan “*nomos*” yang berarti aturan atau hukum (Abdurrahman, 1987:9). Otonomi juga dimaknai perundangan-undangan sendiri (Danuredjo 1977). Sedangkan (Koesoemahatmadja 1979:9) mengemukakan otonomi adalah mengatur atau memerintah sendiri. Selanjutnya Wajong (1979:16) mengemukakan otonomi daerah merupakan bentuk memajukan kepentingan khusus daerah dan kebebasan untuk memelihara, dengan keuangan sendiri, menentukan pemerintahan sendiri dan hukum sendiri. Selanjutnya dipertegas dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat (5) otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari beberapa pengertian di atas dapat tarik kesimpulan otonomi daerah adalah kemandirian daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri tanpa mengupayakan campur tangan dari pemerintah di atasnya dan pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi daerah tersebut bebas untuk mengekspresikan potensi dan kemampuan yang dimiliki, mempunyai kebebasan bertindak dan berpikir dalam mengambil keputusan sehingga mampu berkarya sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Otonomi daerah juga merupakan perubahan politik yang menjanjikan banyak perubahan, setelah berjalan beberapa tahun otonomi daerah telah menunculkan banyak harapan, termasuk dalam bidang pendidikan. Tetapi juga banyak tantangan yang muncul kepermukaan seperti pembiayaan pendidikan, standarisasi kurikulum, persoalan sumber daya tenaga pendidikan, bahkan yang utama masalah peraturan dan perundang-undangan pendidikan. Salah aspek dalam otonomi daerah yang sangat strategis adalah desentralisasi pendidikan yang menjadi salah satu pilihan pemerintah Indonesia setelah era reformasi bergulir. Faktanya menurut penilaian para ahli mengemukakan bahwa pendidikan nasional masih belum berhasil dari banyak faktor masukan proses dan keluaran, sehingga perludidesentralisasikan.

Secara konseptual banyak teori tentang otonomi yang diberikan oleh para ahli dan penulis, diantaranya Syarif Saleh (1963) mengartikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, hak mana diperoleh dari pemerintah pusat. Dari beberapa teori dan batasan di atas, otonomi daerah jelas menunjuk pada kemandirian daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan untuk mengatur rumah tangganya sendiri tanpa atau mengupayakan seminimal mungkin adanya campur tangan

atau intervensi pihak lain atau pemerintah pusat dan pemerintah di atasnya. Dengan adanya otonomi tersebut, daerah bebas mengekspresikan, berimprovisasi, dan mengapresiasi kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan bertindak, dan berpikir sehingga bisa berbuat sesuai dengan kebebasan yang dimilikinya.

## B. Urgensi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Implementasi Undang-undang 22 Tahun 1999, disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Initinya ada penyerahan sejumlah kewenangan yang semula menjadi urusan pemerintahan pusat menjadi urusan pemerintahan daerah, mengakibatkan terjadinya perubahan dalam berbagai aspek pembangunan di Indonesia termasuk juga dalam hal desentralisasi pendidikan.

Istilah desentralisasi (*decentralization*) pendidikan menurut Agrawal dan Ribot (2000:3) sebagai tindakan pemerintah pusat secara formal menyerahkan kekuasaannya dibidang pendidikan kepada aktor dan lembaga pendidikan pada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu daerah administratif-politis serta hierarki teritorial. Freeman (1983:11) juga menjelaskan Desentralisasi pendidikan berkenaan dengan pergeseran kekuasaan dari daerah ke usat organisasi pendidikan ke bagian organisasi pendidikan yang dibawahnya. Pelaksanaan desentralisasi sistem pendidikan tentunya membutuhkan kebijakan untuk perubahan atau peningkatan mutu. Kebijakanlah yang secara langsung bersentuhan dengan keperluan peningkatan mutu sekolah, karena di dalamnya berkenaan dengan proses pembudayaan. Dengan begitu keberadaan sekolah sangat menentukan dalam kerangka

kelanjutan hidup dan kebudayaan manusia. Sekolah menjadi pranata sosial yang berfungsi untuk mengembangkan sumber daya manusia (SDM) yang diperlukan untuk menjadi pelaku dalam proses pembangunan bangsa. Untuk itu peranan pendidikan harus ditingkatkan sejalan dengan semakin besarnya tantangan yang dihadapi oleh setiap sekolah dalam era globalisasi abad ke-21. Bahkan dalam era otonomi daerah saat ini, tantangan dalam bidang manajemen berbasis sekolah (MBS), kurikulum berbasis kompetensi, pendidikan berbasis masyarakat, sertifikasi guru untuk memperdayakan tenaga kependidikan, dan teknologi pembelajaran yang up to date, memerlukan kebijakan pendidikan yang akurat dalam implementasikan desentralisasi pendidikan, dan kebijakan pendidikan yang berkelanjutan.

Dengan demikian, plus minusnya desentralisasi pendidikan harus dicermati, sekaligus memerlukan sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan-nya. Karena dengan beberapa kewenangan yang begitu besar dimiliki pemerintah daerah tentu berdampak pada perubahan skema dalam manajemen pendidikan sesuai dengan harapan stakeholder pendidikan didalamnya, jika sebelum diberlakukan otonomi daerah stakeholder pendidikan sepenuhnya berada kewenangan pemerintah pusat, maka di masa otonomi pendidikan sekarang ini, peranan sebagai stakeholder akan terdistribusi kepada beberapa pihak yang berkepentingan.

Sejalan dengan arah kebijakan otonomi dan desentralisasi pendidikan yang diwujudkan pemerintah, tanggung jawab pemerintah daerah akan meningkat tahapan pembangunan pendidikan, sejak tahap perencanaan, perumusan kebijakan daerah, implementasi, sampai monitoring atau pemantauan kebijakan di daerah masing-masing yang sejalan dengan kebijakan pendidikan nasional yang digariskan pemerintah.



Pelaksanaan desentralisasi pendidikan menurut Supriadi (2003:71) mengelompokkan sistem desentralisasi pengelolaan pendidikan menjadi empat kemungkinan yaitu: 1) suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan sentralistik tanpa disertai dengan manajemen berbasis sekolah, 2) suatu Negara menganut sistem pengelolaan pendidikan desentralistik (ketingkat provinsi atau kabupaten kota) tetapi tidak diikuti dengan manajemen berbasis sekolah, 3) suatu Negara menganut system pengelolaan pendidikan sentralistik, tetapi pada saat yang sama mengembangkan manajemen berbasis sekolah, 4) suatu Negara menganust sistem pengelolaan pendidikan desentralistik dan sekaligus melaksanakan manajemen berbasis sekolah.

Umiarso (2010:27) mengemukakan otonomi atau desentralisasi pendidikan mempunyai dua arti: pertama menata kembali sistem pendidikan nasional yang sentralistik menuju suatu sistem yang memberikan peluang luas kepada inisiatif masyarakat setempat, kedua otonomi pendidikan bukan berarti melepaskan segala ikatan untuk membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia, melainkan untuk memperkuat dasar-dasar pendidikan pada tingkat *grass root* guna membentuk suatu masyarakat Indonesia yang bersatu berdasarkan kebinekaan masyarakat. Jadi makna otonomi pendidikan ialah stakeholder (masyarakat) diberikan kewenangan kesempatan berpartisipasi dalam pengelolaan pendidikan.

Konsep penyelenggaraan pendidikan yang bersifat desentralisasi dikenal dengan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) (*school based management*) yang merupakan perubahan pradigma pengelolaan pendidikan yang awalnya bersifat sentralistis menuju desentralistis. Artinya manajemen pendidikan yang awalnya terpusat pada pemerintah pusat mulai dari yang bersifat mikro maupun makro beralih kepengelolaan pendidikan pada pola manajemen sekolah di mana sekolah tersebut yang mengelolanya.

Desentralisasi bidang pendidikan ditandai dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 yang menggantikan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 4 ayat (6) disebutkan pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua potensi masyarakat melalui partisipasi dalam penyelenggaraan dan pengendalian kualitas layanan pendidikan. Selain itu undang-undang memberikan kapasitas kepada publik untuk ikut berpartisipasi dan mengelola pendidikan serta peluang untuk menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat.

Desentralisasi pendidikan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari. Tentu saja desentralisasi pendidikan bukan bermakna negatif yaitu untuk mengurangi intervensi atau wewenang pusat melainkan lebih berwawasan keunggulan. Kebijakan umum yang diputuskan oleh pusat sering tidak berjalan efektif karena tidak mempertimbangkan kekhasan daerah dan unsur keagamaan disamping itu membawah ketergantungan sistem manajemen dan implementasi pendidikan yang tidak sesuai dengan keinginan lokal, menghambat kreativitas, dan menciptakan kebiasaan menunggu petunjuk dari atas pusat

Dengan demikian desentralisasi pendidikan bertujuan untuk memberdayakan peranan unit bawah atau masyarakat dalam menangani persoalan pendidikan di lapangan. Desentralisasi pendidikan yang memfokuskan pada pemberian kekuasaan yang porsinya lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan mutu pendidikan. Desentralisasi pendidikan meliputi suatu proses pemberian kekuasaan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dan pada saat kewenangan yang porsinya lebih besar juga diberikan pada tingkat sekolah.

Desentralisasi pendidikan adalah meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, meningkatkan pendayagunaan potensi daerah serta terciptanya infrastruktur kelembagaan yang menunjang terselenggaraan system pendidikan yang sesuai dengan perkembangan zaman dan perkembangan ilmu dan teknologi. Dalam penerapan desentralisasi pendidikan, unsur pelibatan masyarakat suatu hal yang sangat penting. Sebab salah satu keberhasilan desentralisasi pendidikan yang terwujud pada manajemen berbasis sekolah (MBS) adalah kemampuan sekolah mengajak masyarakat berpartisipasi dalam mendukung terselenggarannya pendidikan. Pihak masyarakat yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pendidikan antara lain: orang tua siswa, anggota komite sekolah, masyarakat, tokoh agama serta LSM.

Menurut Hasbullah (2007:14) mengemukakan desentralisasi pendidikan merupakan sebuah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebinekaan. Santoso Hamijoyo (1993:3) ada beberapa hal yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan yaitu: (1) pola dan pelaksanaan manajemen harus demokratis, (2) pemerdayaan masyarakat harus tujuan utama, (3) peran serta masyarakat bukan pada stakeholdertetapi menjadi sebagian muntlak dalam pengelolaan pendidikan, (4) pelayanan harus lebih cepat, efisien, efektif, melebihi pelayanan era sentralisasi demi kepentingan peserta didik, (5) keanekaragaman aspirasi dan nilai serta norma local mesti dihargai dalam kerangka dan demi penguatan system pendidikan nasional.

## C. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Menurut kebijakan pemerintah yang termuat dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah dan sejalan dengan itu Undang-undang No. 25 tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan konsekuensi dari keinginan era reformasi untuk menghidupkan kehidupan demokrasi. Maka Di era otonomi daerah kebijakan strategis yang diambil Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah adalah: 1) Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah (*School Based Management*) yang memberi kekuasaan pada sekolah untuk merencanakan sendiri upaya peningkatan kualitas secara menyeluruh; 2) Pendidikan yang berbasis pada partisipasi komunitas (*community based education*) agar terjadi interaksi yang positif antara sekolah dengan masyarakat, sekolah sebagai *community learning centre*; dan (3) Dengan menggunakan paradigma belajar atau *learning* paradigma yang akan menjadikan pelajar-pelajar atau *learner* menjadi manusia yang diberdayakan. (4) 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 input baru dari manusia yang mencintainya, dan lingkungannya dapat memberikan topangan hidup yang membawa manusia yang mencintainya merasakan kebahagiaan duniaakhirat.

Pada awal tahun 2001 diluncurkan program MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). Program ini diharapkan

yakini akan meningkatkan partisipasi masyarakat pemerhati pendidikan (*stakeholders*) dalam memberikan kepedulian dan perhatian terhadap dunia pendidikan, khususnya sekolah. Dalam implementasi konsep MBS, mensyaratkan sekolah membentuk Komite Sekolah yang keanggotaannya bukan hanya orangtua siswa yang belajar di sekolah tersebut, namun mengikutsertakan pula siswa, guru, tokoh masyarakat dan pemerintahan di sekitar sekolah, dan bahkan dunia industri.

Tujuan program MBS di antaranya menuntut sekolah agar dapat meningkatkan kualitas pelaksanaan dan layanan pendidikan (*quality insurance*) yang dirancang secara kolektif dengan Komite Sekolah. Masyarakat dituntut partisipasinya bukan hanya membantu dari aspek dana operasional pendidikan di sekolah tersebut, tetapi juga membantu pula mengontrol dan mengawasi mutu pendidikan. Salah satunya adalah, diharapkan dapat memutuskan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Realisasi dari ini, komite mengumpulkan dana masyarakat, termasuk dari orangtua siswa untuk mendukung dan membantu operasional sekolah untuk mencapai mutu pendidikan.

Sebetulnya, sejak program MBS ini digulirkan, peran komite sekolah mulai tampak, terutama dalam mengumpulkan sumber-sumber pembiayaan pendidikan, baik sebagai suport terhadap pengadaan sarana dan prasarana pendidikan maupun untuk peningkatan mutu pendidikan. Tentu saja, termasuk pula untuk meningkatkan mutu kesejahteraan tenaga pendidik di sekolah itu. Namun, peran komite di tingkatan pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/ MTs) yang sudah mulai baik ini terhapus kembali oleh program berikutnya, yaitu Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program ini sesungguhnya sangat baik, sebagai salah satu bentuk tanggungjawab pemerintah pada pendidikan, sehingga dapat membantu kepedulian masyarakat dalam membantu pendanaan pendidikan. Namun, isu yang

dikembangkan adalah “Sekolah Gratis” sehingga mengurangi kepedulian masyarakat terhadap pendidikan yang sudah mulai terbangun dalam MBS. Dari hal di atas, pada beberapa sekolah yang pemahaman anggota komite sekolah atau para pendidik masih rendah, beranggapan seperti halnya BP3, maka penetapan akuntabilitas pendidikan melalui peran *stakeholders* pendidikan semakin berkurang. Maka, jangan heran jika banyak sekolah yang lapuk, rusak, bahkan ambruk dibiarkan oleh komite sekolah, sambil berharap bantuan datang dari pemerintah.

Dalam hal pengelolaan mikro pendidikan pun masih ditemukan banyak masalah. Manajemen pendidikan pada satuan pendidikan tertentu (sekolah) menjadi kewenangan kepala sekolah. Demikian pula, pelaksanaan pembelajaran di kelas memang seluruhnya harus menjadi kewenangan guru. Berdasarkan kewenangan profesionalnya, guru bertugas mendesain pembelajaran, melaksanakan, dan mengevaluasi hasil pembelajaran. Namun, pada SMTP dan SMTA sebagian kewenangan meluluskan hasil belajar siswa masih menjadi “proyek pemerintah pusat” dengan alasan sebagai fungsi control kualitas lulusan. Demikian pula pada level sekolah dasar di kabupaten/kota, ujian akhir masih menjadi kewenangan dinas pendidikan kabupaten/kota, dengan dalih “ikut-ikutan” pemerintah pusat mengontrol kualitas pendidikan di daerah. Padahal, dilihat dari hakikat pembelajaran dan sejalan dengan otonomi pendidikan, evaluasi merupakan bagian dari tugas pengajaran seorang tenaga pendidik, sehingga kewenangan itu jangan “dirampas” oleh birokrasi pendidikan. Fakta itu menunjukkan bahwa pelaksanaan MBS pada tingkatan mikro yang belum sepenuhnya diserahkan.

Sehubungan dengan evaluasi kebijakan pendidikan Era Otonomi masih belum tersusun dengan baik dan jelas maka di lapangan masih muncul berbagai macam metode dan cara dalam mengimplementasikan program peningkatan kualitas

pendidikan. Sampai masa sekarang ini output dari kebijakan tersebut belum tampak, namun berbagai strategi di daerah telah menunjukkan warna yang lebih baik. Misalnya, beberapa langkah program yang telah dilaksanakan di beberapa wilayah, berhubungan dengan kebijaksanaan pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas berbasis sekolah dan peningkatan kualitas pendidikan berbasis masyarakat diimplementasikan sebagai berikut; 1) telah berlakunya UAS dan UAN sebagai pengganti EBTA /EBTANAS, 2) telah diterapkan muatan lokal dan pelajaran keterampilan di sekolah SLTP,

3) pemberian insentif kepada guru-guru negeri, 4) bantuan dana operasional sekolah, serta 5) bantuan peralatan praktik sekolah, 6) bantuan peningkatan SDM sebagai contoh pemberian beasiswa pada tenaga pendidik dalam rangka melanjutkan studi di perguruan tinggi.

Salah satu hambatan besar yang dihadapi Bangsa Indonesia dalam desentralisasi ialah memperbaiki semua persoalan sebagai dampak derasnya arus globalisasi. Padahal masalah dampak hura hara dapat menghilangkan tirani pemerintahan pun belum selesai, harus pula bersiap segala dampak dari derasnya arus globalisasi. Globalisasi yang sering dianggap sebagai penyebab muncul persoalan bagi kehidupan bangsa, jika dimanfaatkan dapat senantiasa membawa manfaat bagi kehidupan.

Dalam era otonomi sebetulnya terbuka kesempatan yang cukup besar untuk membangun dunia pendidikan di daerah menjadi lebih baik. Karena Bupati/Walikota memiliki kekuasaan penuh dalam menentukan kualitas pendidikan sesuai kondisi daerahnya. Jadi dalam era desentralisasi mutu pendidikan untuk di masa yang akan datang lebih banyak tergantung pada komitmen daerahnya untuk merumuskan visi dan misi daerahnya masing-masing. Jika daerah cukup visioner, pengembangan sektor pendidikan dapat memiliki peluang besar untuk dapat mencapai standar mutu sesuai

dengan keinginan para stakeholder. Manakalah para bupati di setiap daerah memiliki keinginan yang kuat dan kemudian disertai dengan keputusan dan sistem perencanaan yang mengedepankan bidang pendidikan sebagai human investment di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah itu dapat memiliki praksis yang baik dan mutu pendidikan akan dapat dicapai. Begitupun sebaliknya manakala para bupati di daerah menganggap bahwa pendidikan belum penting sehingga visi dan misi pendidikan di daerah itu tidak dirumuskan secara jelas dalam system perencanaan yang baik, maka kemungkinan besar tidak dapat diderivasikan menjadi praksis pendidikan yang solid, jika hal ini terjadi praksis pendidikan tidak dapat diimplementasikan secara professional. Ujung-ujungnya setiap membahas visi dan misi pada tingkatan pendidikan berubah menjadi sesuatu yang dipandang luar biasa. Situasi semacam ini akan menyebabkan para praktisi pendidikan di daerah kehilangan arah dalam mencapai tujuan dan menjalankan fungsinya secara professional. Oleh sebab itu di era desentralisasi pendidikan saat ini merupakan saat yang menentukan membangun budaya tata kelola

Dalam konteks pelaksanaan desentralisasi pendidikan ditegaskan bahwa sistem pendidikan nasional yang bersifat terpusat selama ini kurang menyebabkan terjadinya demokratisasi dan otonomi penyelenggaraan pendidikan. Sebab sistem pendidikan yang terpusat diakui tidak bisa mengakomodasi keberagaman sekolah, keberagaman daerah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung menghilangkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Menguatnya aspirasi warga bagi otonomisasi dan desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari fakta bahwa adanya kelemahan konseptual dalam implementasi pendidikan nasional selama ini, yaitu: 1) kebijakan pendidikan nasional sangat terpusat dan serba seragam yang gilirannya



menghilangkan keanekaragaman sesuai dengan fakta, ekonomi, kondisi daerah, budaya masyarakat Indonesia di berbagai kabupaten/kota, 2) kebijakan dan implementasi pendidikan nasional lebih mengarah pada pencapaian target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengesampingkan proses pembelajaran yang efektif dan mampu mewujudkan semua ranah pada potensi peserta didik, termasuk nilai-nilai mata pelajaran dalam bentuk ujian nasional, ataupun kejuaraan pada olimpiade science dan lainnya.

Kebijakan pendidikan oleh pemerintah ditandai dengan kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah serta ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom serta beberapa Peraturan Pemerintah yang lain sebagai petunjuk teknisnya telah membawa dampak yang cukup besar dalam berbagai aspek pemerintahan terutama dalam penyelenggaraan pendidikan dan kebudayaan, dimana sudah diatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai daerah otonom dalam penyelenggaraan pendidikan, sebagai berikut:

Pemerintah memiliki kewenangan dalam hal: 1) penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya, 2) penetapan standar materi pelajaran pokok, 3) penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik, 4) penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan, 5) penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa, 6) penetapan persyaratan peningkatan/zoning,

pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya, serta persyaratan penelitian arkeologi, 7) pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional, 8) penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah, 9) pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta pengaturan sekolah internasional, 10) pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia

Sementara itu, kewenangan pemerintah Provinsi dalam pengelolaan pendidikan meliputi sebagai berikut; 1) penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang atau tidak mampu, 2) penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah, 3) mendukung/membantu pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis, 4) pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi,

5) penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan atau penataran guru, 6) penyelenggaraan museum propinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional, serta pengembangan bahasa dan budaya daerah

Dipertegas lagi dengan hadirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, memungkinkan daerah itu untuk melakukan kreasi inovasi, dan improvisasi dalam usaha mengembangkan daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Pemberlakuan desentralisasi pendidikan tersebut

membawah dampak terhadap perubahan dalam implementasi pendidikan yang salah satunya adalah menurunnya peran pemerintah pusat dalam manajemen pendidikan, seperti pada tabel 9.1 di bawah ini.

**Tabel 9.1. Pembagian Urusan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota**

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT (03)	PEMERINTAH PROVINSI (04)	PEMERINTAH KAB/KOTA (05)
(01) 1	(02) Manajemen Pendidikan	Penetapan Standar Nasional Pendidikan (SNP) Pengelolaan Pendidikan Tinggi (DIKTI)	Pengelolaan Pendidikan Menengah (DIKMEN) Pengelolaan Pendidikan Khusus (SLB)	Pengelolaan Pendidikan Dasar (DIKDAS) Pengelolaan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Nonformal (PNF).
2	Kurikulum	Penetapan Kurikulum Nasional Pendidikan Menengah, Pendidikan Dasar, Pendidikan Anak Usia Dini, dan Pendidikan Nonformal	Penetapan Kurikulum Pendidikan Muatan Lokal Pendidikan Menengah (MULOK DIKMEN) dan Kurikulum Pendidikan Khusus (MULOK SLB).	Penetapan Kurikulum Pendidikan Muatan Lokal Pendidikan Dasar (MULOK DIKDAS), Pendidikan Anak Usia Dini (MULOK PAUD), dan Pendidikan Nonformal (MULOK PNF).
3	Akreditasi	Akreditasi Perguruan Tinggi, Pendidikan Menengah, Pendidikan Dasar, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), dan Pendidikan Nonformal	~	~
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PTK)	Pengendalian Formasi Pendidik, pendanaan pendidik, dan pengembangan karier pendidik Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas provinsi	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota
5	Perizinan Pendidikan	Penerbitan izin Perguruan Tinggi Swasta (PTS) yang diselenggarakan oleh masyarakat Penerbitan izin penyelenggaraan pendidikan satuan asing (INTERNASIONAL).	Penerbitan izin Pendidikan Menengah (DIKMEN) yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan dasar (DIKDAS) yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Nonformal (PNF) yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6	Bahasa dan Sastra	Pembinaan Bahasa dan Sastra Indonesia	Pembinaan Bahasa dan Sastra yang penuturannya lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam satu daerah provinsi	Pembinaan Bahasa dan Sastra yang penuturannya lintas daerah Kabupaten/Kota.

