



ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Kajian Teoritik, Eksploratif,
dan Aplikatif

www.cendekiapress.com
penerbitcendekiapress
cendekiapress
cendekiapress



ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

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

Buku *Analisis Kebijakan Pendidikan: Kajian Teoretis, Eksploratif, dan Aplikatif* ini merupakan bagian dari keluaran (*output*) penelitian yang penulis lakukan pada tahun 2018, yakni dengan berjudul Efektivitas Kebijakan Prodira, kontribusinya terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan di Provinsi Gorontalo. Buku ajar berbasis riset ini direncanakan dan disusun bersentuhan, beririsan dengan materi perkuliahan agar selalu menghadirkan materi-materi perkuliahan yang relevan dengan kondisi lingkungan sendiri, isu-isu terkini, dan kebijakan yang diambil bagi pihak-pihak terkait.

Pokok bahasan buku ini sendiri 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.



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



ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Kajian Teoritik, Eksploratif,
dan Aplikatif



Dr. Arwildayanto, M.Pd. | Dr. Arifin Suling, M.Pd.
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.