Sumber: Lampiran UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Disadari bahwa pemberian kuota yang lebih besar kepada daerah untuk implementasikan pembangunan dibidang pendidikan membawa beberapa dampak seperti bidang perencanaan, adminitrasi, keuangan, kelembagaan, dan sebagainya. Oleh sebab itu kesiapan daerah untuk bisa memerankan peran yang lebih besar menjadi pusat dalam implementasi otonomi pendidikan. Walaupun otonomi pendidikan merupakan sebuah keharusan, namun dalam faktanya implementasi otonomi pendidikan terlihat satu tindakan yang terburu-buru dan kurang siap. Hal ini dapat terlihat diberbagai persoalan yakni sumber daya manusia (SDM) daerah, sarana dan prasarana yang kurang memadai, manajemen pendidikan yang belum optimal dan lain sebagainya.

Diantara persoalan yang dihadapi pendidikan di daerah sekarang adalah menyangkut mutu lulusan yang masih rendah, kekurangan guru dan kualifikasinya yang tidak sesuai, ketidak merataan penyelenggaraan pendidikan, masalah relevansi, kurikulum dan hal-hal lain sebagainya, ini merupakan suatu pekerjaan rumah yang cukup berat bagi pemerintah daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Pemahaman dan komitmen yang kuat dari pemerintah daerah tentang pendidikan sangat dibutuhkan sebagai upaya menjawab permasalahan tersebut. Adapun kebijakan nasional yang menjadi skala prioritas pemerintah mestinya mendapat perhatian dari sekolah. Dengan demikian sekolah harapan memiliki akuntabilitas yang tinggi kepada masyarakat maupun pemerintah, karena keduanya merupakan pelaksana pendidikan di sekolah.

## D. Implikasi Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pendidikan

Mulyasa (2004:23) menjelaskan implikasi desentralisasi tata kelola pendidikan adalah pemberian kewenangan pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengelola pendidikan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerahnya masing-masing. Perubahan struktur kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan efektivitas serta efisiensi dalam perencanaan dan implementasi pada unit-unit kerja yang menyelenggarakan pendidikan di daerah sangat perlu dilakukan. Termasuk tata kelola urusan kepegawaian yang menyangkut perubahan dan pemberdayaan sumber daya manusia yang mengedepankan pada profesionalisme, serta perubahan-perubahan pembiayaan pendidikan.

Dalam persepektif dampaknya, Abdul Halim (2001:15) mengemukakan bahwa indikasi keberhasilan desentralisasi adalah adanya peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin berkeadilan, maju, pemerataan serta hubungan yang serimbang antara pusat dan daerah serta antar wilayah. Keadaan tersebut hanya dapat tercapai apabila lembaga sector public dan dikelola dengan memperhatikan konsep kinerja program pembangunan yang dilaksanakan.

Kebijakan otonomi daerah, bagaimanapun dapat membawahkan implikasi yang sangat besar dalam berbagai tatanan pemerintahan baik pusat maupun daerah tak terkecuali dalam hal ini dibidang pendidikan. Mardiasmo (2002:83). Pendidikan merupakan salah satu kewenangan yang diserahkan pemerintah pusat ke daerah. Namun dalam pelaksanaannya ternyata banyak mengalami masalah, meskipun hal ini bukan merupakan alasan orang untuk

menyalahkan kebijakan otonomi daerah sebab pada dasarnya lebih banyak tertumpu pada kesiapan daerah itu sendiri, terutama menyangkut sumber daya manusia daerah dan pengetahuan orang terhadap otonomi daerah itu sendiri.

Implikasi otonomi daerah bagi desentralisasi pendidikan sangat tergantung pada distribusi kewenangan di bidang pendidikan yang ditangani oleh pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Jika mengacu pada Undang-undang No 22 tahun 1999 maka kewenangan di sektor pendidikan yang terkait dengan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan sektoral dan nasional secara makro, kebijakan pembinaan dan pemerdayaan sumber daya manusia, serta kebijakan standarisasi nasional akan ditangani oleh pusat, sedangkan yang lainnya akan ditangani oleh daerah.

Masih belum jelas benar interpretasi pelaksanaan desentralisasi di bidang pendidikan dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. salah satunya tentang status guru, kepegawaian, yakni tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) pusat atau PNS daerah akan sangat berpengaruh pada alokasi anggaran, yaitu pembiayaan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan belanja daerah. Implikasi lain dari status guru adalah fleksibilitas daerah dan sekolah dalam proses rekrutmen, pengangkatan, mutasi, penempatan, pemberhentian serta evaluasi atas kinerja guru.

Dari aspek kurikulum, perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang akan ditetapkan oleh pemerintah pusat, sementara muatan local yang dalam persentase cukup signifikan diserahkan kepada masing-masing daerah atau bahkan langsung masing-masing ke sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh pusat misalnya (kurikulum 2004) dan daerah hanya dapat merancang bagian kurikulum yang berupa muatan

lokal. Misalnya daerah Gorontalo muatan lokal kurikulum ditetapkan pada mata pelajaran bahasa ibu yakni bahasa Gorontalo.

Pertanyaannya apakah arah desentralisasi pendidikan, memberikan sekolah-sekolah kekuasaan yang porsi nya lebih besar menentukan kebijakan-kebijakan tentang organisasi, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah serta sumber -sumber pendanaan sekolah dan proses belajar mengajar?. Karena, otonomi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pembiayaan yang lebih besar dari pusat ke daerah, akan tetapi juga meliputi pemberian kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah, sehingga mereka dapat merancang proses belajar mengajar dan pengembangan sekolah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing sekolah.

Oleh sebab itu, dalam rangka menyambut desentralisasi yang sekaligus di sebut otonomi penyelenggaraan pendidikan, ada tujuan utama program perbaikan sistem dan pengelolaan pendidikan di Indonesia dalam pengimplementasian pendidikan mencakup beberapa hal yaitu: *Pertama*, struktur organisasi pendidikan hendaknya terbuka dan dinamis, serta merencanakan otonomi dan pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, *kedua*, fasilitas pendidikan dan saran pembelajaran formalkan berdasarkan prinsip edukatif sehingga sekolah/ lembaga pendidikan merupakan tempat menyenangkan belajar, berprestasi, berkreasi, berkomunikasi dan berolahraga, serta menjalankan perintah agama, *ketiga*, tenaga kependidikan terutama tenaga pengajar harus direkrut melalui proses seleksi LPTK, *keempat*, struktur kurikulum pendidikan hendaknya mengacu pada penerapan system pembelajaran tidak terikat pada penyelesaian target secara



seragam percaturwulan, *kelima*, proses pembelajaran tuntas diterapkan dengan berbagai modus pendekatan pembelajaran, peserta didik aktif sesuai dengan tingkat kesulitan konsep-konsep dasar yang dipelajari, keenam system penilaian hasil belajar secara berkelanjutan, *ketujuh*, dilakukan supervisi dan akreditasi, supervise bertujuan untuk pengendali mutu (*quality control*) dan akreditasi dilakukan untuk menjamin mutu (*quality assurance*), *kedelapan*, pendidikan berbasis masyarakat.

Implikasi-implikasi tersebut menjadi suatu kewajaran dan akan berdampak pula pada system pendidikan yang ada sehingga pola sistem pengelolaan sekolah sekolah nanti juga dapat berubah serta membawah arah baru dalam bidang pendidikan. Khususnya sekolah dalam mendesain sekolah sendiri kedepan. Oleh sebab itu perlu dibangun system manajemen yang secara internal bias menjadi alternatif pemecahan masalah dalam internalisasi dirinya dengan demikian sekolah dapat dimanajemen dengan optimal oleh staf atau petugas yang professional dan pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang lebih dekat serta tahu tentang kebutuhan dan potensisekolah.

Untuk mengimplementasikan otonomi pendidikan secara nasional tampaknya mengalami banyak kendala, karena sejumlah kendala dan masalah yang harus diselesaikan. Masalah-masalah yang berkaitan dengan substansi dalam pendidikan sebagai berikut.

## 1. Masalah Kurikulum

Dalam konteks desentralisasi pendidikan kurikulum suatu lembaga pendidikan tidak hanya terdiri dari daftar mata pelajaran yang diharapkan di dalam suatu jenis dan jenjang pendidikan. Dalam makna yang luas kurikulum adalah berisi kondisi yang telah menghasilkan suatu rencana atau

program pembelajaran tertentu, juga berkenan dengan proses yang terjadi dalam pembelajaran, fasilitas yang tersedia yang mendukung terjadinya proses, dan akhirnya produk atau hasil proses. Oleh sebab itu masyarakat di Indonesia yang sangat heterogen dengan berbagai macam keseragamannya seperti: budaya, adat, suku, sumber daya alam dan bahkan sumber daya manusia. Setiap daerah mempunyai kemampuan dan kesiapan yang berbeda dalam implementasi otonomi pendidikan. Persoalan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada rendahnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Situasi ini memicu terciptanya pengangguran lulusan sebagai dampak tidak relevannya kurikulum dengan situasi daerah.

## 2. Masalah Sumber Daya Manusia (SDM)

Sejak kebijakan otonomi daerah pengelolaan sumber daya manusia di daerah baik di provinsi, kabupaten/kota memang cukup memprihatinkan. Para pejabat daerah (Gubernur, Walikota, Bupati,) yang kewenangannya sangat besar seringkali menempatkan orang-orangnya sesuai dengan keinginannya dan jarang memperhatikan aspek profesionalisme, padahal sumber daya manusia merupakan ujung tombak yang paling utama dalam melakukan pelaksanaan otonomi pendidikan, ada keraguan dalam bidang kesiapan sumber daya manusia antaranya belum kesesuaian antara lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada semakin jauh pelaksanaannya. Implementasi otonomi pendidikan masih menyimpan dalam penempatan SDMnya seperti: pengangkatan manajemen pendidikan yang tidak memperhatikan profesionalisme dan latar belakang, kepala dinas pendidikan yang diangkat dari mantan camat, kepala dinas pasar bahkan kepala dinas pemakaman yang terkadang tidak paham persoalan pendidikan.

Kadang koordinasi lembaga agak terlambat karena tidak ada hubungan secara hirarkis antara lembaga yang ada di tingkat kabupaten/kota dengan provinsi. Ketika dinas pendidikan provinsi harus melaksanakan koordinasi dengan dinas pendidikan kabupaten/kota, tetapi pada waktu bersamaan di kabupaten/kota juga dilaksanakan rapat dinas dengan Bupati/Walikota, maka kepala dinas pendidikan biasanya lebih memilih rapat dengan bupati/walikota yang merupakan atasnya, kutimbang mengikuti rapat koordinasi dengan dinas pendidikan propinsi. Akibatnya hanya utusan yang mewakili kepala dinas kabupaten/kota yang hadir, dalam hal ini terkadang informasi yang diperoleh juga tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Fenomena ini sudah hal yang biasa terjadi sejak otonomi daerah. Bagaimanapun penempatan sumber daya manusia tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan profesionalnya dan banyak tenaga kependidikan yang latar belakang pendidikannya tidak relevan kerja yang ditekuninya merupakan penghambat dalam pelaksanaan sistem desentralisasi pendidikan.

### 3. Masalah Dana dan Sarana Prasarana Pendidikan

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang system pendidikan nasional sudah mengamanatkan tentang pentingnya alokasi anggaran dana untuk pembiayaan dan pembangunan pendidikan. Dalam pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa. Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari anggaran pendapatan belanja Negara (APBN) pada sector pendidikan dan minimal 20% dari anggaran pendapatan daerah (APBD).

Sayangnya amanat yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum yang jelas dengan berbagai dalil dan alasan sampai saat ini masih memiliki multafsir dalam pelaksanaannya. Masalah pembiayaan pendidikan saat ini sangat menjadi fokus dalam konteks implementasi desentralisasi pendidikan sebab meskipun dasar hukumnya sudah jelas, akan tetapi nampaknya khususnya bagi pemerintah daerah masih terlihat tidak serius untuk menganggarkan pendidikan sebesar 20% dengan bnyak alasan, walaupun mereka menyatakan bahwa bidang pendidikan hal yang sangat penting dalam sektor penganggaran pendidikan bukan merupakan prioritas yang mesti mendapat perhatian umum. Secara politik, pendidikan sering kali menjadi instrument mendapatkan dukungan (*electoral*), tetapi dalam hal penganggaran banyak sekali dimaknai bahwa anggaran sudah mencapai 20%, padahal dihitung gaji dan anggaran untuk unit kerja lainnya yang mengurus pendidikan yang mengelola dana secara vertikal. Opini-opini yang dibangun, untuk menyakinkan publik bahwa kepala daerah sudah memenuhi kewajibannya menganggarkan keuangan daerah sebesar 20%. Padahal ini dari amanat undang-undang tentang anggaran 20% minimal, menempatkan sektor pendidikan sebagai sektor unggulan dalam pembangunan daerah.

#### 4. Masalah Bidang Sosial Budaya

Dalam peningkatan mutu dan relevansi pendidikan pada dasarnya sangat diperlukan orientasi lokal yang bersifat kedaerahan, dalam hal ini perlu memperhatikan persoalan bidang sosial budaya karena adanya munculnya kesukuaan pada daerah tertentu yang ingin menunjukan sebagai daerah khusus. Dalam dunia pendidikan tindakan untuk membedakan kesukuan cukup membahayakan bagi peserta didik, apabila efeknya sangat besar dan mereka menerapkan

nilai-nilai kesukuan yang ditanamkan, hal ini dapat membuat rawan bagi terwujudnya persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Tugas pendidik dan sekolah adalah terus memupuk nilai-nilai kebersamaan dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia.

## 5. Masalah Bidang Pembelajaran

Pembelajaran merupakan tugas utama di sekolah yang didalamnya terjadi proses pembelajaran, proses pelatihan, pembimbingan dan penilaian. Pendidik mesti terpanggil secara professional untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut secara integral. Dengan adanya otonomi pendidikan para guru telah diberikan keluwesan untuk mempraktekkan bidang pembelajaran tersebut secara maksimal sehingga potensi-potensi siswa dapat berkembang sebagaimana yang diamanatkan oleh tujuan Sistem Pendidikan Nasional pada umumnya dan tujuan sekolah pada khususnya. Guru harus bersifat proaktif dan kreatif dalam pembelajaran dan tidak hanya menunggu intruksi dan petunjuk dari pemerintah ataupun atasan. Guru harus mampu menjemput bola bukan menunggu bola untuk dalam kegiatan proses pengelolaan pendidikan di sekolah dalam upaya mengoptimalkan hasil pembelajaran.

Hak desentralisasi pendidikan dalam pembelajaran, pelatihan dan pembimbingan, system penilaian yang telah diberikan kepala sekolah dalam kerangka MBS tersebut sayangnya sampai saat ini masih belum dapat dijalankan secara optimal. Para pendidik banyak pesimis, statis dalam mengikuti pembaharuan atau perubahan pendidikan, pendidik masih banyak terbelenggu pada system pembelajaran tradisional yang lebih menekankan pada pemberian informasi serta tidak memperhatikan aspek psikomotorik dan afektif. Oleh

sebab itu guru masih sulit dikatakan sebagai agen dan pelaku pembaharuan.

## 6. Masalah Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan

Komite sekolah merupakan lembaga yang mandiri yang mewadahi partisipasi masyarakat yang bertujuan meningkatkan kualitas, efisiensi pengelolaan pendidikan dan pemerataan satuan pendidikan baik pendidikan luar sekolah, prasekolah, maupun jalur pendidikan sekolah. Sedangkan dewan pendidik dan komite sekolah merupakan badan yang bersifat mandiri. Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas pada butir 4 disebutkan peningkatan partisipasi keluarga dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Upaya tersebut pemerintah membentuk komite sekolah dan dewan pendidikan, dengan tujuan ikut meningkatkan tanggung jawab dan peran aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Komite sekolah dan dewan pendidik diatur dalam keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 044/U/2002 tanggal 2 April 2002. dengan tujuan: 1) mewadahi dan menyalurkan aspirasi dalam penyelenggaraan pendidikan, 2) meningkatkan tanggung jawab dan peran aktif dalam penyelenggaraan pendidikan, 3) menciptakan iklim dan kondisi akuntabel, transparan, dan demokratis dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dilain pihak peran yang diemban komite sekolah adalah sebagai pemberi pertimbangan dalam penentuan pelaksanaan kebijakan pendidikan dalam satuan pendidikan, sebagai pendukung yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan, berperan sebagai pengontrol dalam rangka transparansi dan akuntabel, serta sebagai mediator. Tetapi dengan adanya otonomi pendidikan

dalam hal ini komite sekolah dan dewan pendidikan hanya merupakan pelengkap administrasi sekolah kejelasan dari masing-masing peran komite tersebut belum dilaksanakan sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat.

Untuk itu dalam menterjemahkan kebijakan pendidikan nasional ke dalam kebijakan sekolah merupakan tugas berat para kepala dinas dan kepala sekolah di era otonomi daerah. Selain itu kebijakan pendidikan yang dikeluarkan dinas pendidikan dan kebudayaan perlu menjadi acuan kepala sekolah yang menginginkan pencapaian keunggulan sekolah. Pengaturan desentralisasi dalam bidang pendidikan secara tegas dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, mengatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dan propinsi. Semua urusan pendidikan di luar kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi tersebut sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota. Ini berarti tugas dan beban pemerintah daerah dalam menangani layanan pendidikan amat besar dan berat terutama bagi daerah dan kemampuan diri dan sumber daya pendidikannya kurang.

Dengan demikian desentralisasi bidang pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, tetapi juga dibebankan pada lembaga pendidikan sekolah, perguruan tinggi sebagai penyelenggaran pendidikan terdepan dan diawasi oleh stakeholder yakni LSM, masyarakat, orang tua dan sebagainya sebagai pihak yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan

Dengan berpedoman kepada sejumlah tantangan yang diuraikan di atas tentunya perlu dikaji kembali strategi apa yang dapat dilakukan untuk mengembangkan pendidikan yang lebih memberikan harapan dimasa datang dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan visi dan misi

pendidikan nasional yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan merespons perkembangan global pada abad ke 21 maka arah kebijakan pendidikan nasional kedepan tetap mengacu pada tiga hal yakni: 1) perluasan dan pemerataan layanan pendidikan yang bermutu, 2) peningkatan mutu pembelajaran dalam lembaga pendidikan, 3) perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan.

Apabila hal tersebut di atas tidak memperoleh perhatian yang maksimal, dapat dipastikan implementasi otonomi pendidikan akan menemui banyak hambatan, apalagi sekarang para bupati atau pimpinan daerah kabupaten/kota kekuasaannya begitu besar sehingga banyak orang meragukan bahwa pimpinan daerah di era desentralisasi daerah ini menciptakan raja-raja kecil yang segala kebijakan berada ditangannya. Jadi dalam upaya membangun system pendidikan yang bagus di daerah sangat tergantung bagaimana pemahaman pimpinan daerah tersebut.

Berdasarkan pemaparan permasalahan di atas dapat disimpulkan:1) Kebijakan desentralisasi pendidikan, pemindahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat mendorong terjadinya proses otonomi baik pada pemerintah daerah maupun pada setiap satuan pendidikan agar memiliki kemampuan untuk mengelola dan menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan adil, 2) Pelaksanaan sistem pendidikan sangat memerlukan kebijakan untuk perubahan atau peningkatan mutu dalam penyelenggaraan pendidikan 3) Kebijakan pendidikan dalam era otonomi daerah dapat memperbaiki implikasi penyelenggaraan pendidikan baik dibidang kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, bidang pembelajaran, serta anggaran pendidikan melalui a) perluasan dan pemerataan layanan pendidikan yang bermutu, b) peningkatan mutu pembelajaran dalam



lembaga pendidikan, c) perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan, d) pelaksanaan otonomi bidang pendidikan secara berkala, professional dan bijaksana.

## E. Kebijakan Otonomi Pendidikan

Kebijakan otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah sebagai berikut, diantaranya:

1. Secara umum desentralisasi pendidikan mengarah pada upaya meningkatkan kualitas pendidikan sebagai jawaban atas “kesalahan” kita selama lebih dari 20 tahun bergelut dengan hanya masalah-masalah kuantitas.
2. Pada sisi otonomi daerah, desentralisasi pendidikan mengarah pada menipisnya kekuasaan pemerintah pusat dan bertambahnya kewenangan daerah otonom, atas bidang pemerintahan dibidang pendidikan yang mesti disertai dengan berkembangnya partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
3. Terdapat peluang untuk tarik menarik antara desentralisasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah dalam memposisikan kepentingan finansial dan ekonomik sebagai potensi tarik menarik antara pemerintahan daerah otonom dan lembaga pendidikan.
4. Kejelasan tempat bagi lembaga-lembaga pendidikan perlu diformulasikan agar desentralisasi pendidikan dapat berjalan pada jalurnya.
5. Pada tingkat persekolahan, desentralisasi pendidikan berjalan atas dasar dotonomi dan prinsip *School Based Management* pada level pendidikan dasar dan menengah; penataan kelembagaan pada tingkat dan tempat yang menjadi faktor kunci kesuksesan desentralisasi pendidikan.
6. Sudah selayaknya jika desentralisasi pendidikan harus bergandengan dengan kebijakan akuntabiliti terutama yang

berkaitan dengan mekanisme pembiayaan atau pendanaan pendidikan.

7. Pada level pendidikan tinggi, kebijakan desentralisasi masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan.
8. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan desentralisasi pendidikan tinggi dapat diposisikan bukan pada kepentingan daerah semata-mata melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset bangsa.
9. Secara makro, apapun yang terkandung di dalamnya, desentralisasi pendidikan tinggi haruslah mengutamakan keunggulan-keunggulannya. (Yoyon, 2000:6)

Menurut Fransisca Kemmerer dalam Ali Muhdi (2007:149), ada empat bentuk desentralisasi pendidikan, yakni:

1. Dekonsentrasi, yakni pengalihan kewenangan ke pengaturan tingkat yang lebih rendah dalam jajaran birokrasi pusat.
2. Pendelegasian, yaitu pengalihan kewenangan ke badan quasi pemerintah atau badan yang dikelola secara public.
3. Devolusi, yakni pengalihan ke unit pemerintahan daerah.
4. Swastanisasi, berupa pendelegasian kewenangan ke badan usaha swasta atau perorangan.

Dalam konteks di Indonesia, sejauh yang telah dilaksanakan nampaknya kecenderungan mengambil formula yang terakhir, swastanisasi. Berkembangnya aspirasi desentralisasi dan otonomi khususnya di bidang pendidikan, tidak terlepas dari kenyataan adanya kekurangan konseptual dan pelaksanaan pendidikan nasional, khususnya selama orde baru. Sebagaimana diungkapkan Azyumardi Azra (2000) menyatakan di antara masalah dan kelemahan yang sering diangkat dalam konteks desentralisasi pendidikan adalah:

1. Kebijakan pendidikan nasional yang sangat terpusat dan serba seragam, yang pada gilirannya mengabaikan keragaman sesuai dengan kenyataan masyarakat Indonesia di berbagai daerah.
2. Kebijakan dan pelaksanaan pendidikan nasional lebih mengarah kepada pencapaian tujuan kurikulum, pada gilirannya mengesampingkan proses pembelajaran yang efektif dan mampu mencapai seluruh ranah dan potensi peserta didik. Proses pembelajaran sangat berorientasi pada ranah kognitif dengan pendekatan formalisme dan pada saat yang bersamaan cenderung mengesampingkan ranah psikomotorik dan afektif.

## Daftar Pustaka

- Abdul, Halim, (2001), *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah* Yogyakarta Penerbit UPP AMP YPKN
- Abdulrahman, (1987), *Beberapa Pemikiran tentang otonomi Daerah* Jakarta Media Sarana Press
- Agrawal, Arun and Jesse Ribot, (2000), *Accountability in Decentralization, A Framework with South Asian and West African Cases*, Yale University: Departemen of Political Science.
- Ary, H. Gunawan, (1986) *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara
- Azra, Azyumardi, (2000), *Desentralisasi Pendidikan dan Otonomi Daerah Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam*. Gontor. ISID
- Danuredjo, (1977), *Otonomi Indonesia Ditinjau dalam Rangka Kedaulatan*. Jakarta Penerbit Laras.

- Freeman, Andrew R., (1983), *The Network Nation —The Relevance of This For Possible Education and General Administrative Structure and Strategies in the 1980s— And 90s*, Master of Education Minor Thesis, University of Melbourne (updated 28 August 1996), [afreeman@pcug.org.au](mailto:afreeman@pcug.org.au).
- Hasbullah, (2007), *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Koesoemahatmadja (1979). *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan di Daerah Indonesia* Bandung Penerbit: Al.Ma'arif.
- Mardiasmo (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* Yogyakarta Penerbit Andi Offset.
- Muhdi, Ali. (2007), *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta. Pustaka Fahima.
- Mulyasa (2004), *Manajemen Berbasis Kompetensi. Konsep, Strategi dan Implementasi*, Bandung Rosda Karya.
- Santoso, Hamijoyo, (1999), *Pola Otonomi Daerah yang Efektif dan Efisien untuk Diimplementasikan dalam Bidang Pendidikan* Malang: FIP UNM
- Sumar, Warni Tune, (2016), *Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pendidikan*, <http://warnisumar.blogspot.com/2016/01/kebijakan-pendidikan-di-era-otonomi.html>
- Supriadi, Oding, (2014), *Efektivitas Desentralisasi Manajemen Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)*, Medan: *Jurnal Tabularasa Program Pascasarjana Unimed. Vol 11 No.1*
- Syafaruddin, (2008), *Efektivitas Kebijakan Pendidikan. Konsep, Strategi dan Alikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*. Penerbit Rineka Cipta.
- Umiarso, Iman Gojali, (2010), *Manajemen Mutu Sekolah di Era Otonomi Pendidikan* Penerbit IRCiSoD

Wajong. (1979). *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta  
Penerbit Djambatan

Yoyon. Suryono, (2000) *Arah Kebijakan Otonomi Pendidikan dalam  
Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FIP UNY

## Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, Kementerian Dalam Negeri;  
Jakarta

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan  
nasional, Jakarta; Kemendiknas RI.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan  
Daerah

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan  
Keuangan antara Pusat dan daerah

Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Propenas

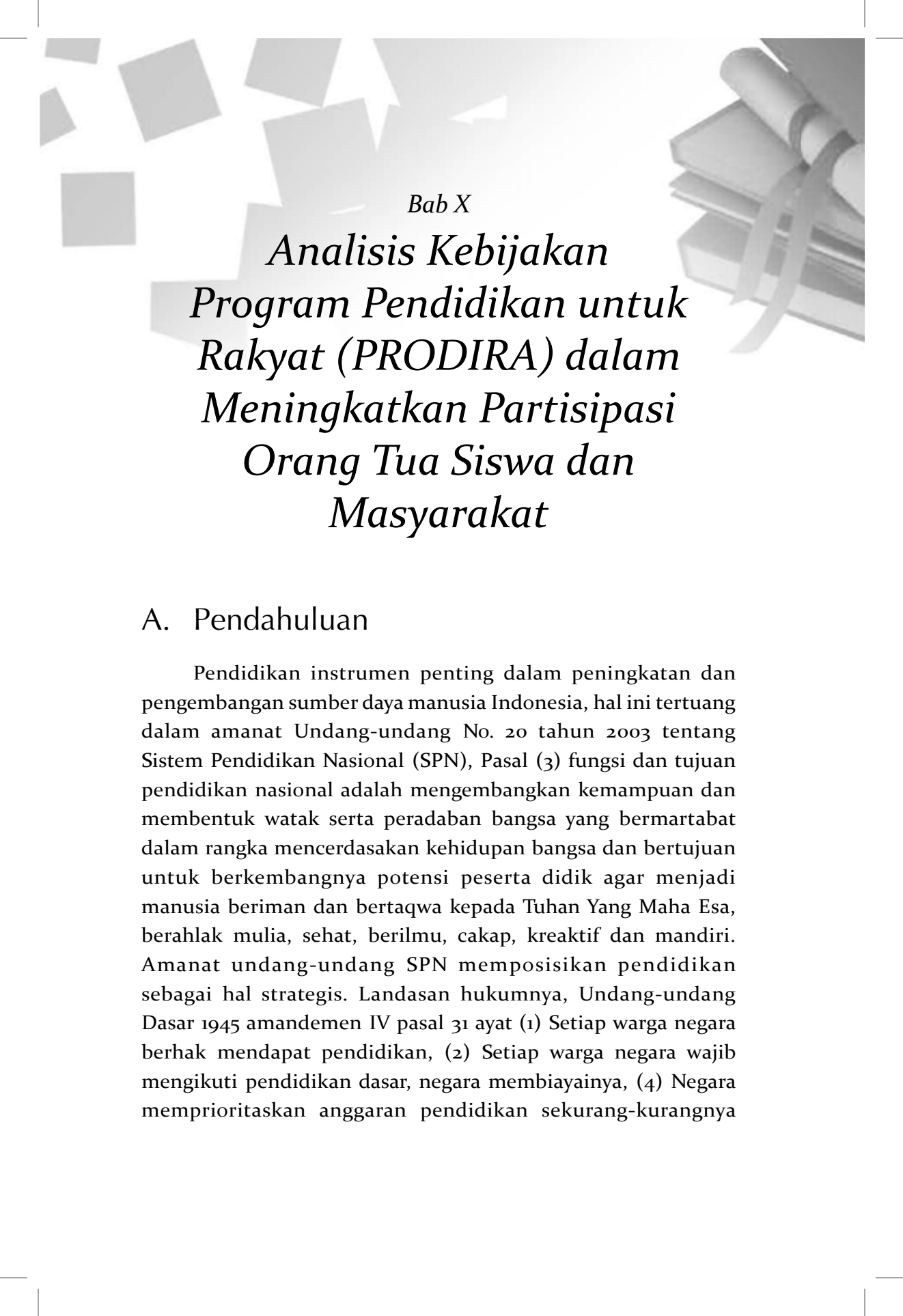
Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan  
Nasional

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan  
Daerah

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 044/U/2002 tanggal 2  
April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan  
Pemerintah Dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah  
Otonom





*Bab X*

*Analisis Kebijakan  
Program Pendidikan untuk  
Rakyat (PRODIRA) dalam  
Meningkatkan Partisipasi  
Orang Tua Siswa dan  
Masyarakat*

## A. Pendahuluan

Pendidikan instrumen penting dalam peningkatan dan pengembangan sumber daya manusia Indonesia, hal ini tertuang dalam amanat Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SPN), Pasal (3) fungsi dan tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berahlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif dan mandiri. Amanat undang-undang SPN memposisikan pendidikan sebagai hal strategis. Landasan hukumnya, Undang-undang Dasar 1945 amandemen IV pasal 31 ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar, negara membiayainya, (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya

20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna memenuhi kebutuhan pembiayaan pendidikan nasional. Konsekuensinya, Pemerintah mengalokasi dana program wajib belajar diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar (Wajar) adalah program pendidikan minimal diikuti warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 7 ayat (4) Pemerintah Daerah dapat menetapkan kebijakan meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah dan, (5) Pemerintah daerah dapat mengatur pelaksanaan program Wajar, sesuai kondisi daerah melalui Peraturan Daerah.

Atas dasar itu, Provinsi Gorontalo mengambil langkah akseleratif, sesuai dengan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Gorontalo 2007-2025 menetapkan visi Gorontalo Maju dan Mandiri, melalui 3 (tiga) misi: 1) mewujudkan ketahanan ekonomi yang handal, 2) mewujudkan sumberdaya manusia yang handal; dan 3) mewujudkan Pemerintah Daerah yang amanah. Turunannya diimplementasikan melalui Perda No. 2 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo 2012-2017, program prioritasnya pendidikan dilaksanakan sampai tahun 2017, yakni penuntasan wajib belajar 9 Tahun dan rintisan Wajar 12 tahun, ada dalam Peraturan Gubernur (Pergub) No. 9a Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan gratis melalui PRODIRA. Secara nasional program pendidikan gratis di mulai tahun 2013, penganggaran Rintisan Bantuan Operasional Sekolah (R-BOS) jadi lokomotif Program Indonesia Pintar (PIP) digagas Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Mulkirom penanggungjawab PIP Kemendikbud menjelaskan program Wajar 12 tahun secara nasional sudah diterapkan sejak 2013, pola pendanaannya baru, untuk siswa. Sejak tahun 2016 anggaran untuk menuntaskan wajib belajar 12



tahun mengakomodir seluruh biaya operasional SMA/SMK dan MA. (Antara, 23 Juni 2015).

Kebijakan Wajib Belajar 12 tahun di Provinsi Gorontalo mengambil langkah cepat melalui PRODIRA menyediakan bantuan operasional SMA/SMK/MA sejak tahun 2012, dipertegas melalui Perda No. 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Landasan filosofis bantuan dana PRODIRA, urusan sudah diserahkan urusan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota. Karena itu Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan layanan dan urusan pendidikan menengah dan dasar dengan berbagai kendala diantaranya; keterbatasan akses pendidikan dasar daerah terpencil, rendahnya Angka Partisipasi Sekolah (APS) Jenjang SMP, SM dan PT, masih tingginya angka putus sekolah, kinerja dan kualifikasi Guru belum memadai, pelaksanaan Standard Pelayanan Minimal (SPM) pendidikan belum maksimal, program beasiswa pendidikan bagi masyarakat berpendapatan rendah belum merata, Minimnya prestasi siswa dalam bidang akademik, olahraga dan kesenian, serta belum tersedianya fasilitas olahraga memadai.

Kendala yang sudah diinventaris itu, direspon melalui program wajib belajar 12 Tahun oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo yakni kebijakan program Pendidikan Gratis dimulai tahun 2012. Pada tahun 2013 sampai 2017 label kebijakan itu berubah menjadi PRODIRA dasar pertimbangan sumber daya manusia merupakan aset yang menentukan maju mundurnya Provinsi Gorontalo yang baru berkembang. Sehingga fokus dengan sasaran pembangunan sumber daya manusia unggul melalui layanan pendidikan gratis dan PRODIRA sampai jenjang pendidikan menengah, yaitu SMA, SMK dan MA.

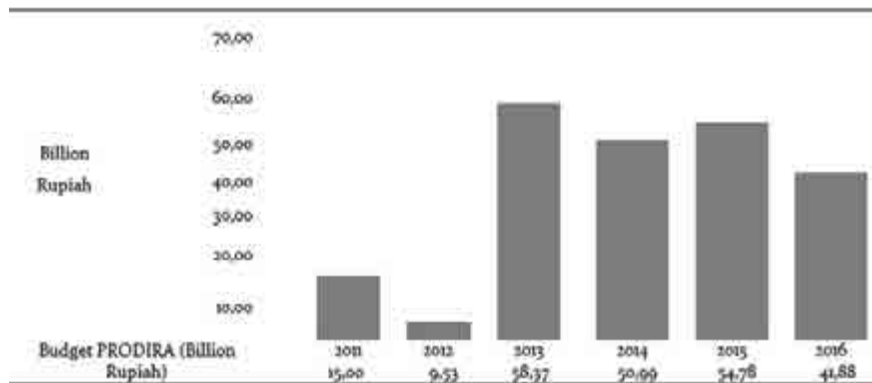
Kebijakan PRODIRA di Gorontalo adalah *political will* Pemerintah Provinsi Gorontalo membuat kebijakan pro rakyat, mengurangi beban rakyat dalam pembiayaan pendidikan bagi masyarakat miskin dengan menghilangkan berbagai hambatan biaya (*cost barrier*) bagi orang tua peserta didik, meningkatkan

jumlah peserta didik sampai jenjang pendidikan SMA, SMK dan MA. Sehingga Wajib Belajar 12 tahun bisa diselesaikan lebih awal daripada program Pemerintah Pusat. Hambatan orang tua siswa yang kurang mampu terdiri atas tiga jenis pembiayaan, yaitu biaya operasional satuan pendidikan, biaya pribadi dan biaya investasi (Ferdin, 2013). Kebijakan PRODIRA memperkecil hambatan biaya bagi keluarga miskin dapat mengikuti pendidikan sampai jenjang SMA, SMK dan MA. Membebaskan seluruh beban biaya operasional satuan pendidikan bagi masyarakat dan orang tua diberikan melalui insentif pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dalam mata anggaran PRODIRA digulirkan Gubernur Gorontalo. Rusli Habibie dan Wakil Gubernur Idris Rahim (Gorontalo Post, Senin 20/2/2012).

Arfan Arsyad (2012) menjelaskan tujuan dari PRODIRA adalah membantu orang tua/wali murid agar tidak terbebani dengan pungutan sekolah yang bersifat operasional dan personalia (Gorontalo Post, Senin, 20/2/2012). Implementasi di lapangan masih menimbulkan perbedaan penafsiran. Misalnya Pemerintah Kota Gorontalo, pernah tidak menerima dana PRODIRA, karena penafsirannya bukan program pendidikan gratis, tetapi program pendidikan bersubsidi. Artinya bantuan biaya kepada sekolah bagi orang tua siswa yang kurang mampu, orang tua yang mampu bisa berpartisipasi mengurangi biaya beban orang tua yang tidak mampu, sehingga memungkinkan subsidi silang. Namun sejak kepemimpinan Marten Taha, kebijakan PRODIRA bisa dilaksanakan Pemkot Gorontalo.

Uraian kondisi dan fenomena kebijakan PRODIRA di Provinsi Gorontalo menjadi menarik di teliti karena ada perbedaan dan di dalamnya menyerap anggaran yang disediakan cukup besar. Tahun 2012 Pemerintah Provinsi Gorontalo mengalokasikan APBD untuk sektor pendidikan

sebesar yakni Rp. 135.953.437.500 (Gorontalo Post, Senin 20 Februari 2012), untuk PRODIRA Rp. 9, 53 M, Tahun 2013 dialokasikan APBD sebesar Rp 58,37 Milyar dan tahun 2014 sebanyak Rp. 50,99, M, tahun 2015 sebanyak 54,78 M dan tahun 2016 41,88 M. Untuk lebih lengkap lihat grafik di bawah ini.



(Sumber: DIKBUDPORA Provinsi Gorontalo 2016)

**Gambar 10.1** Alokasi Anggaran Dikbudpora untuk PRODIRA Tahun 2011-2016

Pertanyaan yang sering muncul, apakah intervensi biaya ini mampu meningkatkan angka partisipasi masyarakat usia sekolah secara simultan, mampu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan meningkatkan partisipasi masyarakat dan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan. Badan Pusat Statistik (BPS) Gorontalo (2016;28) mencatat ada peningkatan angka partisipasi sekolah (APS) bagi penerima dana PRODIRA usia 16-18 tahun di Provinsi Gorontalo. APS tahun 2012 posisi 57,8% tahun 2016 menjadi 69,1%. Peningkatan APS, bagaimana efektivitas kebijakan PRODIRA dan partisipasi masyarakat dan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan perlu kajian lebih lanjut.

Rumusan masalah dalam kajian ini, 1) Bagaimana partisipasi masyarakat dan orang tua siswa konteks budaya huyula dalam

pendanaan pendidikan di SMA/SMK/MA se-Provinsi Gorontalo? bagaimana model peningkatan partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pendanaan pendidikan tingkat SMA/ SMK/ MA se-Provinsi Gorontalo?

## B. Konseptualisasi Efektivitas Kebijakan PRODIRA

Istilah kebijakan, penggunaannya sering kali dipertukarkan dengan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal, dan *grand design*. Sehingga menimbulkan pemahaman konsepsi yang berbeda-beda, namun memiliki orientasi dan tujuan yang sama (Suharno (2009:11). Kebijakan dan program merupakan suatu tindakan atau kegiatan yang disengaja dengan variasi intensitas berbeda-beda, memanfaatkan sumber daya yang ada. Kebijakan berhubungan dengan dorongan dan peraturan. Sedangkan program membutuhkan dorongan dan implementasi. Mengetahui keberhasilan kebijakan perlu untuk menentukan tujuan atau sasaran yang sudah ditetapkan tercapai atau belum. Budi Winarno (2007:15) mencermati kebijakan (*policy term*) bisa digunakan dalam lingkup yang luas seperti kebijakan luar dan dalam negeri, kebijakan ekonomi makro, dan kebijakan nasional lainnya, termasuk kebijakan di daerah oleh pemerintah provinsi Gorontalo berupa Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA).

Mengetahui efektivitas kebijakan PRODIRA, perlu diketahui terlebih dahulu gambaran umum (profil) dari kebijakan PRODIRA yang dilaksanakan pemerintahan Ruslie Habibe dan Idris Rahim tertuang dalam RPJMD Provinsi Gorontalo 2012-2017. Kebijakan PRODIRA di Provinsi Gorontalo merupakan bagian yang menyatuh dari program layanan pendidikan gratis yang diamanatkan secara tegas dalam Undang-undang Tahun

1945 Amandemen III Pasal 31 ayat 2 yang mengatakan, setiap warga Negara wajib mengikuti Pendidikan Dasar dan Negara membiayainya. Diperkuat dengan diterbitkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 34 bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya Wajib belajar minimal pada jenjang Pendidikan Dasar tanpa memungut biaya. Konsekuensinya, negara wajib menyediakan layanan pendidikan berkualitas sesuai dengan bakat dan minat yang dimilikinya tanpa memandang ras, status sosial, gender, etnis, dan agama.

Jusdin Puluhulawa (2013:3) menyatakan kebijakan program pendidikan gratis oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo merupakan salah satu kebijakan pemerintah pusat mulai dari jenjang Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sering disebut wajib belajar 9 tahun melalui dana bantuan operasional sekolah (BOS), adalah satu usaha pemerintah pusat dalam menjalankan konstititusi tentang hak seluruh masyarakat dalam memperoleh pendidikan. Program pendidikan gratis yang dilaksanakan secara nasional belum sampai jenjang pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat sehingga menjadi persoalan tersendiri bagi masyarakat yang kurang mampu untuk melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi bahkan ke perguruan tinggi. Untuk menjawab tantangan itu, Pemerintah Provinsi Gorontalo mengambil inisiatif kebijakan dalam bidang pendidikan sebagai program unggulan pemerintahan Rusli Habibie dan Idris Rahim dengan melaksanakan pendidikan gratis sampai jenjang pendidikan sekolah menengah atas atau sederajat. Dalam perjalanan istilah pendidikan gratis itu diganti dengan program pendidikan untuk rakyat (PRODIRA).

Kebijakan PRODIRA dilandasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, pasal 13 menyatakan bahwa telah mendesentralisir beberapa urusan wajib ke daerah Provinsi maupun Kabupaten/kota, yakni urusan pendidikan.

Kebijakan otonomi memberikan kebebasan wewenang bagi pemerintah daerah bertanggung jawab pada kemajuan pendidikan di daerah. Olehnya muncul kebijakan pemerintah daerah di bidang pendidikan, berdasarkan peraturan daerah (PERDA). Salah satu kebijakan itu melaksanakan Pendidikan Gratis melampaui dari kebijakan nasional tentang wajib belajar 9 Tahun. Dimana beberapa daerah memiliki inisiatif untuk melaksanakan pendidikan gratis sampai jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat. Salah satu pemerintah daerah yang lebih progresif adalah Pemerintah Provinsi Gorontalo melaksanakan kebijakan pendidikan gratis dilandasi dengan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2012, tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat (PRODIRA), dalam ketentuan umum dijelaskan bahwa Layanan Pendidikan Gratis adalah layanan pendidikan yang membebaskan siswa, wali atau orang tuanya dari pungutan biaya operasional satuan pendidikan pada jenjang pendidikan menengah. Perda tersebut menunjukkan Pemerintah Provinsi Gorontalo berkomitmen melaksanakan program pendidikan gratis bagi putra-putrinya sampai jenjang SMA/ sederajat. Kebijakan ini, merupakan program unggulan Gubernur Gorontalo yang dicanangkan sejak bulan Januari 2012 diharapkan dapat memberikan pelayanan pendidikan bagi masyarakat kurang mampu untuk menyelesaikan pendidikan sampai jenjang SMA atau sederajat.

Komitmen pemerintah daerah melaksanakan program pendidikan gratis sampai jenjang SMA/sederajat diatur melalui Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Hibah Untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Tingkat SMA, SMK dan MA dalam Rangka Program Pendidikan Gratis Provinsi Gorontalo. Selanjutnya diganti menjadi Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA), dituangkan dalam Perda Provinsi Gorontalo No. 2 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo tahun 2012-2017 menjadikan

pendidikan untuk rakyat dan kesehatan gratis menjadi program unggulan.

Kebijakan PRODIRA dijelaskan secara utuh dalam Perda No. 7 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Untuk Rakyat (PRODIRA) pada Bab I Ketentuan Umum pasal 1 menyatakan PRODIRA adalah penyelenggaraan program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua, atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah kecuali pada Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), Sekolah Bertaraf Internasional (SBI), dan satuan pendidikan dikelola masyarakat, serta memberikan biaya peningkatan mutu jenjang pendidikan dasar & insentif pendidik PAUD.

Prinsipnya PRODIRA merupakan program terintegrasi dengan program layanan pendidikan gratis dalam bentuk pemberian bantuan operasional pada satuan pendidikan untuk peningkatan layanan pendidikan (Dinas DIKBUDPORA Provinsi Gorontalo, 2012;4). Hal ini sejalan dengan visi Dinas Pendidikan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo, yaitu Gorontalo Cerdas dan Berkarakter 2019 dengan misi; 1) percepatan penyelenggaraan pendidikan Gorontalo yang merata bermutu, dan berkeadilan sesuai dengan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan, 2) mewujudkan insan pendidikan yang profesional dan berkarakter, 3) mewujudkan tata kelola pendidikan dan pembinaan kepemudaan, keolahragaan serta kebudayaan daerah yang transparan, partisipatif dan responsif gender, 4) menciptakan harmonisasi kebijakan pendidikan serta pembiayaan pendidikan yang proporsional dan berkelanjutan dengan pemerintah daerah Kabupaten-Kota se-Provinsi Gorontalo(DIKBUDPORA,2014; 1-2).

Layanan pendidikan untuk rakyat (PRODIRA) yang berkualitas memerlukan pengelolaan dan sumber daya manusia yang sangat besar, oleh karena itu harus dirumuskan strategi

yang tepat sejalan dengan berbagai kendala sumber daya manusia dan pembiayaan yang akan dihadapi. Sehingga dalam upaya mewujudkannya dapat ditempuh dengan cara yang efektif dan efisien. Fungsi kebijakan PRODIRA tertuang dalam buku Petunjuk Teknis (Juknis) PRODIRA, antara lain a) sebagai upaya perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh layanan pendidikan yang gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat, b) sebagai penunjang program pendidikan nasional diantaranya pendidikan menengah universal yang diselenggarakan secara bersama-sama oleh Pemerintah Daerah, dan Satuan Pendidikan (DIKBUDPORA, 2014;2). Sedangkan tujuan kebijakan PRODIRA dituangkan dalam Surat Keputusan Kepala Dinas Dikbudpora Provinsi Gorontalo No. 188.4/Dikbudpora/172.a/Dikmen/I/2014 adalah untuk menyediakan layanan pendidikan bagi seluruh masyarakat Provinsi Gorontalo mulai dari pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar, dan pendidikan menengah sehingga dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat serta dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi (Dikbudpora 2014;2). Tujuan kebijakan PRODIRA dirumuskan lebih rinci untuk: a) meningkatkan angka partisipasi pendidikan masyarakat anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan menengah, b) meningkatkan layanan pada semua jenjang pendidikan untuk terwujudnya relevansi dan kualitas pendidikan, c) membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SD/MI, SMP/SMP/MTs, SMA/SMA/MA/ SMK Negeri/Swasta terhadap biaya operasional satuan pendidikan (DIKBUDPORA,2014;2).

Ruang lingkup kebijakan PRODIRA, terdiri dari program kurikulum, program ketenagaan, program pemeliharaan dan pengadaan sarana/prasarana, program manajemen sekolah. Sasaran PRODIRA didasari pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen Sekolah/Madrasah, Guru dan Komite Sekolah/ Madrasah. Hasil kesepakatan harus



dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara dan ditandatangani oleh seluruh peserta rapat. Adapun komposisi ruang lingkup pendanaan, terdiri dari a) prioritas untuk kegiatan penyelenggaraan kurikulum, persentase sebagai berikut; 1) program kurikulum  $\geq 20\%$ , program ketenagaan  $\leq 35\%$ , program pemeliharaan dan pengadaan sarana/prasarana maksimal  $\leq 30\%$ , program manajemen sekolah =  $15\%$ , b) biaya pengganti transport guru non PNS dan tenaga kependidikan dari tempat tinggal ke sekolah/madrasah, c) biaya transport pendidik dan tenaga kependidikan lainnya yang diberi tugas tertentu harus mengikuti standar biaya umum yang ditetapkan pemerintah daerah.

Sasaran kebijakan PRODIRA adalah menyentuh layanan semua satuan pendidikan mulai pada jenjang pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar dan pendidikan menengah, baik negeri maupun swasta mendapatkan program pendidikan gratis yang merupakan bagian dari program kerja pemerintah provinsi Gorontalo. Adapun sasaran kegiatan PRODIRA yakni: a) memberikan biaya/bantuan operasional sekolah pada jenjang SMA/SMK/MA, memberikan biaya/bantuan operasional sekolah pada jenjang pendidikan dasar, c) menyediakan biaya administrasi kegiatan Kabupaten/Kota dan Administrasi kegiatan di Provinsi Gorontalo, d) penyediaan sarana RKB SMA/SMK, e) peningkatan kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan (GUDACIL), f) insentif guru kontrak, g) insentif pendidik PAUD, h) BOS untuk SD/SDLB/MI, i) BOS untuk SMP/SMLB/MTs, j) BOP untuk PAUD.

Anggaran PRODIRA di Provinsi Gorontalo sejak tahun 2012 sampai sekarang bersumber dari APBD Provinsi Gorontalo dititipkan melalui Dinas Dikbudpora Provinsi Gorontalo. Adapun anggaran PRODIRA terdistribusi untuk; 1) biaya operasional SMA/SMK/MA, 2) biaya peningkatan mutu guru, 3) peningkatan kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan dan 4) insentif PAUD (Dikbudpora, 2014; 15).

Komponen biaya operasional non personalia jenjang SMA/ SMK yang dibiayai PRODIRA, terdiri 1) alat tulis kantor (ATK), 2) biaya pengayaan/tambahan jam mengajar, 3) biaya ekstrakurikuler, 4) biaya pemeliharaan gedung, 5) Biaya Pengadaan Bahan/Alat Praktik, 6) biaya Pemeliharaan Peralatan Laboratorium/IT, 7) Biaya PLN, PDAM dan telepon, 8) biaya koordinasi 9). biaya rapat, 10) biaya Prakerin (Khusus SMK). Komponen dana PRODIRA diberikan berdasarkan jumlah siswa, guna membebaskan semua siswa dari pungutan/iuran yang bertujuan untuk meningkatkan akses dan kualitas pendidikan serta layanan pendidikan yang lebih tinggi sampai jenjang SMA/SMALB/MA. Bantuan operasional sekolah khususnya pada jenjang SMA/MA berdasarkan jumlah siswa pada setiap sekolah dengan persyaratan sekolah dapat menerima siswa dari keluarga miskin yang ingin bersekolah. Alokasi dana setiap sekolah/madrasah ditetapkan berdasarkan data siswa tiap tahun pelajaran berjalan, jika kurang siswanya 50 orang, maka alokasi anggaran menjadi 50 orang pertahun (patokan minimum). Alokasi dana Prodira ditetapkan oleh Kepala Dinas Dikbudpora pertimbangan dapat meningkatkan mutu pelayanan, relevansi pendidikan sehingga terjadi pemerataan dalam pendidikan.

Disamping itu, ditingkat SMA/SMK/MA penyediaan sarana ruang kelas baru (RKB) bersumber dari dana PRODIRA merupakan wadah untuk menampung siswa miskin agar mereka mendapatkan kesempatan memperoleh pendidikan di sekolah khususnya di jenjang pendidikan menengah. Persyaratan penyediaan sarana RKB di SMA/SMA-LB/SMK dan MA yang mesti dipenuhi dalam pencairan anggaran Prodira, antara lain a) sekolah mempunyai lahan/lokasi yang akan dibangun, b) mempunyai siswa miskin mampu minimal 25 orang, c) pihak sekolah dan komite membuat surat pernyataan persetujuan pembangunan ruang kelas baru, d) pengadaan meubeulair ruang kelas baru merupakan tanggungjawab

pemerintah kota/kabupaten, e) besaran subsidi ditentukan dinas Pendidikan, f) pembangunan dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo, g) pihak sekolah akan menerima ruang kelas baru dalam bentuk hibah barang.

Penggunaan dana PRODIRA untuk peningkatan kesejahteraan guru SMA/ SMA-LB/SMK/MA yang berada di daerah kabupaten terpencil dengan status non PNS sebagai tambahan penghasilan dalam memenuhi kebutuhan tugas profesionalnya. Kriteria guru yang menerima tunjangan Guru Daerah Terpencil (GUDACIL) pada tingkat SMA/SMK/LB/SMK/MA, terdiri: a) mengabdikan di sekolah yang sama minimal 3 tahun berturut, b) memiliki SK penetapan sebagai Guru Tetap Non PNS, oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/ Yayasan, c) memiliki SK Pembagian Tugas Mengajar, yang dikeluarkan oleh Kepala Sekolah, d) kualifikasi pendidikan guru minimal S1/D. IV, e) bagi lulusan SMA/ sederajat yang sementara mengikuti perkuliahan, dapat dipertimbangkan dengan menunjukkan Kartu Mahasiswa dan surat pernyataan sedang mengikuti kuliah dari pejabat perguruan tinggi, f) jam mengajar minimal 18 jam, g) besaran subsidi guru/bulan ditentukan Dikbudpora, h) subsidi untuk memenuhi kebutuhan guru dalam rangka melaksanakan tugas profesionalismenya.

Penggunaan anggaran PRODIRA di Provinsi Gorontalo dipergunakan untuk subsidi Guru yang berstatus non PNS yang bertugas di SMA/SMK/dan MA negeri atau swasta yang melaksanakan tugas mengajar, mendidik, membimbing, melatih mengarahkan, menilai dan mengevaluasi peserta didik. Kriteria guru SMA/SMK/MA yang berhak menerima insentif guru kontrak dari dana PRODIRA, sebagai berikut: a) Guru Non PNS (GNP) berstatus sebagai Guru Tetap Yayasan (GTY) dan Guru Tidak Tetap (GTT) sekolah negeri dan/atau swasta, b) memenuhi jam wajib mengajar minimal 24 jam tatap muka per minggu, sesuai peraturan perundang-undangan

yang berlaku, c) mempunyai Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK), d) Guru yang belum tersertifikasi, e) besaran subsidi ditetapkan berdasarkan surat keputusan Kepala Dinas Dikbudpora, f) subsidi untuk guru kontrak ini dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan guru melaksanakan tugas profesionalisnya.

Sedangkan ketentuan yang harus diikuti sekolah penerima dana PRODIRA, menerima PRODIRA dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, dengan hak dan kewajiban sebagai berikut; 1) sekolah yang telah menyelenggarakan pendidikan gratis pada periode sebelumnya, maka sekolah tersebut harus tetap membebaskan semua bentuk pungutan/sumbangan/iuran kepada seluruh peserta didik, 2) sekolah yang telah melaksanakan pendidikan gratis terbatas, masih memungut pungutan/sumbangan/iuran pada periode sebelumnya yang dikarenakan terdapat selisih antara RKAS (kebutuhan riil sekolah) dan dana BOS, sekolah masih harus mengikuti persyaratan: a) apabila di sekolah tersebut terdapat siswa miskin, maka sekolah diwajibkan membebaskan pungutan/sumbangan/iuran seluruh siswa miskin yang ada di sekolah tersebut. Sisa dana PRODIRA (bila masih ada) digunakan untuk mensubsidi siswa lain, b) bagi sekolah yang tidak mempunyai siswa miskin, maka dana PRODIRA digunakan untuk mensubsidi seluruh peserta didik, sehingga dapat mengurangi semua bentuk pungutan/sumbangan/iuran yang dibebankan kepada orang tua siswa minimum senilai dana PRODIRA yang diterima sekolah.

Isu efektivitas menjadi jargon yang sangat menentukan sukses tidaknya suatu kebijakan. Tidak terkecuali pelaksanaan berbagai program di lembaga pendidikan, sehingga mengandung banyak pemahaman dan perspektif dari berbagai pihak yang terkait dengan efektivitas kebijakan itu sendiri. Fenomena yang sering disaksikan adalah sedikit orang yang dapat memaksimalkan keefektifan itu sesuai dengan

konsepnya. Sehingga makna efektivitas itu, sering kali masih menjadi sebuah pemaknaan yang bersifat *eksklusif* (sulit diraih). Impaknya, efektivitas kebijakan yang dilaksanakan organisasi atau lembaga pendidikan memiliki arti yang berbeda bagi setiap orang, tergantung pada kerangka acuan yang dipakainya. Keanekaragaman pemahaman tentang efektivitas kebijakan itu, juga terlihat dari berbagai konsepsi yang dihadirkan pada pakar memahami efektivitas itu sendiri.

Miftahul Ulum dan Niswah (2014:4) mendefinisikan efektivitas sebagai taraf tercapainya hasil. Pemahaman ini sering juga dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun keduanya memiliki perbedaan. Dimana efektivitas menekankan pada *output* yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil dengan membandingkan antara input dan *outputnya*. Senada dengan ini, Bernard dalam Nurudin (2007:25) menjelaskan makna efektif dan efisien itu, *when a specific desired and is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequence of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequence are unimportant or trivial the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective. It is efficient if it satisfies the motives of the aim whatever it is effective or not.*

Efektivitas juga menjadi konsep kausal secara esensial, di mana hubungan maksud hingga tujuan (*means to end relationship*), dan hubungan sebab-akibat (*cause-effect relationship*). Keberhasilan organisasi, institusi melaksanakan kebijakan berupa program atau pekerjaan tertentu sangat tergantung dari efektivitas yang dicapai. Oleh sebab itu, efektivitas sangat penting bagi unit kerja apapun baik lembaga pemerintahan maupun swasta agar mampu memberikan pelayanan terbaik pada stakeholder, dalam urusan layanan publik, sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan tepat pada sasarannya (Halim, A., 2002:14-15).

Kebijakan tentunya memiliki unsur kesengajaan, berupa perencanaan, pengelolaan dan evaluasi terhadap program atau kegiatan itu sendiri untuk diteruskan atau dihentikan. Hal ini sejalan dengan pemahaman Carl Friedrich dalam (Wahab, 2004:3) bahwa kebijakan efektif itu bila suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh aktor, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan tidak adanya masalah-masalah tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diharapkan.

Mahmudi (2005) dalam Adhayani dan Kusumah. (2015:38) menjelaskan efektivitas adalah hubungan antara *output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan*. Masih terkait dengan pencapaian tujuan, Robbins (1990:49) mendefinisikan efektivitas sebagai suatu tingkat dimana suatu organisasi atau institusi dapat merealisasikan tujuannya.

Disamping itu, Siagian (2001) dalam Edi Siswadi (2012:86) mendefinisikan efektivitas bukan saja dilihat dari konteks pencapaian tujuan juga bisa dilihat dari sisi pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan target sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas itu menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya target, sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati target sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya. Penilaian efektivitas juga seringkali menggunakan konsep optimalisasi tugas pokok dan fungsi organisasi dapat dicapai. Seperti dijelaskan. Steers R. M. (1985:47) bahwa ukuran untuk efektivitas organisasi dapat dicermati dari sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarannya. Efektifitas manajemen organisasi dalam melaksanakan kebijakan setiap

tahapannya berproses pada tataran *das sollen* dan *dassein* dengan indikator-indikator *input, proses, output*, dan *outcome* dari kegiatan maupun program-program yang dilaksanakan.

Berkenaan dengan kebijakan yang diambil pemerintah tentu berkaitan dengan pembiayaan dan kepuasan warganya. Oleh sebab itu, barometer terhadap efektifitas kebijakan bisa dilihat dari kualitas pengelolaan program yang dibiayai, ketepatan komponen pembiayaan, sosialisasi, transparansi yang berujung pada kepuasan dari kebijakan yang diimplementasikan memungkinkan penggalan dana yang lebih maksimal dari sumber lainnya yakni masyarakat. Sekaligus efektivitas pembiayaan itu terkait juga dengan bentuk monitoring, evaluasi dan tindak lanjut dari kebijakan itu. Seperti yang dijelaskan Mark Blaug (1992:121) bahwa *cost effectiveness is the appropriate evaluation technique in such all cases*. Hal tersebut sesuai yang diutarakan oleh McMillan & Schumacher (2001:550), yang mengatakan bahwa *Cost effectiveness analysis (CE) compares program outcomes (effectiveness) with the costs of alternative program when the objectives of different programs are similar and when common measure of effectiveness are used. Effectiveness could be measured by standardized achievement test, psychological test, or physical test. Outcome measures need not be converted to monetary values, and the analysis is replicable*”.

Efektivitas pembiayaan kebijakan PRODIRA oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo diduga memberikan efek semangat kerja dan motivasi, ketercapaian tujuan yang dibiayai, ketepatan waktu, serta ketepatan pendayagunaan biaya, dalam meningkatkan mutu lembaga pendidikan yang diberikan biaya. Mardiasmo (2002:105) mencermati efektivitas sebagai bentuk penggunaan anggaran yang harus mencapai tujuan atau kepentingan publik, kata anggaran disini merupakan sumber dari dana masyarakat (*public money*) yang dimana diharapkan menghasilkan *output* yang maksimal

atau berdaya guna. Hal ini sejalan dengan pendapat Ariel Sharon Sumenge (2013:75) dimana efektifitas kebijakan itu berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna) realisasi dana.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa efektifitas disini tentu lebih berkaitan dengan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai dalam program. Sehingga segenap rencana kegiatan operasional dinyatakan efektif apabila proses kegiatan itu mencapai tujuan dan sasaran akhir dari kebijakan (*spending wisely*).

Hoogerwerf (1983) menjelaskan beberapa faktor penentu efektivitas kebijakan terwujud, antara lain akurasi rumusan dan keselarasan kebijakan, kelengkapan informasi yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan yang dikembangkan, kualitas intelektual dan moralitas para pelaksana kebijakan. Hewlett, Michael & M. Ramesh. (2003) menjelaskan kegagalan suatu kebijakanseringkali dipengaruhi kondisi lingkungan itu sendiri. Disamping itu, Edwards III, George C. (1980) mengemukakan ada 4 faktor yang mempengaruhi kebijakan; 1) rumusan kebijakan, 2) komunikasi kebijakan, 3) ketersediaan sumber daya, 4) perilaku pelaksana kebijakan dan struktur organisasi pelaksana kebijakan (Irawan, B., 2016:122).

Di luar keempat faktor di atas, lingkungan kebijakan menjadi faktor penentu efektivitas kebijakan itu terwujud. Dimana lingkungan kebijakan yang dimaksud adalah persepsi masyarakat tentang kebijakan, kepedulian dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan yang telah dirumuskan, sistem sosial yang berlaku dimasyarakat, tatanan politik, sistem ekonomi yang kondusif atau tidak kondusif, system hukum dan peradilan yang berlaku di masyarakat. Irawan, (2016:123) menjelaskan lingkungan kebijakan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang sudah dirumuskan dan perilaku pelaksana kebijakan. Misalnya dukungan masyarakat atau para



politisi di parlemen terhadap kebijakan Program pendidikan untuk rakyat (PRODIRA) lemah dapat menimbulkan hambatan dalam implementasinya. Ketidakpedulian masyarakat atau stakeholder sekolah juga dapat menimbulkan tidak adanya kontrol masyarakat yang efektif terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Sedangkan sistem hukum dan peradilan yang lemah dapat mendorong para pelaksana kebijakan tersebut tidak melaksanakan kebijakan dengan baik.

Analisis keefektifan biaya kebijakan PRODIRA, memungkinkan pembuat kebijakan dapat secara sistematis mempertimbangkan dampak dari biaya terhadap alternatif yang berbeda dalam membuat keputusan yang layak, untuk memperkirakan beberapa kemungkinan hasil yang diharapkan dengan biaya yang dikeluarkan. Biaya (*cost*) pendidikan yang dikeluarkan diharapkan berdampak pada peningkatan mutu pendidikan. Untuk mendapatkan informasi yang menyeluruh tentang konsepsi efektivitas kebijakan PRODIRA, bisa menelusuri pemahaman Gibson (1996) dalam Siswadi Edi (2012:90), mencermati beberapa aspek yang menentukan efektivitas kebijakan, yakni: 1) layanan, adalah merupakan kemampuan organisasi menghasilkan sejumlah mutu output dan jasa sesuai dengan kebutuhan lingkungan, 2) efisiensi, adalah merupakan perbandingan (*ratio*) antara output dengan input, 3) kepuasan, merupakan ukuran untuk menunjukkan tingkat dimana lembaga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, 4) keunggulan, adalah tingkat dimana keorganisasian dapat dan benar-benar tanggap terhadap perubahan eksternal dan internal 5) pengembangan, adalah mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya menghadapi tuntutan masyarakat. Pengukuran efektivitas kebijakan sangat penting, karena merupakan tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi, atau

rencana lainnya yang dipikirkan secara bersama-sama atau oleh pimpinan (S. Abdul Wahab, 2004:3).

Disamping itu. Steers (1995:3-5) mengemukakan tiga aspek yang menentukan efektivitas kebijakan, yaitu: 1) optimisasi tujuan, 2) perspektif sistem pengelolaan yang berlaku, dan 3) tekanan terhadap perilaku orang yang ada di dalam organisasi tersebut. Untuk mencermati aspek-aspek yang diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dapat dilihat dari keluaran (*output*) yang dihasilkan lebih banyak bersifat keluaran (*output*) tidak berwujud (*intangible*) yang tidak mudah untuk dikuantifikasi, maka pengukuran efektivitas sering menghadapi kesulitan. Kesulitan dalam pengukuran efektivitas tersebut karena pencapaian hasil (*outcome*) seringkali tidak dapat diketahui dalam jangka pendek, akan tetapi dalam jangka panjang setelah program berhasil, sehingga menentukan ukuran efektivitas suatu kebijakan biasanya dinyatakan dalam bentuk pernyataan saja (*judgement*), artinya apabila mutu yang dihasilkan baik, maka efektivitasnya baik pula. Ukuran efektivitas bermacam-macam. Etzioni, Amitai (1985:227) mengatakan efektivitas diukur dengan a) adaptasi; b) integrasi; c) motivasi; dan d) produk.

Lebih lanjut, Gibson (1996) dalam Kurniadi (2017) dalam mengatakan efektivitas dapat dilihat dari beberapa aspek, antara lain a) produktivitas; b) kualitas; c) efisiensi; d) fleksibilitas; e) kepuasan; f) keunggulan; dan g) pengembangan. Ukuran atau kriteria efektivitas dapat diukur dengan indikator, antara lain; 1) produktivitas yaitu merupakan kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu output sesuai dengan permintaan lingkungan, 2) kualitas yaitu suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan jasa, manusia, produk, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. 3) efisiensi yaitu merupakan perbandingan (*ratio*) antara *output* dengan *input*, 4)

fleksibilitas respons terhadap suatu organisasi atau perubahan-perubahan yang terjadi pada suatu organisasi, 5) kepuasan yaitu merupakan ukuran untuk menunjukkan tingkat dimana organisasi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, 6) keunggulan yaitu kemampuan bersaing dari organisasi dan anggota organisasi terhadap perubahan-perubahan yang ada, 7) pengembangan yaitu merupakan mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menghadapi tuntutan masyarakat.

Uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas kebijakan PRODIRA adalah keselarasan kebijakan dengan berbagai regulasi yang ada, tujuan pendidikan nasional, guna mencapai target yang diformulasikan dalam bentuk indeks pembangunan manusia (IPM), sehingga memberikan dampak positif bagi peningkatan taraf hidup masyarakat dan komitmen untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan. Dalam Implementasinya memperhatikan komponen biaya yang dibutuhkan, sosialisasi, dan transparansi. Agar tidak terjadi penyimpangan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk monitoring, evaluasi dan tindak lanjut untuk keberlanjutan program.

## C. Metodologi

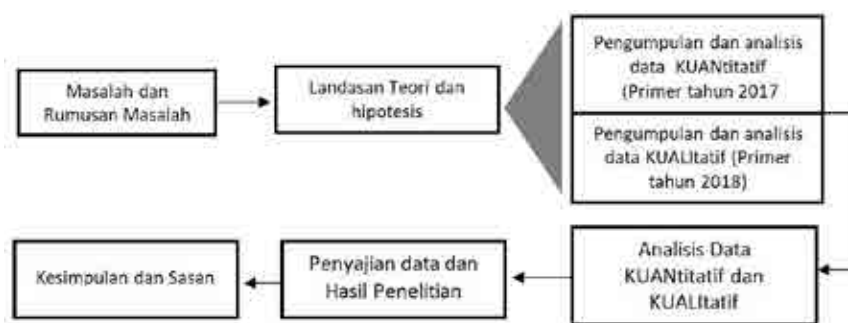
Penelitian dilaksanakan di Provinsi Gorontalo, pertimbangannya, a) pelaksanaan kebijakan PRODIRA merupakan program unggulan Pemerintah Provinsi Gorontalo periode 2012-2017 dan 2017-2022, b) kebijakan PRODIRA ini dilaksanakan di SMA/SMK/ MA/LB se Provinsi Gorontalo, c) dukungan pengambil keputusan kebijakan PRODIRA yang kooperatif dalam memberikan informasi dan data. Penelitian ini menjangkau instansi terkait berkaitan dengan efektivitas

kebijakan PRODIRA di Provinsi Gorontalo, guna mengetahui efektivitas kebijakan, sebagai bagian dari penelitian deskriptif bertujuan untuk menghasilkan rekomendasi yang menjadi dasar bagi perumusan kebijakan pendidikan, komponen pembiayaan yang diatur dalam kebijakan pendidikan, ketepatan penggunaan dana pendidikan, transparansi, akuntabilitas pengelolaan dana pendidikan menunjang implementasi kebijakan PRODIRA, kontribusi kebijakan dan perbaikan kebijakan PRODIRA untuk program yang berkelanjutan.

Penelitian ini menggunakan metode gabungan kuantitatif dan kualitatif (*mixed methods*). Creswell (2009;2) menyatakan *mixed methods is an approach to inquiry that combines or associated both qualitative quantitative forms of research*. Metode kombinasi merupakan pendekatan penelitian yang menggabungkan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif secara berurutan atau bersamaan. Sugiyono (2016;397) menjelaskan gabungan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif disebut *mixed methods*. (metode kombinasi). Tujuannya digunakan metode penelitian secara bersama-sama, atau berurutan dalam suatu penelitian, sehingga diperoleh data yang lebih objektif, komprehensif, reliabel dan valid.

Penelitian kombinasi (*mixed*), disain atau model *concurrent embedded* (campuran tidak berimbang). Sugiyono (2016;537) menjelaskan metode kombinasi model atau desain *concurrent embedded* (campuran tidak berimbang) adalah metode penelitian yang menggabungkan antara penelitian kuantitatif dan kualitatif dengan cara mencampur. Dimana kedua metode kuantitatif dan kualitatif digunakan tidak seimbang. Model *concurrent embedded* yang dipilih menggunakan metode kuantitatif sebagai metode primer. Metode penelitian kuantitatif yang digunakan adalah metode survey. dilaksanakan menggunakan metode korelasional

yang dirancang untuk mengetahui kontribusi variabel yang berbeda dalam suatu populasi yang diteliti. Secara operasional metode survey dengan teknik korelasional juga digunakan untuk mengungkap secara kuantitatif, besaran signifikansi efektivitas kebijakan PRODIRA dalam konteks pembiayaan pendidikan. Disamping itu, untuk memperkuat hasil penelitian kuantitatif, maka dilakukan pengamatan tentang kebijakan PRODIRA menggunakan metode kualitatif guna mengetahui efektivitas kebijakan PRODIRA yang dilaksanakan pemerintah Provinsi Gorontalo dari perspektif pemahaman stakeholder tentang kebijakan PRODIRA, komponen input kebijakan PRODIRA, komponen proses kebijakan PRODIRA, komponen hasil kebijakan PRODIRA, dan komponen dampak perubahan dari kebijakan PRODIRA akan memperkuat temuan dari metode kuantitatif yang dilakukan. Penggunaan metode kualitatif ini, sejalan dengan pemikiran Sugiyono (2001;10) yang menyatakan bahwa untuk menggambarkan keadaan yang sebenarnya (*naturalistik*) di lapangan tentang efektivitas kebijakan PRODIRA penggunaan metode kualitatif yang lebih dominan. Secara keseluruhan penelitian ini menggunakan desain kombinasi (*Concurrent Embedded*) menggunakan metode kuantitatif dan metode kualitatif tidak berimbang, seperti dijelaskan dalam gambar 10.2 ini.



**Gambar 10.2.** Metode penelitian Kombinasi *Concurrent Embedded*, yang diadaptasi dari pemikiran Sugiyono, (2016;538)

Data yang diteliti berasal dari pihak yang berada di sekolah, yang memiliki informasi memadai (cukup) tentang efektivitas kebijakan PRODIRA dan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan, yakni seluruh kepala sekolah, bendahara sekolah, guru, dan komite sekolah yang ada di SMA/SMALB/SMK/ se Provinsi Gorontalo, sebagaimana dijelaskan pada tabel 10.1 di bawah ini.

**Tabel 10.1** Jumlah Populasi Penelitian terdiri dari SMA/SMK/MA se-Provinsi Gorontalo

No	Kabupaten/Kota	SMA	SMK	MA	Jumlah
1.	Kota Gorontalo	7	9	7	23
2.	Kab. Bone Bolango	9	7	5	21
3.	Kabupaten Gorontalo	17	13	14	44
4.	Kabupaten Boalemo	7	9	5	21
5.	Kab. Pohuwato	6	11	6	23
6.	Kab. Gorontalo Utara	13	6	4	23
	<b>Provinsi Gorontalo</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>41</b>	<b>155</b>

Sumber: Diolah Peneliti dari Data Primer Dikbudpora dan Kemenag Gorontalo, 2017

Pengambilan sampel penelitian ini menggunakan teknik “*probability sampling*”. Perhitungan sampel secara proporsional berdasarkan keterwakilan masing-masing wilayah Kabupaten dan Kota se Provinsi Gorontalo, maka ditetapkan sampel penelitian ini sebanyak 20% dari populasi SMA.SMK/dan MA yang ada.

Didapatkan angka dari 155 unit sekolah diambil 20%, maka yang menjadi sampel penelitian adalah sebanyak 32 unit sekolah. Dari 32 sekolah yang terpilih menjadi sampel penelitian diambil secara proporsional dari masing-masing Kabupaten dan Kota, sebagaimana dijelaskan pada tabel 10.2. di bawah ini.

**Tabel 10.2** Jumlah Sampel Penelitian

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Sekolah	Jumlah Sampel 20%	Sekolah yang bersedia menjadi sampel
1.	Kota Gorontalo	23	5	6
2.	Kab. Bone Bolango	21	4	5
3.	Kabupaten Gorontalo	44	9	9
4.	Kabupaten Boalemo	21	4	4
5.	Kab. Pohuwato	23	5	4
6.	Kab. Gorontalo Utara	23	5	4
	<b>Provinsi Gorontalo</b>	<b>155</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

Sumber: Analisis peneliti dari data Dikbudpora Provinsi Gorontalo 2017 (lihat portal resmi penerimaan peserta didik baru (PPDB) SMA Se-Provinsi Gorontalo, <http://siap-ppdb.com>).

Dari 32 Sekolah yang terpilih menjadi unit analisis, masing-masingnya ditetapkan sampel adalah kepala sekolah, bendahara sekolah, guru, dan komite sekolah atau orang tua siswa yang ada di SMA/SMK/MA. Jadi tiap sekolah yang terpilih didapatkan sampel sebanyak 4 orang. Total sampel penelitian ini berjumlah 32 Sekolah x 4 orang berjumlah 128 orang.

Melengkapi data kuantitatif, dipandang perlu didukung dengan metode kualitatif. Nasution (1988:32) menjelaskan subjek atau sampel penelitian adalah sumber yang dapat memberi informasi, dipilih secara *purposive* bertalian dengan tujuan tertentu. Bogdan dan Biklen (1998:21) juga menyatakan responden terpilih diminta untuk menunjuk orang lain, dan seterusnya. Proses ini disebut *snowball sampling*, dilakukan secara serial/berurutan. Untuk memperoleh informasi tertentu dapat dilakukan sampai taraf *redudancy* ketuntasan atau kejenuhan, artinya tidak lagi diperoleh tambahan informasi baru yang lebih berarti.

Faisal (1990:73) menjelaskan dalam menetapkan informan, kriteria yang diperhatikan: a) subjek yang cukup lama menyatu dengan suatu kegiatan PRODIRA, b) subjek yang masih terlibat secara aktif dalam Manajemen PRODIRA, c) subjek yang bersifat lugu dalam memberikan informasi, d) subjek yang mempunyai cukup waktu memberikan informasi, e) subjek yang sebelumnya tergolong ~~tidak biasa~~ bagi peneliti. Metode kuantitatif dilaksanakan, menggunakan teknik pengumpulan data kuesioner, dengan cara memberi beberapa pertanyaan atau pernyataan tertulis kepada informan untuk dijawabnya. Guna pengumpulan data statistik dilakukan untuk mengetahui kontribusi efektivitas kebijakan PRODIRA dalam konteks

Kuesioner penelitian ini berbentuk pilihan ganda menggunakan skala pengukuran, 5 (lima) pilihan jawaban,

dirancang dan dikembangkan melalui analisis teoretis digunakan menentukan validitas konstruks, yaitu teori-teori yang melandasinya dan selanjutnya dibuat sintesis dari variabel diikuti penentuan indikator dari variabel. Adapun skala penilaian yang dirancang terdiri dari 5 (lima) kategori pilihan jawaban, yaitu 1) Selalu (SL=5), 2) Sering (SR=4), 3) Kadang-kadang,(KK= 4) Jarang (JR=2), dan 5) Tidak Pernah (TP=1). Setiap pilihan jawaban diberikan bobot berbeda seperti dijelaskan dalam tabel 10.3 di bawahini.

**Tabel 10.3.** Skala Likert Jawaban Responden

No	Pilihan	Kode	Bobot
1	Selalu	SL	5
2	Sering	SR	4
3	Kadang-Kadang	KK	3
4	Jarang	JR	2
5	Tidak Pernah	TP	1

Kuesioner digunakan untuk pengumpulan data, kepada responden di 32 SMA/SMK/MA. terdiri dari kepala sekolah, guru, bendahara, dan pengurus komite Sekolah (orang tua siswa siswa) dilakukan secara acak sederhana (*simple random sampling*), setelah itu dikumpulkan dan dianalisis untuk mengetahui efektivitas kebijakan PRODIRA dalam peningkatan partisipasi orang tuasiswa dan masyarakat.

Pengunan kuesiner untuk mengetahui partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo. Kuesioner di disain secara menyeluruh agar dapat diketahui efektivitas dari kebijakan PRODIRA dalam konteks pembiayaan pendidikan sesuai dengan tujuan program itu dilaksanakan. Di samping melakukan penyebaran instrumen juga observasi berperan



serta, untuk mengumpulkan data penelitian kualitatif, dengan melakukan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan penelitian, yaitu orang-orang yang dianggap potensial, dalam memberikan banyak informasi mengenai efektivitas kebijakan PRODIRA. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan secara formal maupun informal sehingga diungkapkan pendapat informan mengenai efektivitas kebijakan PRODIRA di tingkat SMA/SMK/MA. Wawancara dilakukan berulang kali sampai diperoleh gambaran yang jelas dan berkesesuaian dengan sintesis instrumen, observasi dan catatan lapangan. selanjutnya observasi berperan dan wawancara mendalam, guna mengumpulkan data penelitian ini juga dilakukan studi dokumentasi, yaitu mempelajari dokumen yang relevan dengan kebijakan PRODIRA. Dokumen yang dipelajari adalah a) regulasi PRODIRA, b) petunjuk teknis PRODIRA, c) tim manajemen PRODIRA di sekolah d) laporan pertanggungjawaban keuangan sekolah, e) jumlah guru dan murid, dan f) daftar sarana dan prasarana sekolah yang dibiayai dana PRODIRA, g) kebijakan komite sekolah dan lain-lainnya.

Pengumpulan data dilakukan *triangulasi* pengecekan tingkat keterpercayaan data dengan memanfaatkan sumber-sumber informasi, metode dan teori yang relevan dengan objek yang diteliti. Denzin dalam Patton (1987:327-331) menjelaskan bahwa triangulasi dapat dibedakan dalam empat macam yakni pemeriksaan data dengan memanfaatkan sumber, metode, penyidikan dan teori. Penelitian ini, triangulasi dilakukan berupa pemeriksaan menggunakan sumber dan metode. Pemeriksaan sumber dilakukan dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari seorang informan dengan informan lainnya. Contoh wawancara Kepala Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, kebenaran pernyataannya

di cek dengan pendapat kepala sekolah, guru dan bendahara sekolah. Sedangkan pemeriksaan menggunakan metode triangulasi dilakukan dengan metode pengumpulan data yang berbeda (observasi, wawancara dan dokumentasi). Misalnya, wawancara wakil kepala sekolah menyatakan bahwa sasaran dana PRODIRA sudah tepat berdasarkan juknis yang ada. Untuk membuktikan pernyataan Wakil Kepala Sekolah itu dilakukan analisis dokumentasi berupa jumlah dana yang diterima dengan siswa yang menerimanya.

Variabel penelitian ini efektivitas kebijakan PRODIRA meningkatkan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks huyula dalam pembiayaan Pendidikan. Budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan adalah persepsi stakeholder sekolah terhadap bentuk keikutsertaan orang tua siswa dan masyarakat baik secara mental maupun emosional dilandasi kesadaran kultural (budaya) gotong royong (huyula) memberikan sumbangan baik moril maupun materil dalam bentuk dana atau penghematan dana mulai dari proses pengambilan keputusan, implementasi kebijakan, dan pengawasan program, termasuk aktif mendukung, mengkritisi kebijakan PRODIRA, bahagia dapat membantu warga sekolah yang kurang mampu baik dari kalangan keluarga atau masyarakat miskin lainnya. Indikator pengukuran partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan: a) mensikapi kebijakan PRODIRA, b) kesadaran pembiayaan tanggungjawab bersama, c) tolong menolong jadi budaya masyarakat (*local wisdom*), dan d) keaktifan berpartisipasi. Indikator-indikator itu, diukur menggunakan skala Likert dengan kisi-kisi instrumen sebagai berikut.

**Tabel 10.4** Kisi-kisi Instrumen Penelitian Partisipasi Orang Tua dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan

Variabel	Indikator	Sub Indikator	Item	No. Item
Partisipasi Orang Tua dan Masyarakat kontek budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan	Mensikapi Kebijakan PRODIRA	Mendukung kebijakan	3	1-3
		Mengkritisi	4	4-7
	Kesadaran Pembiayaan Tanggung jawab Bersama	Memahami keterbatasan pemerintah membiayai pendidikan	4	8-11
		Kebahagiaan dapat membiayai pendidikan	3	12-14
	Tolong Menolong Jadi Budaya Masyarakat ( <i>local wisdom</i> ) Keaktifan Berpartisipasi	Membantu Keluarga dan orang lain	2	15-16
		Membantu Sekolah	2	17-18
		Menghargai semua kalangan	2	19-20
		Berbagi Beban biaya	3	21-23

Untuk menguji kesahihan butir secara empirik, dilakukan uji coba instrumen kepada 30 orang responden di luar sekolah yang direncanakan. Pemilihan responden uji coba diambil sama seperti rencana penelitian yakni kepala sekolah, guru, bendahara dan orang tua siswa (komite sekolah). Hasilnya seperti yang tertera pada tabel 10.5

Untuk menguji validitas butir-butir instrumen, maka selanjutnya di ujicoba, dan dianalisis item dengan rumus *Pearson Product Moment*. Analisis item dengan menghitung korelasi antara skor butir instrument dengan skor total. Bila korelasi tiap faktor tersebut positif dan besarnya 0,361 ke atas maka faktor tersebut merupakan construct yang cukup kuat, sehingga dapat disimpulkan bahwa instrument tersebut memiliki validitas yang baik. Namun bila korelasi di bawah 0,361 maka dapat disimpulkan bahwa butir instrument tersebut tidak valid. Untuk lebih detailnya dapat dijelaskan dalam tabel 10.5 di bawah ini.

**Tabel 10.5.** Hasil Uji Coba Instrumen Partisipasi Masyarakat Konteks Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan

No. Instrumen	r tabel	r hitung	Signifikan atau tdk signifikan	Valid atau Tidak Valid
1	0,361	0,654	Signifikan	Valid
2	0,361	0,483	Signifikan	Valid
3	0,361	0,402	Signifikan	Valid
4	0,361	0,537	Signifikan	Valid
5	0,361	0,515	Signifikan	Valid
6	0,361	0,397	Signifikan	Valid
7	0,361	0,462	Signifikan	Valid
8	0,361	0,766	Signifikan	Valid
9	0,361	0,825	Signifikan	Valid
10	0,361	0,601	Signifikan	Valid
11	0,361	0,629	Signifikan	Valid
12	0,361	0,522	Signifikan	Valid
13	0,361	0,806	Signifikan	Valid
14	0,361	0,927	Signifikan	Valid
15	0,361	0,908	Signifikan	Valid
16	0,361	0,760	Signifikan	Valid
17	0,361	0,682	Signifikan	Valid
18	0,361	0,724	Signifikan	Valid
19	0,361	0,599	Signifikan	Valid
20	0,361	0,450	Signifikan	Valid
21	0,361	0,299	Tidak Signifikan	Tidak Valid
22	0,361	0,741	Signifikan	Valid
23	0,361	0,699	Signifikan	Valid
24	0,361	0,773	Signifikan	Valid
25	0,361	0,632	Signifikan	Valid
26	0,361	0,770	Signifikan	Valid
27	0,361	0,786	Signifikan	Valid
28	0,361	0,748	Signifikan	Valid
29	0,361	0,621	Signifikan	Valid

Pengujian reliabilitas instrument menggunakan rumus Alpha Cronbach, dibantu program SPSS versi 20,0 diperoleh nilai koefisien *reliabilitas Alpha Cronbach*  $r_1 = 0,957$  berarti > dari kriteria indeks koefisien reliabilitas. Hasil koefisien reliabilitas (Alpha) instrumen yang akan digunakan handal, artinya dapat dipercaya untuk digunakan sebagai alat pengumpul data atau mengukut objek koefisien karena reliabilitas alpha > dari alpha *cirrectit alpha item correlation*  $\geq 0,80$  maka dinyatakan reliabel. Reliabilitas instrument dimakna sebagai bentuk keterterimaan dari sebuah instrument berdasarkan statistik. Berdasarkan hasil uji coba ini, instrument dapat dipercaya dan dapat dipakai selanjutnya.

Teknik analisis data menggunakan metode kuantitatif, kecendrungan data masih dalam bentuk data kasar, memerlukan interpretasi lebih lanjut. Untuk itu diperlukan analisis data yang merupakan sebuah proses sangat penting karena dengan melakukan analisa, maka diperoleh arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian (Nazir, 1988). Analisis data penelitian ini menggunakan pendekatan, 1) analisis statistik dan 2) analisis deskriptif. Analisis statistik, terdiri dari: 1) seleksi data dan klasifikasi data, 2) pengolahan data dan pengorganisasian data dengan menghitung jumlah skor item instrumen dan skor jawaban dari responden. Langkah pertama yang dilakukan peneliti adalah melakukan seleksi dengan cara memeriksa instrument secara cermat, apakah instrument terkumpul semua atau tidak.

Dari 32 sekolah yang menjadi lokasi penelitian, setiap sekolah dipilih 4 orang yang akan mengisi instrumen penelitian, jumlah responden terpilih sebanyak 128 orang. Instrument yang dikembalikan secara utuh dan mengisi sempurna 116 orang responden. Jumlah itu dipandang representatif. Karena keterbatasan waktu, dipandang 116 responden sudah cukup. Proses klasifikasi atau mengelompokkan dilakukan berdasar cakupan pada kisi-kisi instrumen penelitian dengan menentukan bobot alternatif jawaban dan kategori jawaban responden berdasarkan Skala Likert, di konversi dengan nilai untuk mengetahui indeks persepsi atau pandangan kepala sekolah, guru, bendahara dan orang tua siswa atau pengurus komite sekolah.

Langkah kedua, pengolahan data dilakukan dengan beberapa proses:

- a. Menentukan arti atau makna setiap item instrument dan membuat kesimpulan berdasarkan arti jawaban responden dengan teliti dan sistematis serta menghubungkan keseluruhan dengan menggunakan rumus *Weighted Means Scores* (WMS), sebagai dikemukakan Sudjana (2005;67) sebagai berikut:

$$\bar{X} = \frac{\sum X_i}{N}$$

Keterangan :

$\bar{X}$  = Skor rata-rata yang dicari

$X_i$  = Jumlah skor gabungan (hasil frekuensi dengan bobot nilai untuk setiap alternatif jawaban)

$N$  = Jumlah responden

- b. Dilanjutkan dengan menghitung persentase masing-masing indikator menggunakan rumus persentase (%) sebagai berikut:

$$P = \frac{F}{N} \times 100\% \text{ selanjutnya di konversikan ke formula } X = \frac{\sum(F \cdot X)}{N} \times 100\%$$

Keterangan :  
 $P$  = persentase  
 $X$  = Rata-rata  
 $F$  = Frekuensi  
 $N$  = Jumlah Responden  
 $\sum(F \cdot X)$  = Jumlah skor kategori jawaban

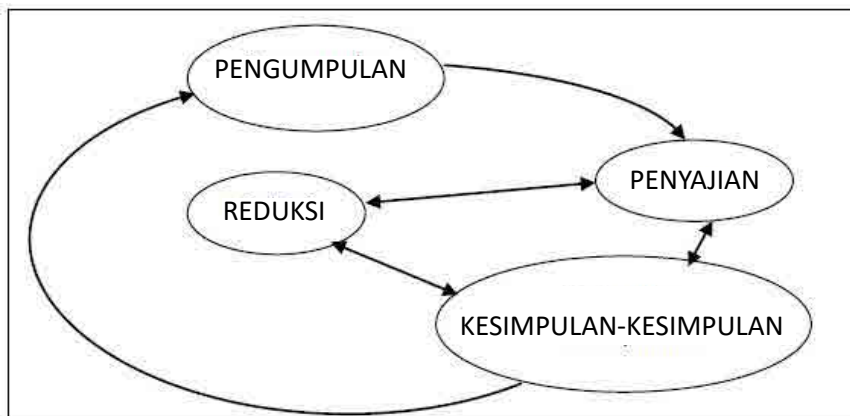
- c. Peneliti mengkolerasikan dengan tolak ukur pemberian makna untuk setiap alternatif jawaban responden sesuai kriteria yang sudah ada. Sehingga untuk mengetahui efektivitas kebijakan PRODIRA meningkatkan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan, peneliti menggunakan kriteria sebagai berikut 86-100%=sangat baik, 76-85% = baik, 60-75% = cukup, 45-59% = kurang baik dan < 45% = sangat tidak baik.

Analisis deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran atau deskripsi mengenai efektivitas kebijakan PRODIRA meningkatkan partisipasi masyarakat konteks budaya *Huyula* dalam pembiayaan pendidikan dengan indikator, mensikapi kebijakan PRODIRA, kesadaran pembiayaan pendidikan tanggungjawab bersama, tolong menolong jadi budaya masyarakat (*local wisdom*), dan keaktifan berpartisipasi.

Proses analisis deskriptif dilakukan adalah; a) membuat distribusi frekuensi skor, b) perhitungan nilai

kecenderungan sentral dan standar deviasi nilai guna mengetahui kecenderungan persepsi stakeholder pendidikan tentang efektivitas kebijakan PRODIRA dan kontribusinya terhadap partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di provinsi Gorontalo, c) pengujian persyaratan analisis uji normalitas dan uji homogenitas, uji independensi, d) pengujian hipotesis penelitian menggunakan analisis korelasi, regresi sederhana serta korelasi parsial. Pengujian dilakukan pada taraf signifikansi  $0,05\%$  atau  $\alpha = 0,05$  dengan ketentuan a) Analisis korelasi sederhana dilakukan untuk mengetahui besarnya  $r_{xy}$ ,  $r^2_{xy}$ , b) analisis regresi sederhana untuk mengetahui kontribusi variabel efektivitas kebijakan PRODIRA terhadap partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo.

Analisis penelitian ini juga menggunakan metode kualitatif model interaktif mengadaptasi pendapat Miles & Huberman, (1994:12) menempuh tiga langkah, yaitu; a) reduksi data, b) penyajian data, dan c) penarikan kesimpulan/verifikasi, sebagaimana dijelaskan dalam gambar 10.3 di bawah ini.



**Gambar 10.3.** Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif, diadaptasi dari Miles & Huberman (1994:12).



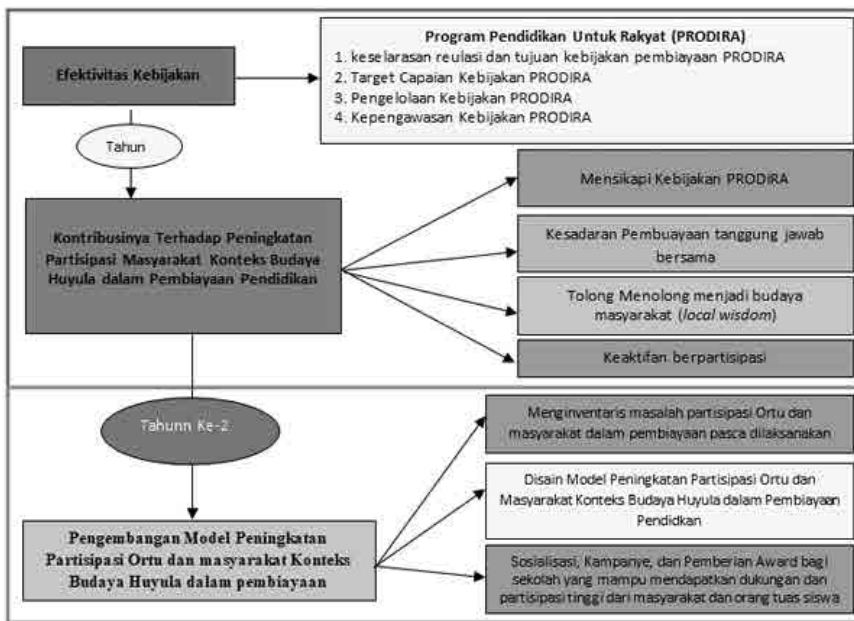


Pemeriksaan keabsahan data menggunakan kriteria yang dianjurkan Lincoln dan Guba (1985), yaitu; 1) *kredibilitas* (validitas internal), 2) *transferabilitas* (validitas eksternal), 3) *dependabilitas* (reliabilitas), dan 4) *konfirmabilitas* (objektivitas).

Pengembangan model partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. sekolah memiliki beberapa kebutuhan untuk mencapai tujuan pendidikan secara maksimal. Kebutuhan dipenuhi jika didukung pembiayaan pendidikan yang memadai. Pembiayaan kebutuhan sekolah tidak mungkin disediakan sekolah sendiri. Dukungan pemerintah pusat, pemerintah daerah melalui pendanaan pendidikan sangat diharapkan pemberian subsidi terhadap sekolah, pemberian pembiayaan PRODIRA dan lainnya. Disamping itu, perlu diperhatikan peningkatan partisipasi masyarakat kontek pembiayaan pendidikan, yakni bersumber dari nilai luhur masyarakat Gorontalo terkenal dengan budaya *huyula* (gotong royong) sebagai karakter kolektif tertanam dan terpatri dalam diri masyarakat. Pemerintah Pusat dengan program wajib belajar 12 tahun, didukung kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo dengan pembiayaan PRODIRA.

Menjaga akselerasi, peningkatan kesejahteraan guru perlu menggerakkan potensi pembiayaan dari masyarakat Gorontalo yang sangat besar, karena kemampuan pemerintah terbatas. Untuk menggerakkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dan orang tua siswa di Provinsi Gorontalo dipandang perlu melakukan terobosan melalui pendekatan budaya (*cultural approach*), yang selama ini dikenal dengan budaya Gotong Royong yang sudah terpatri dalam diri dalam jiwa masyarakat. Makanya dalam kegiatan penelitian ini dikembangkan model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sebagai bentuk kesadaran (*awardness*), maupun aktualisasi (*actualization*) dari nilai-nilai kultural masyarakat Gorontalo. Adapun bentuk atau pola pengembangan model peningkatan partisipasi masyarakat

dalam pembiayaan pendidikan dijelaskan dalam gambar 10.4 di bawah ini.

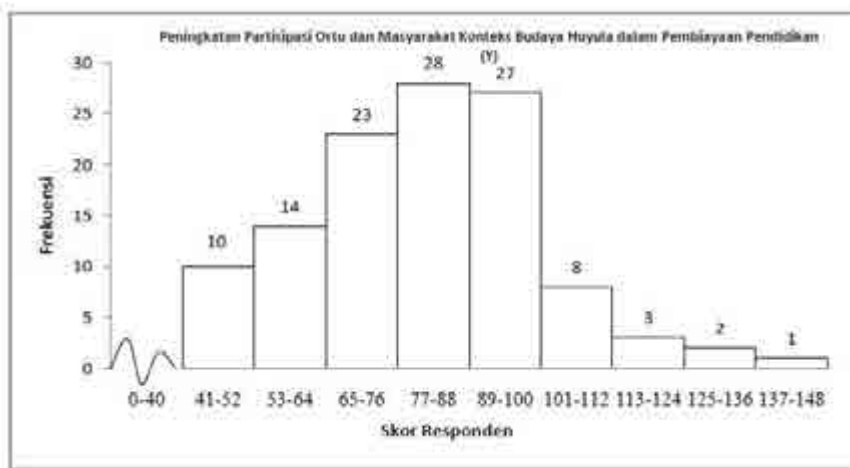


**Gambar 10.4.** Diagram Alir Model Efektivitas Kebijakan PRODIRA dalam Konteks Pembiayaan Pendidikan

## D. Hasil dan Pembahasan

Deskripsi data efektivitas kebijakan PRODIRA dan peningkatan partisipasi orang tua dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan, diperoleh gambaran partisipasi orang tua dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan skor tertinggi (maksimum) = 137, skor terendah (minimum) = 41, rata-rata skor (*mean*) = 80,93, persentase perbandingan rata-rata skor dengan skor maksimum =  $80,93/137 \times 100 = 59,07\%$ , nilai yang sering muncul pada jawaban responden (modus) = 93, nilai tengahnya (median) = 81, varian sampel =

375,908, simpangan baku (standar deviasi) = 19,38 dan range = 96. Data frekuensi absolute partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo menunjukkan 28 (24,1%) responden yang berada dalam kelompok rata-rata, 27 (23,3%) berada di atas rata-rata, dan 23 (19,8%) di bawah rata-rata. Penyebaran distribusi skor variabel peningkatan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan dapat ditampilkan seperti pada gambar 10.5 di bawah ini.



**Gambar 10.5.** Histogram Skor Peningkatan Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan

Mendapatkan pemahaman yang mendalam dari deskripsi data variabel peningkatan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan dapat dilihat dari kecenderungan jawaban responden dari berbagai indikator, antara lain: a) mensika-pi kebijakan PRODIRA, b) kesadaran pembiayaan tanggung jawab bersama, c) tolong menolong jadi budaya masyarakat (*local wisdom*), d) keaktifan berpartisipasi.

Partisipasi orang tua siswa dan masyarakat dalam konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan dilihat dari sikap masyarakat terhadap kebijakan PRODIRA merupakan gambaran sikap masyarakat terhadap kebijakan PRODIRA yang wakili oleh kepala sekolah, guru, bendaharawan dan orang tua siswa atau pengurus komite sekolah dapat dilihat dalam tabel 5.3 di bawah ini. Berdasarkan analisis skor data di atas dapat diperoleh persentase skor perilaku tolong menolong masyarakat dan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan adalah 54,38%, berarti berada pada kategori kurang baik..Terjadinya degradasi perilaku tolong-menolong oleh masyarakat dan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan menurut salah seorang Guru SMA Negeri 3 Kota Gorontalo, disampaikan bahwa orang tua siswa yang berhimpun dalam komite sekolah dalam perencanaan pembiayaan sekolah tidak lagi memaparkan program untuk penetapan besarnya biaya pendidikan yang menjadi tanggung jawab orang tua siswa, sehingga tertanam persepsi semua biaya sudah disediakan pemerintah untuk apalagi sumbangan atau partisipasi(RDWG/TM/2017).

Penurunan perilaku tolong menolong oleh masyarakat dan orang tua siswa juga diperkuat oleh pernyataan guru di SMA Negeri 1 Kota Gorontalo yang menyatakan: “Jika sekolah menghimpun bantuan/sumbangan mengadakan kegiatan atau program yang tidak ada pembiayaannya di PRODIRA, tidak berapa lama, sekolah sudah dilaporkan ke Dinas Pendidikan Kabupaten, supaya tidak cari masalah, maka kami hanya mengadakan kegiatan jika ada anggarannya di PRODIRA, takut meminta bantuan ke masyarakat nanti dianggap pungutan liar (RDWG/TM/2017).”

Ancaman pungutan liar (pungli) oleh sekolah dan instansi terkait menjadi andalan bagi orang tua siswa dan masyarakat untuk tidak berpartisipasi, seakan-akan kebutuhan pembiayaan sekolah sudah terpenuhi semuanya dengan dana

PRODIRA dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Seperti terlihat dari spanduk yang menghiasi di semua SMA, SMK dan MA di antaranya yang terpajang di SMA Negeri 1 Kota Gorontalo bawah ini.



**Gambar 10.6** Spanduk yang dipajang di SMA Negeri 1 Kota Gorontalo

Partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan bisa dilihat dari aktivitas dan keaktifan orang tua siswa dan masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan, baik secara moril maupun materil misalnya bermusyawarah, mencari sponsor, urung rembuk, gotong royong, sumbangan dan lainnya. Keaktifan masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan dilakukan analisis pandangan informan diperoleh persentase skor 51,45% berarti berada pada kategori kurang Baik. Hal ini diungkapkan salah seorang guru di SMA Negeri 1 Kwandang, antara lain:

Partisipasi orang tua siswa dan masyarakat di sekolah tinggi, berkenaan dengan pengawasan dana PRODIRA atau pun dana BOS, tapi kalau inisiatif untuk aktif memikirkan atau membantu sekolah menjadi sekolah unggul dengan menyediakan

berbagai fasilitas yang mendukung atau mencarikan sponsor yang bisa membantu sekolah kelihatan belum tumbuh dengan baik (RDWG/KB/2017).

Disamping itu salah seorang guru SMK Negeri 1 Marisa ZK menyatakan:

Keaktifan masyarakat dan orang tua siswa mengalami penurunan dengan adanya kebijakan PRODIRA, rapat yang diundang kepala sekolah dan ketua komite seringkali orang tua atau wali orang tua tidak hadir dengan alasan ada acara di tempat lain, sibuk, dan sering diwakili oleh orang lain (RDWG/KB/2017).

Rekapitulasi data kuantitatif tentang partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo di analisis menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif, sebagaimana dijelaskan dalam tabel 10.7 di bawah ini.

No	Aspek	Analisis Kuantitatif	Hasil Analisis Kualitatif
1	Mensikapi Kebijakan Prodira	73,74%	Sikap stakeholder SMA, SMK dan MA terhadap kebijakan PRODIRA baik, merasa terbantu dan meringankan beban biaya pendidikan bagi keluarga
2	Kesadaran Pembiayaan Tanggung jawab Bersama	50,49%	Kebijakan PRODIRA tidak beririsan dengan kebermanfaatannya yang dirasakan warga dengan kesadaran pembiayaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama. Terjadinya penurunan tanggungjawab bersama. PRODIRA sudah memenuhi semua kebutuhan
3	Tolong Menolong Jadi Budaya Masyarakat ( <i>local wisdom</i> )	54,38%	Munculnya persepsi semua biaya pendidikan sudah ditanggung pemerintah. Jika ada sumbangan berarti ada pungutan liar (pungli)
4	Keaktifan berpartisipasi	51,45%	Menurunkan tingkat partisipasi ditandai dengan kehadiran rapat, partisipasi menyampaikan aspirasi dan lainnya
	Rata-Rata	230,4/4=57,6	Kurang Baik

**Tabel 10.7** Rekapitulasi Hasil Skor Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya *Huyula* dalam Pembiayaan Pendidikan

Berdasarkan tabel 10.7 di atas dapat diketahui bahwa responden menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dan orang tua siswa konteks huyula dalam pembiayaan pendidikan berdasarkan skala penilaian maka tergolong dalam kondisi kurang baik dengan perolehan skor rata-rata 57,59. Dengan demikian masih diperlukan peningkatan partisipasi masyarakat sebagai konsekuensi tanggungjawab bersama terhadap pendidikan antara pemerintah dan masyarakat serta orang tua. Untuk itu, penelitian ini perlu melahirkan rekomendasi pentingnya Pemerintah Provinsi Gorontalo melakukan rekayasa sosial dengan menggerakkan potensi pembiayaan pendidikan dari orang tua siswa dan masyarakat. Dari realitas dilapangan, penelitian ini lebih lanjut melakukan model pengembangan partisipasi masyarakat dengan menggenjot *awardness* dan pendekatan kultural yakni budaya *Huyula* yang sejak dulu tertanam dalam diri masyarakat Gorontalo.

Implementasi sebuah kebijakan di masyarakat atau orang tua siswa, sudah tentu disikapi dengan pemahaman yang berbeda, ada yang pro dan ada yang kontra. Karena menurut Thurstone sikap itu sebagai bentuk derajat efek positif dan efek negatif terhadap suatu objek psikologis (Edwards III, 1980 dalam Elisa dan Wrastari, 2013). Tidak terkecuali sikap masyarakat dan orang tua siswa terhadap kebijakan PRODIRA yang dilaksanakan pemerintah Provinsi Gorontalo. Sikap masyarakat dan orang tua siswa bisa berbeda-beda. Hal itu merupakan kondisi alamiah yang terjadi terhadap suatu kebijakan yang dihadirkan pemerintah atau pejabat yang memiliki kewenangan. Menurut Saragih, S. (2006:4) sikap masyarakat atau orang tua siswa itu merupakan suatu kecenderungan dari orang per orang untuk menerima atau menolak sesuatu, konsep, atau kumpulan ideoleh pemerintah atau pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan.

Sarwono (2002) dalam Hakim, AM. (2014;4) juga mencermati ciri khas dari sikap adalah terhadap objek tertentu (orang, perilaku, konsep, situasi, dan benda) dan mengandung penilaian setuju-tidak setuju atau suka-tidak suka. Perbedaan terletak pada proses selanjutnya dan penerapan konsep tentang sikap, serta mengenai proses terjadinya sebagian besar ahli berpendapat bahwa sikap adalah sesuatu yang dipelajari (bukan bawaan). Oleh karena itu, sikap dapat dibentuk, dikembangkan, dipengaruhi, dan diubah. Sikap berbeda dengan sifat karena sifat merupakan bawaan yang sulit untuk diubah.

Terkait dengan kebijakan PRODIRA yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Gorontalo, faktanya menunjukkan bahwa masyarakat dan orang tua siswa menyikapi kebijakan PRODIRA berada pada angka 73,74% atau kategori baik. Tentu ini memberikan pesan bahwa orang tua siswa dan masyarakat menerima kebijakan dan memiliki implikasi dalam kehidupan masyarakat. Karena sikap orang tua siswa dan masyarakat menerima itu sangat menentukan perilaku mereka dan juga sangat mempengaruhi tanggapannya terhadap turunan masalah-masalah dari kebijakan PRODIRA tersebut.

Sejalan dengan temuan penelitian Arfan Arsyad (2016;1197) menjelaskan bahwa kebijakan PRODIRA perlu dukungan warga dengan meningkatkan sikap positif kepala sekolah, orang tua siswa dalam menerima PRODIRA akan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif untuk rasa aman bagi kepala sekolah dalam menyelenggarakan manajemen PRODIRA di sekolah. Rasa aman, mendorong kepala sekolah menerima dengan baik dana PRODIRA tersebut, rasa aman itu juga didukung dari kejelasan pengelolaan anggaran sehingga tidak berpeluang menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari bagi pihak-pihak yang mengelolanya.

Di atas sudah di jelaskan bahwa sikap masyarakat dan orang tua siswa terhadap kebijakan PRODIRA berada pada kategori



Baik. Semestinya diikuti dengan perilaku berupa kesadaran masyarakat dan orang tua dalam pembiayaan pendidikan sebagai tanggungjawab bersama. Menurut Mas S.R (2013:186) sebagai amanat dari pasal 46 Undang-undang SPN menyebutkan: (a) pebiayaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah (b) pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan Juga dilandasai perangkat hukum tertinggi pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Namun realitasnya kesadaran orang tua siswa dan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan masih belum sesuai dengan harapan yakni sebesar 50,49% yang berarti berada pada kategori Kurang Baik. Fakta ini sejalan dengan pandangan yang menjelaskan bahwa terdapat spekulasi jika sikap seseorang terhadap suatu hal dapat diketahui, tindakan yang dapat dilakukannya dapat diduga. Namun, dalam hal ini tidak tertutup kemungkinan bahwa tindakan yang dilakukan seseorang akan tidak sejalan dengan sikapnya. Oleh karena itu, muncul keraguan terhadap konsistensi hubungan antara sikap dan perilaku seseorang (Hakim AM, 2014).

Dari ulasan di atas, bisa dimaknai bahwa sikap positif dan merasa terbantu dari kebijakan PRODIRA tidak selamanya linear dengan kesadaran yang tinggi terhadap partisipasi dalam pembiayaan pendidikan. Misalnya tidak diikuti dengan kemauan dan kesadaran berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan yang sudah digelorkan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah. Hal ini terbukti dari riset yang dilakukan ini sikap positif dan baik terhadap kebijakan PRODIRA belum seirama dengan peningkatan kesadaran (*awardness*) masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan. Mestinya peran serta masyarakat melalui kesadaran sangat dibutuhkan, tapi sangat tergantung pada kemampuan Negara, pemerintah daerah dan persepsi yang terbangun dalam masyarakat dan orang tua siswa tentang

peran Negara dan pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan. Jika kemampuan Negara dan pemerintah daerah dipandang bisa memenuhi seluruh kebutuhan dalam layanan pendidikan akan menentukan seberapa besar partisipasi dan kesadaran masyarakat diperlukan dalam mendanai program-program tersebut. Persepsi tentang peran Negara dan pemerintah daerah sangat menentukan tingkat kesadaran dan komitmen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan. (Aulia, S. 2013:206).

Hal ini juga sejalan dengan pendapat Arfan Arsyad selaku mantan Kepala Dinas DIKPOR Provinsi Gorontalo menyatakan bahwa sudah diduga akan terjadi penurunan kesadaran berpartisipasi karena masyarakat umumnya memandang semua biaya pendidikan itu sudah terpenuhi oleh pemerintah pusat maupun daerah. Apalagi disetiap sekolah sudah dipajang spanduk larangan melakukan pungutan. Padahal berbeda pemahamannya antara pungutan dan kesadaran berpartisipasi. Tapi bagi masyarakat memberikan sesuatu ke sekolah bisa dikategorikan pungutan. Padahal tidak, jika dengan kesadaran dan tidak ada kaitannya dengan mempengaruhi atau mengarahkan kebijakan sekolah pada hal-hal tertentu itulah yang dikenal dengan kesadaran berpartisipasi. (Wawancara, Selasa, 17 Oktober 2017).

Semua fenomena di atas menjadi daya dorong terjadi penurunan kesadaran orang tua siswa dan masyarakat untuk berpartisipasi kalau sudah dibiayai seluruhnya untuk apa lagi biaya dari orang tua siswa dan masyarakat bisa berpotensi menjadi pungutan liar (pungli) oleh aparat sekolah. Tolong menolong dikalangan masyarakat Gorontalo merupakan budaya yang sudah turun-temurun diwariskan dan menjadi tradisi masyarakat (*local wisdom*). Budaya itu dikenal dengan istilah budaya *Huyula*, atau budaya saling membantu, tolong menolong (Annas dan Wahyuni, 2015:1). Budaya *Huyula* merupakan bagian dari tiga belas jenis tatanan budaya masyarakat Gorontalo, yakni *huulunga*, *huuyula*,

*hiimbunga, tiaya, dembulo, duuluhu, deepita, tilmoa, heelya, baayawa, bubaya, hiyo dan antu* (Lamusu, 2011:1). Budaya tolong-menolong menjadi kepribadian masyarakat Gorontalo yang dibina secara turun temurun, mulai dari perjuangan menentang kolonialisme, dan mempertahankan kemerdekaan sampai sekarang (Yunus, R. 2016:70).

Hasil penelitian ini menunjukkan adanya penurunan nilai-nilai tolong-menolong yang dilakukan masyarakat dan orang tua siswa terutama dalam pembiayaan pendidikan yakni mencapai angka 54,38% atau berada pada kategori Kurang Baik. Kecendrungan penurunan ini tentu tidak sejalan dengan sistem tolong menolong yang sudah terpatrit selama ini, baik antara anggota masyarakat untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan bersama yang didasarkan pada solidaritas sosial melalui ikatan tetangga dan kerabat dalam masyarakat Gorontalo. Peneliti menyaksikan sendiri tingginya rasa tolong menolong warga Gorontalo saat memberikan bantuan Gempa bagi masyarakat Sumatera Barat 30 September 2009, seminggu setelah kejadian, peneliti menyampaikan ke Wakil Rektor I Universitas Negeri Gorontalo sebagai ungkapan rasa empati kepada korban gempa di Ranah Minang. Maka perlu di rancang kegiatan malam amal. Dalam pikiran kami waktu itu tidak akan mampu terkumpul dana sebanyak Rp 125 juta. Sebuah prestasi dan semangat gotong royong yang begitu dahsyat dalam bentuk spontan dari masyarakat. Mestinya sekolah, juga bisa menggerakkan potensi orang tua siswa dan masyarakat dalam mendukung pembiayaan menuju pendidikan yang berkualitas, setiap tahunnya dilakukan malam amal melibatkan seluruh stakeholder sekolah dan tokoh masyarakat disekitar sekolah.

Ironinya saat ini terjadi penurunan semangat gotong royong dan perilaku saling membantu di tengah masyarakat Gorontalo, tetapi juga melanda semua daerah di Indonesia. Dinamika zaman globalisasi merubah cara pandang masyarakat Indonesia sedikit demi sedikit mengalami perubahan sebagai

akibat dari modernisasi. Jadi, tidaklah mengherankan apabila di berbagai kota-kota besar nilai-nilai kesetiakawanan, pengabdian dan tolong-menolong mengalami penurunan sehingga yang nampak adalah perwujudan kepentingan diri sendiri dan rasa individualis yang menonjol. (Arif, A. 2010).

Praktik pendidikan masyarakat dan orang tua yang semakin tidak peduli (*no care*) dengan pembiayaan pendidikan karena sejak beberapa tahun belakangan ini gencar sekali kampanye pendidikan gratis. Masyarakat dan orang tua merasa nyaman dengan pendidikan gratis yang dibuat pemerintah, khususnya di sekolah negeri, termasuk kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP) juga mendorong siswa nyaman terfasilitasi tanpa terkendala biaya. Untuk provinsi Gorontalo kekurangan dana pendidikan dari pemerintah pusat dibantu lagi melalui pembiayaan kebijakan PRODIRA. Sehingga LP2G Provinsi Gorontalo menilai begitu nikmat dana PRODIRA daerah (LP2G, 16 Juli 2012).

Efeknya pada orang tua siswa dan masyarakat dengan adanya pendidikan gratis, kebijakan PRODIRA, dan Kartu Indonesia Pintar (KIP) pada prinsipnya sangat menguntungkan siswa dan orang tua siswa. Namun, sekolah kebijakan pendidikan gratis ini membuat guru-guru yang potensial sulit berinovasi untuk meningkatkan kualitas muridnya. Karena ketika mereka ingin menyelenggarakan ekstrakurikuler olahraga, kesenian, matematika, dan IPA tentu memerlukan pembiayaan tambahan. Padahal dengan dana BOS, KIP, PRODIRA, pendidikan gratis lainnya jika dikalkulasikan seluruhnya belum mencukupi untuk mencapai pembiayaan menuju pendidikan berkualitas. Kebijakan itu semua baru pada taraf pemerataan layanan pendidikan, dengan orientasi semua anak usia sekolah bisa terlayani, tanpa ada pungutan kepada siswa, orang tua siswa dan masyarakat. Jadi sekolah yang memiliki inisiatif memajukan dan meningkatkan mutu pendidikan di sekolahnya, belum cukup dengan dana yang

ada, sementara sekolah dilarang keras menerima pembiayaan pendidikan dari orang tua siswa yang berpotensi melakukan pungutan liar, akibatnya bisa berakhir tindakan pidana (penjara).

Dengan kebijakan pendidikan gratis menyebabkan sekolah sulit melakukan pengembangan. Baik dalam bentuk memperbaiki atau membangun fasilitas penunjang sekolah untuk meningkatkan pelayanan menuju sekolah unggul, karena dananya tidak tersedia. Jika guru dan kepala sekolah meminta bantuan dana dari orang tua siswa, atau masyarakat biasanya akan ada pihak yang melaporkan guru dan kepala sekolah tersebut kepada atasannya atau pihak berwajib (kepolisian). Akibatnya, guru atau kepala sekolah mendapatkan sanksi. Dari pada mendapatkan sanksi, maka guru yang potensial dan kepala sekolah yang kreatif lebih banyak memilih pasif dalam pengembangan dan peningkatan kualitas sekolah. Efeknya, kualitas pendidikan dan siswa, khususnya di sekolah negeri, mulai menurun, yang penting laksanakan kewajiban sesuai tugas.

Jika dikaji lebih mendalam, efek dari pendidikan gratis itu, telah mengurangi penerapan pendidikan karakter, yaitu sikap gotong royong dan tolong menolong di sekolah, baik oleh siswa maupun orang tua siswa dan masyarakat. Padahal banyak orang tua siswa yang ingin membantu sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Hal ini tentu diberikan ruang dan kesempatan oleh pemerintah bahkan menganjurkan orang tua berpartisipasi membantu pendanaan pendidikan. Namun, selama ini budaya gotong royong dan tolong-menolong hampir punah (Harian Republika, Ahad 7 Februari 2017). Hal ini juga terjadi akibat kebiasaan masyarakat Indonesia lebih suka memposisikan diri sebagai yang ditolong bukan yang menolong sehingga tidak terjadi budaya tolong-menolong di sekolah. Mentalitas seperti ini sebenarnya sangat berbahaya untuk Indonesia pada masa depan.

Dampak menurunnya kualitas ini di sekolah-sekolah negeri yang mengandalkan biaya dari pemerintah pusat dan daerah. Turunannya banyak orang tua siswa yang mampu secara ekonomi lebih memilih menyekolahkan anaknya di sekolah swasta walaupun berbayar. Hal ini sebenarnya menjadi masalah besar bagi sekolah negeri ini. Jika sekolah negeri cenderung tidak bermutu, pemerataan pendidikan berkualitas sulit diwujudkan karena sekolah negeri sebagai ujung tombak pendidikan tidak bisa memberikan pendidikan berkualitas.

Disisi lainnya masalah penerapan pendidikan karakter siswa dan orang tua siswa tidak terbangun dengan baik. Hal ini terjadi, karena pendidikan gratis melarang sekolah meminta bantuan dana dari orang tua siswa. Kalau sekolah melakukannya, terkena sanksi. Ada sebuah kejadian, seorang kepala sekolah diberi hukuman atasannya dengan menjadi guru kembali. Atasannya itu mendapat laporan dari orang tua siswa bahwa sang kepala sekolah meminta sumbangan untuk membangun mushala sekolah. Kejadian serupa dalam bentuk yang lain banyak terjadi semenjak diterapkannya pendidikan gratis atau larangan sekolah melakukan pungutan liar (Pungli).

Untuk menggerakkan semangat gotong royong, tolong-menolong dalam pembiayaan pendidikan. Kita mengapresiasi kebijakan Kemendikbud memahami pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Kemendikbud menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah yang mengatur batas-batas penggalangan dana yang boleh dilakukan Komite Sekolah. Penggalangan dana tersebut ditujukan untuk mendukung peningkatan mutu layanan pendidikan di sekolah dengan azas gotong royong. Dalam Permendikbud tersebut, Komite Sekolah diperbolehkan melakukan penggalangan dana berupa Bantuan Pendidikan, Sumbangan Pendidikan

dan bukan Pungutan. Pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa Komite Sekolah melakukan penggalangan dana dan sumber daya pendidikan lainnya untuk melaksanakan fungsinya dalam memberikan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan. Kemudian pada pasal 10 ayat (2) disebutkan bahwa penggalangan dana dan sumber daya pendidikan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk bantuan dan/atau sumbangan.

Selama ini bantuan dari dan oleh masyarakat atau orang tua siswa dipandang sebagai pungutan. Padahal jelas berbeda antara bantuan dan pungutan. Dalam Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah sudah dijelaskan bedanya, bantuan pendidikan adalah pemberian berupa uang/barang/jasa oleh pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik/ orang tua/walinya, dengan syarat yang disepakati para pihak. Sumbangan Pendidikan adalah pemberian berupa uang/barang/ jasa/ oleh orang tua/wali, peserta didik, baik perseorangan maupun bersama-sama, masyarakat/lembaga secara ikhlas dan tidak mengikat satuan pendidikan. Kemudian Pungutan Pendidikan adalah penarikan uang oleh sekolah kepada orang tua/wali, peserta didik, yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan (Desliana Maulipaksi, 2017)

Dengan penjelasan di atas sekolah, orang tua siswa dan masyarakat bisa membedakan dengan bijak mana sumbangan dalam bentuk partisipasi, dan pungutan yang tidak dibolehkan. Pemerintah tentu mengizinkan dan menganjurkan orang tua dan masyarakat berpartisipasi membantu pendanaan pendidikan. Namun, selama ini budaya gotong royong, tolong-menolong hampir punah di masyarakat akibat kampanye pendidikan gratis yang berlebihan melampaui makna dan kemampuan pemerintah dalam memenuhi standar pembiayaan pendidikan maksimum untuk mutu terbaik sesuai dengan harapan stakeholder pendidikan. Marhawati

(2016) merekomendasikan kiranya nilai-nilai budaya Huyula yang sudah menjadi nilai kolektif masyarakat Gorontalo menjadi dasar bagi para kepala sekolah untuk memaksimalkan dukungan dan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat, meningkatkan jiwa tolong menolong sesama warga dalam memenuhi pembiayaan pendidikan menuju pendidikan yang berkualitas baik. Ada delapan jenis kegiatan Huyula yang bisa dilakukan diantaranya: *Ambu* (mengumpul); *Ti'ayo* (memanggil tiba-tiba); *Timo'a* (mengumpul dalam bentuk materi); *Hileiya* (memindahkan); *Dembulo* (menutup); *Duluhu* (jalan dipinggiran); *Hulunga* (ramai-ramai); dan *Himbunga* (memulai sesuatu yang baru). Kegiatan-kegiatan huyula ini menjadi pemantik munculnya kesadaran kolektif, dan meningkatnya partisipasi warga dalam membantu sekolah membiayai kebutuhan yang diperlukan untuk melakukan inovasi, kreativitas dan pembaharuan lainnya guna meningkatkan prestasi dan reputasi sekolah. Kepala sekolah memiliki peran strategis menggenjot budaya tolong menolong terpatri dengan baik dihati warga sekolah, orang tua siswa dan masyarakat untuk mendapatkan dukungan partisipasi dalam pembiayaan pendidikan.

Dari penelitian ini didapatkan fakta bahwa keaktifan masyarakat dan orang tua siswa berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan sebesar 51, 45% berarti berada pada kategori Kurang Baik. Kondisi ini menjadi keprihatinan semua pihak, rendahnya keaktifan partisipasi yang ditampilkan masyarakat dan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan menjadi lonceng mundurnya dunia pendidikan kita. Untuk itu, harus dicarikan model yang cocok dengan kondisi dan nilai-nilai yang ada dipegang teguh masyarakat yang di sekitar sekolah guna menggenjot partisipasi dalam pembiayaan pendidikan. Ada beberapa contoh sekolah-sekolah yang sukses meningkatkan partisipasi masyarakat dan orang tua dalam pembelajaran maupun pembiayaan pendidikan di sekolah.



Misalnya, gagasan pembiayaan pendidikan seikhlasnya yang digagas Ridwan Hasan Saputra (2017;1). Konsepsi pembiayaan pendidikan seikhlasnya dalam rangka meningkatkan partisipasi dan gotong royong dari masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Gagasan ini sebagai sebuah solusi alternatif dalam menghadapi polemik pembiayaan pendidikan di Indonesia. Selama ini setiap sumbangan atau partisipasi oleh masyarakat dan orang tua siswa seringkali dipandang sebagai pungutan liar (pungli). Untuk menghindari dari stigma pungli itu, maka gagasan pembiayaan pendidikan seikhlasnya menjadi sebuah tawaran terbaik baik masyarakat dan orang tua siswa. Dimana sekolah mempersilakan semua peserta didik memberikan sumbangan pendidikan kepada sekolah/ lembaga sesuai kemampuan dan keikhlasannya. Bagi yang tidak mampu, sesuai aturan berlaku, jika tidak memberikan sumbangan pun tidak masalah (gratis). Dengan sistem ini, semua masih tetap bisa bersekolah dan orang tua yang ingin membantu sekolah masih tetap terfasilitasi. Sumbangan orang tua bisa digunakan membantu ekstrakurikuler dan pengembangan fasilitas penunjang sekolah. Bagi sekolah yang mempunyai dana sumbangan berlebih, bisa membantu sekolah lain yang masih kekurangan karena minimnya sumbangan dari orang tua. Pengelolaan dana ini bisa diatur Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan kota/ kabupaten untuk level yang lebih tinggi. Anggota Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan adalah orang-orang yang sudah selesai dengan dirinya sendiri. Dengan demikian, peluang korupsi dan penyelewengan lainnya bisa dihindari. Pendidikan seikhlasnya menumbuhkan kesadaran masyarakat pendidikan tidak hanya kewajiban pemerintah, tetapi juga kebutuhan masyarakat. Kesadaran ini bisa menumbuhkan budaya gotong royong dan tolong-menolong yang bisa mendatangkan keberkahan dalam bentuk rezeki yang tidak disangka-sangka. Keberkahan ini yang sudah mulai dilupakan guru, orang tua siswa, bahkan para pengambil

kebijakan dalam pendidikan. Keberkahan ini bisa menghindarkan peserta didik dari kenakalan remaja saat ini, seperti tawuran ataupun narkoba. Bahkan, keberkahan ini bisa menghasilkan peserta didik yang berkualitas dalam berbagai bidang.

Disamping itu, kita bisa mengambil contoh terbaik (*best practice*) yang dilakukan SMA Negeri Bali Mandara di Kecamatan Kubutambahan, Singaraja, Kabupaten Buleleng, Bali yang siswanya 100% berasal dari keluarga miskin mampu menggali dukungan orang tua siswa dan masyarakat sekitarnya dalam memenuhi biaya pendidikan. SMA Negeri Bali Mandara yang didirikan Pemerintah Provinsi Bali bekerjasama dengan Sampoerna Academy merupakan salah satu dari 21 sekolah di Indonesia yang memperoleh perhatian dari Direktorat Pembinaan Pendidikan Keluarga, Kementerian Pendidikan dan kebudayaan. Karena telah melaksanakan program keterlibatan keluarga dalam proses pembelajaran, menggenjot partisipasi orang tua, para pejabat, pengusaha, atau tokoh masyarakat untuk memberikan motivasi pada peserta didik sekaligus menghimpun dana bagi kebutuhan sekolah. Melalui kelas inspirasi, peserta didik dapat memperkaya wawasan dan pengetahuan untuk menjadi bekal di masa mendatang. Sekaligus sekolah dapat donasi dari tokoh-tokoh yang diundang, karena sudah melihat dan merasakan kedekatannya dengan sekolah tersebut. Sehingga setiap tokoh yang dijadikan model inspirasi, juga menjadi donator membantu sekolah. Tentu pola ini perlu dilakukan oleh banyak sekolah, agar sekolah tidak hanya mengandalkan pembiayaan dari pemerintah pusat maupun daerah semata dalam memberikan layanan pendidikan yang berkualitas. Dari *best practice* ini kita yakin masyarakat dan orang tua siswa bisa digenjot partisipasinya dalam pembiayaan pendidikan.

Efektivitas Kebijakan PRODIRA kontribusinya terhadap peningkatan partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan. Setelah dilakukan uji hipotesis didapatkan data bahwa hubungan X terhadap Y tidak signifikan, artinya efektivitas kebijakan

PRODIRA tidak memberikan kontribusi terhadap peningkatan partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan. Semakin banyak anggaran BOS, PRODIRA, pendidikan gratis lainnya yang disiapkan pemerintah membuat stigma pembiayaan pendidikan sudah ditanggung semuanya oleh pemerintah semakin tinggi. Sehingga memunculkan pemahaman dan pandangan dan berdampak pada ketidakpedulian orang tua siswa dan masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan. Untuk aspek lainnya memang efektivitas kebijakan PRODIRA sudah memberikan kontribusi, seperti dijelaskan Arfan Arsyad (2016;1194) bahwa efektivitas PRODIRA memberikan pengaruh langsung positif terhadap kinerja sekolah, karena diketahui PRODIRA berorientasi pada penyediaan sumber daya pendidikan seperti hibah dana operasional, pembelajaran, pembinaan ketenagaan, pembinaan kesiswaan, hibah RKB, dan manajemen. Kontribusi PRODIRA itu, jika didukung dengan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan tentu hasilnya akan lebih akseleratif memajukan dan meningkatkan mutu pendidikan., termasuk meningkatkan kinerja pendidikan Provinsi Gorontalo dilihat dari Indek Pembangunan Manusia (IPM), Indek Pengetahuan, Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM), menunjukkan kenaikan yang signifikan kondisi sekolah baik semakin banyak. Karena potensi pembiayaan pendidikan dari masyarakat sangat besar. Disamping itu anggaran yang disediakan pemerintah, dan pemerintah daerah terbatas, belum cukup menuju pendidikan yang berkualitas. Berdasarkan perhitungan kebutuhan pendidikan menengah, biaya operasional non personalia per siswa per tahun mencapai Rp 3 juta (Billy Antoro, 2015). Namun, kini, pemerintah hanya bisa menyediakan Rp 1,4 juta per siswa per tahun yang disediakan melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS), seperti yang dijelaskandalam tabel 10.8 di bawah ini.

**Tabel 10.8** Trend Kenaikan Dana BOS dari tahun 2012-2017

Jenjang Pendidikan	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SD/MI	Rp. 580.000	Rp. 580.000	Rp. 580.000	Rp. 800.000	Rp. 800.000	Rp. 800.000
SMP/MTS	Rp. 710.000	Rp. 710.000	Rp. 710.000	Rp.1.000.000	Rp. 1.000.000	Rp.1.000.000
SMA/MA/SMK	Rp. 770.000	Rp. 770.000	Rp. 1.000.000	Rp.1.200.000	Rp. 1.400.000	Rp.1.400.000

*Sumber: Analisis Peneliti dari berbagai sumber, 2017*

Berdasarkan tabel 10.8 di atas, terlihat masih terdapat disparitas biaya yang dibutuhkan dengan yang tersedia masih jomplang. Khusus pembiayaan pendidikan pada jenjang sekolah menengah atas dan sederajat lainnya. Dana BOS yang diberikan tidak tersedia untuk semua sekolah, masih terkendala dengan kebijakan Wajib Belajar 9 Tahun sampai tahun 2015. Jadi sebelumnya pembiayaan operasional sekolah dari BOS hanya diberikan pada sekolah-sekolah tertentu sebagai bentuk kebijakan Rintisan-BOS. Di Provinsi Gorontalo sejak tahun 2012 sudah dilaksanakan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan Sekolah Menengah Atas dan sederajat lainnya dengan label PRODIRA yang membantu biaya non operasional sekolah, Anggaran yang digelontarkan bersumber dari APBD. Namun jumlah tetap belum memadai sesuai kebutuhan ideal biaya pendidikan di SMA/SMK dan MA sebesar 3 juta per siswa. Jika dikumpulkan dana BOS, PRODIRA dan Pendidikan Gratis lainnya untuk siswa di SMA, SMK dan MA di pandang belum memenuhi kebutuhan pembiayaan pendidikan di sekolah menjadi sekolah berkualitas baik. Karena jika dibandingkan dengan negara Finlandia, menurut Suwarna, Budi (2017) Beda jauh sekali konsep pendidikan gratis yang dicananangkan di Indonesia. Pemerintah Finlandia melaksanakan pendidikan gratis dengan pembiayaannya maksimal, dimana pemerintah menyediakan anggaran 5.200 uero atau sekitar Rp. 70 juta per siswa per tahun Artinya setiap tahun ada 52.000 murid, anggaran yang disediakan pemerintah mencapai Rp. 3,64

triliun per tahun (dalam Kompas, Senin 19 November 2007). Di Indonesia bantuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah jika digabungkan dalam waktu bersamaan diberikan, masih jauh dari apa yang menjadi kebutuhan sekolah. Jadi pemerintah memberikan ruang dan kesempatan bagi sekolah menghimpun dan menerima sumbangan atau bantuan dari masyarakat, sangat diharapkan dan perlu diorganisir dengan sehingga tidak masuk kategori pungutan liar (pungli) yang bisa berimplikasi hukum bagi pengelolasekolah.

Penjelasan di atas memperkuat analisis bahwa mengandalkan anggaran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Pusat maupun hibah dari pemerintah daerah, seperti PRODIRA menjadikan layanan pendidikan menengah belum maksimal. Akhirnya menghasilkan kualitas yang seadanya, belum sesuai dengan harapan masyarakat. Apalagi masih ada pejabat di berbagai daerah tidak konsisten dan komitmen mengalokasikan APBD sebesar 20% untuk pendidikan, seperti di jelaskan Mendikbud Muhajir Effendy bahwa pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota masih ada yang belum konsisten dalam mengalokasi 20 % anggaran pendidikan. Karena 20% anggaran pendidikan dari APBD masih menyertakan dana dari pusat berupa DAK maupun DAU. Bagi yang sudah komitmen perlu diberikan anugerah (*award*) berupa Kawastara Pawitra.

Selain itu Mendikbud memandang kepala sekolah bisa menggali dana masyarakat. Karena kepala sekolah tidak sekadar guru, tapi juga sebagai manajer. Mendikbud berjanji tidak akan menghentikan dana BOS jika ada sekolah yang mampu menggali dana dari masyarakat. Menurutnya sekolah tidak mungkin maju kalau hanya mengandalkan BOS. Jadi harus ada usaha pencarian dana dari masyarakat salah satunya alumni, orang tua siswa dan masyarakat yang memiliki empati dan kepedulian kepada sekolah (krjogya.com, Minggu 16 Oktober 2016)

Jika diperhatikan sekolah yang dibiayai masyarakat dengan tarif yang memadai justru lebih berkembang dan maju serta memiliki daya saing tinggi lulusannya. Ternyata menurut Supoyo (2015;7-9) Sekolah Dasar Ta'mirul Islam Surakarta tingkat partisipasi orang tua dan masyarakat sekitarnya sangat tinggi. Hal ini disebabkan akuntabilitas pengelolaan keuangan sekolah. Akuntabilitas keuangan pihak sekolah diwujudkan melalui transparansi keuangan yang diterima sekolah mampu mendorong peningkatan partisipasi orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan. Dikaitkan dengan budaya *huyula* (gotong royong), hal ini seirama bahwa masyarakat akan berbondong-bondong berpartisipasi jika apa yang diberikan dikelola dengan baik, penuh keterbukaan dan disampaikan secara periodik atau berkala. Sehingga orang tua siswa dan masyarakat yang memberikan sumbangan merasa puas atas apa yang diberikan.

Mereka merasakan manfaat dan perubahan yang terjadi dari bantuan atau sumbangan yang diberikan ke sekolah

Nilai-nilai keterbukaan (transparansi) dalam pengelolaan keuangan sekolah ini juga sejalan dengan pandangan Radu (2011) yang dikutip dari penelitiannya yang berjudul "*Parental involvement in schools: A study of resources, mobilization, and inherent inequality*" menyimpulkan bahwa: 1) ada dua faktor yang secara jelas mempengaruhi keterlibatan orang tua siswa secara aktif dalam pendidikan di sekolah. Faktor tersebut adalah perasaan mampu dan upaya penggalangan yang dilakukan oleh sekolah; 2) mobilisasi yang dilakukan sekolah dapat meningkatkan keterlibatan dan partisipasi orang tua siswa dalam pendidikan. Dengan adanya upaya penggalangan dana baik melalui keikhlasan, mengundang sebagai tokoh, memberikan penghargaan (*award*) juga berupa akuntabilitas akan mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan di sekolah.

Temuan lainnya yang menarik dari penelitian ini adalah terjadinya degradasi partisipasi dalam pembiayaan pendidikan. Hal ini terjadi seiring dengan kuatnya sosialisasi tidak boleh ada pungutan (Berita Antar, Selasa, 8 Juli 2014) yang menyatakan pihak sekolah diingatkan untuk tidak menarik pungutan sekolah untuk ekstrakurikuler atau apapun, tidak boleh lagi, pembiayaan sekolah harus sudah menggunakan dana PRODIRA. Termasuk pajangan spanduk STOP PUNGLI, LAPORKAN PUNGLI, TIM SAPU BERSIH

(SABER) PUNGLI dan lainnya sangat menghantui komponen sekolah. Dari pada bermasalah hukum biar saja apa yang ada dalam anggaran dilaksanakan programnya. Sehingga kurang muncul kreativitas, inovasi dan prestasi dari warga sekolah.

Jika kita bandingkan sekolah negeri dan swasta yang sumber pembiayaan dari orang tua siswa dan masyarakat seperti Sekolah Dasar Ta'mirul Islam Surakarta, Al-Azhar, Al-Izhar, Al-Ishlah di berbagai daerah, Sekolah dalam naungan Bina Nusantara (BINUS) dan lainnya bisa lebih unggul dari sekolah negeri yang menerima biaya operasional sekolah (BOS), dan dana hibah dari pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini selaras dengan report penelitian Aulich (2010) berjudul *"Governance Through Community Partnerships: A Model for Public Funding of Private Schools in Australia"*. Tingginya dukungan orang tua siswa dalam pembiayaan pendidikan bisa melampaui tujuan awal dari pemberian subsidi dan dana hibah oleh pemerintah. Keberhasilan sekolah swasta didukung juga oleh kemitraan dengan berbagai pihak menjadi salah satu bentuk pengelolaan yang lebih tepat didukung oleh akuntabilitas sekolah berkaitan dengan pembiayaan yang diberikan publik kepadanya.

Untuk itu, hasil penelitian ini menjadi informasi penting melakukan desain suatu model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi

Gorontalo. Sintesis peneliti dengan keberhasilan PRODIRA saat ini bisa melampaui angka partisipasi sekolah (APS) secara nasional, tentu dengan dukungan pembiayaan pendidikan dari masyarakat dan orang tua siswa gerakan dan kemampuan sekolah untuk meningkatkan mutu, prestasi dan reputasinya akan semakin mudah dicapai, apalagi dalam rangka mewujudkan visi pemerintah provinsi Gorontalo Unggul. Tentunya partisipasi masyarakat dan orang tua siswa melalui Forum Komite Sekolah (FKS) Gorontalo bersama stakeholder pendidikan menggerakkan semangat *Huyula* melalui Gerakan Bantu Sekolah (GBS) dengan tematik Ayo Bantu Sekolah (ABS) sangat perlu *disupport* dan digelorakan.

## E. Rekomendasi Analisis Kebijakan PRODIRA

Pelaksanaan Kebijakan PRODIRA di Provinsi Gorontalo sudah berjalan baik dalam rangka meningkatkan pemerataan layanan pendidikan bagi semua orang usia sekolah sudah bisa masuk dan mengikuti pendidikan sampai jenjang SMA, SMK dan MA dengan baik. Hal ini terlihat dari angka partisipasi kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Gorontalo menunjukkan trend naik secara signifikan. Namun kenaikan APK, APM dan IPM belum diikuti dengan peran serta masyarakat dan orang tua siswa dalam membantu sekolah. Untuk itu perlu direncanakan program gerakan bantu sekolah (GBS) yang dimobilisasi oleh Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo bersama Forum Komite Sekolah (FKS) sebagai penggerak dan pendorong, mengkampanyekan pendidikan tanggungjawab bersama pemerintah, masyarakat dan orang tua siswa.



## Daftar Pustaka

- Adhayani, M., & Kusumah, R. (2015). *Pengaruh Efektivitas dan Kontribusi Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2013 Terhadap Penerimaan Pajak (Survei pada KPP Pratama Bandung Cibeunying, KPP Pratama Bandung Tegallega, dan KPP Pratama Bandung Bojonagara)*.
- Akbar, M (Ahad 7 Februari 2016), Nilai Gotong Royong Kian Tersisih di Indonesia, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/02/07/025ibi336-nilai-gotong-royong-kian-tersisih-di-indonesia>, di akses 21 September 2018
- Annas, F. B., & Wahyuni, E. S. (2015). Analisis Eksistensi Kearifan Lokal Huyula Desa Bongoime Provinsi Gorontalo. *Jurnal Penyuluhan*, 10 (1).
- Arfan Arsyad. (2016). Influence of Knowledge of Management, Principals Attitude and Effectiveness of PRODIRA Toward school Performance in Gorontalo Provincial, *Jurnal Ilmiah Education Management* Volume 7 Nomor 1 Desember 2016. Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta.
- Arfan Aryad. (2012). *Pemerintah Kabupaten Teken MoU Terkait Program Pendidikan Gratis*, Gorontalo Post, Senin 13 Desember 2012. Gorontalo.
- Arif, A. (2010.) *Hubungan antara kecerdasan emosi dengan intensi altruisme pada siswa SMA N 1 Tahunan Jepara* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Astri, M., Nikensari, S. I., & Kuncara, H. (2013). Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Ekonomi dan Bisnis (JPEB)*, 1(1), 77-102.
- Atmanti Hastarini. Dwi , (2005). Investasi Sumber Daya Manusia melalui Pendidikan. *Jurnal Dinamika Pembangunan (JDP)*, 2(Nomor 1), 30-39.

- Aulia, S. (2013), Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi Tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun Di Kota Surabaya Pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan). *Jurnal Politik Muda*, 2(1).
- Aulich, Chris. 2010. "Governance Through Community Partnerships: A Model for Public Funding of Private Schools in Australia" *Australian Journal of Public Administration* Vol. 1 No. 1, 2010, pp: 1-15, <http://www.proquest.umi.com> diakses pada 22 Agustus 2014
- Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo. (2016) *Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Gorontalo 2010-2016*, Gorontalo: Grafika Karya
- Berita Antara, (8 Juli 2014), *Pemprov Gorontalo Evaluasi PRODIRA*, <http://www.antaragorontalo.com/berita/6699/pemprov-gorontalo-evaluasi-prodira>
- Billy Antoro. (2015). Janji Wajib Belajar (Wajar) 12 Tahun Gratis, Pemda Harus Siapkan Anggaran Pendidikan dari APBD, <http://www.dadangjsn.com/2015/05/janji-wajib-belajar-wajar-12-tahun.html>, diakses 23 September 2017
- Billy Antoro. (2015). Janji Wajib Belajar (Wajar) 12 Tahun Gratis, Pemda Harus Siapkan Anggaran Pendidikan dari APBD, <http://www.dadangjsn.com/2015/05/janji-wajib-belajar-wajar-12-tahun.html>, diakses 23 September 2017
- Blaug, Mark. (1992). *The Methodology of Economics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Bogdan, R. & Biklen, S.K. (1998). *Qualitative Research for Education and Instruction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Creswell, John W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: Sage Publications.

- Desliana Maulipaksi. (2017). Ini Bedanya Sumbangan, Bantuan, dan Pungutan Pendidikan, Kemendikbud RI; <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2017/01/ini-bedanya-sumbangan-bantuan-dan-pungutan-pendidikan> diakses Jumat tanggal 22 September 2017
- Dinas Dikbudpora Provinsi Gorontalo, (2014), *Petunjuk Teknis Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA)*, Gorontalo.: Dikbudpora Provinsi Gorontalo
- Dinas Dikbudpora Provinsi Gorontalo, (2016), *Petunjuk Teknis Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA)*, Gorontalo: DIKBUDPORA Provinsi Gorontalo.
- Dinas Dikbudpora Provinsi Gorontalo, (2012), *Juknis Program Pendidikan Gratis*, Gorontalo: Dikbudpora Provinsi Gorontalo
- Dikbudpora Provinsi Gorontalo (2017) *Portal resmi penerimaan peserta didik baru (PPDB) SMA Se-Provinsi Gorontalo*, <http://siap-ppdb.com>, diakses 12 Oktober 2017
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing Public Policy* Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Elisa, S. & Wrastari, A. T. (2013). Sikap Guru terhadap Pendidikan Inklusi Ditinjau dari Faktor Pembentuk Sikap. *Jurnal Psikologi Perkembangan dan Pendidikan*, 2(01).
- Etzioni, Amitai. (1985). *Organisasi-organisasi Modern (terjemahan Wijaya)*. Jakarta: UI Press.
- Faisal, S. (1990). *Penelitian Kualitatif. Dasar-dasar dan Aplikasi*. Malang: Yayasan Asah Asih Asuh.
- Ferdi, W. P. (2013). Pembiayaan Pendidikan: Suatu Kajian Teoretis. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 19(4), 565-578.
- Gorontalo Post, (2012), *Program Pendidikan untuk Rakyat*, Gorontalo Post, Senin 20 Februari 2012. Gorontalo
- Gorontalo Post. (2017). *Theasury Award, Potret Kinerja Keuangan Negara*, Gorontalo Post, Jumat, 25 Agustus 2017. Gorontalo

- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1981), *Effective Evaluation.Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*. San Fransisco: Jossey-Bass, Inc.
- Hakim, A. M. (2014). *Persepsi, Sikap, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan Mangrove di Wonorejo*, .Doctoral dissertation, Bogor: Institut Pertanian Bogor
- Halim, A. (2002), *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* Edisi Pertama. Jakarta: Salemba Empat.
- Hewlett, Michael & M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: University Press
- Hoogerwerf A,(1983), *Ilmu Pemerintahan*. Penerjemah: R.L.L. Tobing. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Info Mendikbud.com, (Minggu 16 Oktober 2016), *Mendikbud; Sekolah tidak mungkin maju kalau hanya mengandalkan BOS*, diakses tanggal 24 Maret 2017
- Info Publik (Media online, Senin 27 Februari 2012), *Dikpora Gorontalo Antisipasi Penyimpangan Dana Prodira*, Humas dan MC Prov Gorontalo
- Irawan, B. (2016). Meningkatkan Efektifitas Kebijakan Konversi Lahan. *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 26, No. 2, pp. 116-131
- Kompas (9 Oktober 2012), BOS SMA dikururkan, <https://edukasi.kompas.com/read/2012/10/09/09393840/BOS.SMA>. Dikururkan, diakses tanggal 22 September 2018.
- Kurniady, D. A. (2017). Efektivitas dan Efisiensi Pembiayaan Pendidikan Pada Sekolah Dasar Di Kabupaten Bandung. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 14(1), 174-181.
- Lamusu, Sance. A. (2011) Kerjasama dan Tolong Menolong dalam Tatanan Budaya Gorontalo, *Jurnal Bahasa, Sastra dan Budaya*, Vol. 1 Nomor 1 September 2011.

- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985), *Naturalistic Inquiry*. New Delhi: Sage Publication, Inc.
- LP2G. (2012). Nikmatnya PRODIRA, Sumber: <https://b3wpgorontalo.wordpress.com/2012/07/16/nikmatnya-prodira/> diakses Jum'at 22 September 2017
- M. Ghofar, (23 Juni 2015) *Kemendikbud; Wajib Belajar dimulai tahun 2016*, Sumber: <http://www.antaraneews.com/berita/503076/kemendikbud-wajib-belajar-12-tahun-dimulai-2016>.
- Mardiasmo. (2004). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Marhawati, B. (2016). *Implementasi Kepemimpinan Kepala Sekolah Berbasis Nilai-nilai Budaya Huyula di Daerah Terpencil Gorontalo*. DISERTASI dan TESIS Program Pascasarjana UM.
- Mas, S. R. (2013). Partisipasi Masyarakat Dan Orang Tua Dalam Penyelenggaraan Pendidikan. *el-hikmah*. [ejournal.uin-malang.ac.id](http://ejournal.uin-malang.ac.id)
- Mcmillan, J.H., & Schumacher, S. (2001). *Research in education: A conceptual introduction*. New York: Longman.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. (2<sup>nd</sup> ed.). London: Sage Publications.
- Nasir, M. (1988). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Nasution. (1988). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung; Jemmars.
- Nurudin. (2007). *Pengantar Komunikasi Massa*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Patton, M.Q. 1987. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hill, CA: Sage Publication.
- Puluhulawa, Jusdin, dan Puluhulawa, Moh. Rusdiyanto (2013). *Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis (Studi Kasus di Provinsi Gorontalo)*, FIS UNG: Gorontalo.

- Radu, Bogdan Mihai. (2011). "Parental involvement in schools: A study of resources, mobilization, and inherent inequality" *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology* Vol. 2 No. 2, 2011, pp: 103-115, <http://www.proquest.umi.com>. diakses pada 24 April 2017.
- Ridwan Hasan Saputra. (2017). Pendidikan seikhlasnya, *Republika*, 21 Januari 2017; Jakarta sumber: <http://www.republika.co.id/berita/koran/news-update/17/01/21/ok4mk618-pendidikan-seikhlasnya>, diakses Jum'at tanggal 22 September 2017.
- Robbin, Stephen P., (1990), *Organization Theory, Structure, Design, and Application*, third edition, USA: Prentice Hall, Inc.
- Saragih, S. (2006). Menumbuhkembangkan Berpikir Logis dan Sikap Positif terhadap Matematika melalui Pendekatan Matematika Realistik. *Jurnal pendidikan dan kebudayaan Departemen Pendidikan Nasional (551-565)*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Depdiknas.
- Siswadi, Edi. 2012. *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintah Yang Efektif dan Prima*. Bandung: Mutiara Press.
- Steers, R.M. (1985). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga
- Sudjana. 1996. *Metode Statistika*. Bandung: Tarsito.
- Sugiyono. (2011), *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2016), *Metode Penelitian Kombinasi (mixed methods)*. Bandung: Alfabeta
- Suharno, (2009), *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sumenge, Ariel. Sharon, (2013). Analisis Efektifitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Minahasa Selatan. *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi*, 1(3).

- Suwarna, Budi 2007. *Sekolah Gratis Bukan Mimpi*. Kompas, Senin 19 November 2007; Jakarta.
- Ulum, Miftahul dan F. Niswah, 2014. Efektivitas Remunerasi di Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara Surabaya. *Jurnal Mahasiswa Teknologi Pendidikan*, 2(2).
- Wahab, S.,Abdul. (1991), *Pengantar Studi Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. (2007). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: MediaPremindo
- Yunus, R. 2016. Transformasi nilai-nilai budaya lokal sebagai upaya pembangunan karakter bangsa. *Jurnal Penelitian Pendidikan*, 13(1).

## Internet

- <http://edukasi.kompas.com>, BOS SMA Dikucurkan, diakses tanggal 9 Oktober 2012.
- <https://psmk.kemdikbud.go.id>, Kemdikbud upayakan wajib belajar 12 tahun melalui PIP, diakses kamis 15 September 2016.
- <http://gorontaloprov.go.id>, angka rata-rata lama sekolah di Gorontalo melebihi nasional, di akses tanggal 24 September 2017

## Perundang-undangan dan Turunan Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Biro Kerjasama Antar Kota dan Daerah.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah



# Lampiran



**KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR AHU-001353B.AH.01.07.TAHUN 2018  
TENTANG  
PENGESEHAN PENDIRIAN BADAN HUKUM  
PERKUMPULAN FORUM KOMITE SEKOLAH GORONTALO**

Menimbang :

- a. Bahwa berdasarkan Permohonan Notaris ARDY CHANDRA, SH., M.KN., sesuai salinan Akta Nomor 815 Tanggal 30 Oktober 2018 yang dibuat oleh ARDY CHANDRA, SH., M.KN. tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan FORUM KOMITE SEKOLAH GORONTALO tanggal 01 November 2018 dengan Nomor Pendaftaran 6018110175100052 telah sesuai dengan persyaratan pengesahan Badan Hukum Perkumpulan;
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan FORUM KOMITE SEKOLAH GORONTALO.

**MEMUTUSKAN :**

Menetapkan

KESATU : Memberikan pengesahan badan hukum:  
PERKUMPULAN FORUM KOMITE SEKOLAH GORONTALO  
Berkedudukan di KOTA GORONTALO, sesuai salinan Akta Nomor 815 Tanggal 30 Oktober 2018 yang dibuat oleh ARDY CHANDRA, SH., M.KN., yang berkedudukan di KOTA GORONTALO.

KEDUA : Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta, Tanggal 02 November 2018.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
PL. DIREKTUR JENDERAL ADMINISTRASI HUKUM UMUM.

  
Cahyo Rahadian Muzhar, S.H., LL.M.  
19690918 199403 1 001



DICETAK PADA TANGGAL 02 November 2018

Keputusan Menteri ini dicetak dari SABH

  
ARDY CHANDRA, SH., M.KN.



LAMPIRAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR AHU-001.353E.AH.01.07.TAHUN 2018  
TENTANG  
PENGESEHAN PENDIRIAN BADAN HUKUM  
PERKUMPULAN FORUM KOMITE SEKOLAH GORONTALO

1. Susunan Organ Perkumpulan

NAMA	NO KTP/PASSPORT	ORGAN PERKUMPULAN	JARATAN
DR. ARWILDAYANTO, H.PD	7503011309750001	PENGLURUS	KETUA
DR. ARIFIN SUKING, S.PD.H.PD	7571040507760002	PENGLURUS	SEKRETARIS
RAMLAH YUSUF	7572055605550001	PENGLURUS	BENDAHARA
DR. H. SYARIFUDDIN ACHMAD, H.PD	7571043103620001	PENGAWAS	PENGAWAS MUTU KERJA

Ditetapkan di Jakarta, Tanggal 02 November 2018.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
PI. DIREKTUR JENDERAL ADMINISTRASI HUKUM UMUM



Cahyo Rahadian Muzhar, S.H., LL.M.  
19600918 199403 1 001

DICETAK PADA TANGGAL 02 November 2018

**DOKUMENTASI PEMBENTUKAN FORUM KOMITE SEKOLAH (FKS)  
PROVINSI GORONTALO, SABTU 6 OKTOBER 2018**



Peserta Focus Group Discussion (FGD) Kemitraan Sekolah dan Masyarakat, Inisiasi Pembentukan Forum Komite Sekolah (FKS), dihadiri 32 Komite Sekolah Se-Provinsi Gorontalo dibuka oleh Dekan FIP UNG Prof. Dr. Wenny Hulukati, M.Pd, Pembicara dari Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo Drs. Usman Madina, M.Si



**DOKUMENTASI PEMBENTUKAN FORUM KOMITE SEKOLAH (FKS)  
PROVINSI GORONTALO, MINGGU 21 OKTOBER 2018**



Rapat Pembentuk Penguru Forum Komite Sekolah Provinsi Gorontalo  
Dari Kiri Bapak Jumadil Jusuf (Gorut), Syafruddin Ahmad (Kota Gorontalo), Nasir Tongkodu (Kab. Gorontalo), Arwildayanto (Kota Gorontalo), Ramlah Yusuf (Kota Gorontalo), Arifin Sukung (Kota Gorontalo), Nurdin Banteng (Boalemo), Syaiful Tantu (Pohuwato), dan Jusran Hunawa (Bone Bolango)





# *Glosarium*

Aktor dalam suatu interaksi adalah individu yang terlibat dalam suatu interaksi dengan individu atau beberapa (sekelompok) individu lainnya

*Boundary analysis* adalah analisis yang bertujuan untuk memperkirakan batas-batas metaproblem.

*Descriptive model* adalah model kebijakan yang dimaksudkan untuk menjelaskan dan atau memprediksi sebab dan akibat dari suatu pilihan kebijakan

*Multiple perspective analysis*. Yaitu analisis yang dimaksudkan untuk mendorong lahirnya suatu pemahaman yang mendalam dengan menggunakan perspektif personal, organisasi dan teknis.

Normative model. Yaitu model kebijakan yang tidak hanya menjelaskan tapi juga menyediakan aturan-aturan dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian suatu nilai.

*Perspective model*. Adalah model yang didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tak akan pernah menjadi representasi dari masalah substantif yang keseluruhannya bersifat valid.

*Hierarchy analisys*. Yaitu teknik analisis untuk mengidentifikasi sebab-sebab yang mungkin dari suatu situasi masalah.

*Stakeholder analisys* yaitu analisis untuk memahami berbagai pandangan mereka yang berkepentingan terhadap suatu kebijakan

*Problem situation* yaitu situasi masalah *Brainstorming*, curah pendapat.

Masalah Kebijakan adalah adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terlaksana dan pemenuhannya hanya mungkin melalui tindakan pemerintah.

Masa Depan Kebijakan adalah pengaruh dari suatu pilihan tindakan yang mungkin berpengaruh terhadap pencapaian nilai, kebutuhan atau pemanfaatan kesempatan

Tindakan Kebijakan adalah suatu tindakan atau serangkaian tindakan yang dirancang atas dasar suatu alternatif kebijakan tertentu untuk mencapai hasil-hasil yang lebih diinginkan dimasa depan

Hasil Kebijakan Adalah Konsekuensi Atau Akibat Yang Nyata Dari Tindakan-Tindakan Kebijakan

Kinerja Kebijakan Adalah Besarnya Sumbangan Atau Pengaruh Hasil Kebijakan Terhadap Pemenuhan atau Pencapaian Nilai, Kebutuhan Atau Kesempatan

Sistem Kebijakan adalah keseluruhan tatanan kelembagaan dimana kebijakan-kebijakan dirumuskan, dan merupakan suatu jaringan yang terdiri atas 3 unsur yaitu: kebijakan-kebijakan publik, *policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan.

Isu kebijakan (publik) adalah pandangan yang berbeda tentang masalah kebijakan serta cara-cara untuk memecahkannya (William.N. Dunn).

Masalah kebijakan (publik) adalah kebutuhan dan nilai yang belum terpenuhi atau kesempatan untuk mengadakan perbaikan yang hanya dapat dilakukan melalui kebijakan publik (David Dery).

Definisi yang menghasilkan pengetahuan mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

Prediksi adalah menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.

Preskripsi adalah menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa yang akan datang

Deskripsi adalah menghasilkan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa sekarang dan masa lalu.

Evaluasi adalah kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan permasalahan.





## *Tentang Penulis*



**Dr. Arwildayanto, M.Pd.**, lahir 15 September 1975 di Sumatera Barat, putra ketiga dari Bapak Agus Datuk Rajo Kampai dan Ibu Yusna Narus. Menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Administrasi Pendidikan FIP IKIP Padang 1998, S2 di Jurusan Administrasi Pendidikan Universitas Negeri Padang (UNP) 2001, S3 di Jurusan Manajemen Pendidikan Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta (UNJ) 2011. Pengalaman

kerja dimulai dari menjadi dosen di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) LPPN Padang, STIA Pagaruyung di Batusangkar sejak tahun 1998-2001, Kepala sekolah Menengah Umum (SMU) Plus Keolahragaan Pagaruyung di Batusangkar Tahun 1999, Staf Ahli Anggota Komisi X DPR-RI 2004-2008, tahun dosen Universitas Negeri Gorontalo (UNG) dari tahun 2008 sampai sekarang. Sejak tahun 2004 sampai sekarang diberikan tugas tambahan sebagai Wakil Dekan I Bidang Akademik Fakultas Ilmu Pendidikan UNG.

Karya Ilmiah yang sudah di publikasikan buku; Manajemen Sumber Daya Manusia Perguruan Tinggi; Pendekatan Budaya Kerja Dosen Profesional (Buku Ajar 2012), Manajemen Adat Basandi Syara'-syara' Basandi Kitabullah menjadi Perilaku Pendidik dalam Konstelasi Pewarisan Nilai-nilai Budaya Lokal (Monograf, 2013), Jejak Perubahan 50 Tahun Universitas Negeri Gorontalo (Buku Dies Natalis UNG ke-50 Tahun 1963-2013), Berkas Do'anya Aku Jadi Begini (Biografi, 2014), Kepemimpinan Kependidikan dalam Pengembangan Budaya Mutu ; *Principal Leadership Quality Culture* (Buku Ajar, 2014), Editor Buku, Refleksi Pemikiran dan Pengalaman untuk Negeri (Sebuah AKuntabilitas Profesi) sebagai editor (2007), Otobiografi, Pandangan Orang dan Pemikiran H. Is Anwar Datuk Rajo Perak, SH; Model Orang Minang "Four in One" (Wartawan, Pengusaha, Ninik Mamak, Politisi) sebagai Editor (2011). Manajemen Keuangan dan Pembiayaan Pendidikan, Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA, Akselarasi Pemerataan dan Peningkatan Jenjang Layanan Pendidikan di Provinsi Gorontalo.



**Dr. Arifin Sukung, M.Pd.,** lahir 5 Juli 1976 di Jeneponto Sulawesi Selatan, pendidikan doktor bidang Manajemen Pendidikandiraihnya pada Universitas Negeri Malang (UM). Saat ini beliau menduduki jabatan sebagai Ketua Jurusan Manajemen Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Gorontalo. Disamping itu aktif dalam berbagai organisasi profesi, seperti Asosiasi Program Studi Manajemen/ Administrasi Pendidikan Indonesia (APMAPI), Ikatan Sarjan Manajemen /Administrasi Pendidikan Indonesia (ISMAPI). Mata kuliah yang diampuh, antara lain Pengambilan Keputusan, Analisis Kebijakan

Pendidikan, Profesi Keguruan, Sistem Informasi Manajemen (SIM), Metode Penelitian, aktif juga dalam berbagai penelitian dan pengabdian masyarakat, antara lain *Educational Planning in the context of decentralization of education, School principal entrepreneurship competence for supporting developing income generating producing units in public vocational school.*



**Dr. Warni Tune Sumar, S.Pd., M.Pd.,** lahir di Gorontalo, Indonesia, pada tahun 1970. Ia memperoleh gelar Magister Manajemen Pendidik dari Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia pada tahun 2006. Pada tahun 2007, ia bergabung dengan Jurusan Manajemen Pendidikan, Fakultas Pendidikan, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia. Minat penelitiannya saat ini meliputi kebijakan pendidikan,

kepemimpinan,

perencanaan strategis, manajemen pendidikan dan pengembangan organisasi, Manajemen Keuangan dan Pembiayaan Pendidikan, Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA, Akselarasi Pemerataan dan Peningkatan Jenjang Layanan Pendidikan di Provinsi Gorontalo. Dia adalah anggota Asosiasi Pendidikan Manajemen dan Administrasi Indonesia (IMAEA-ISMaPI). Dia telah menulis 6 buku dan lebih dari 20 artikel, bab dan laporan di jurnal nasional dan internasional.

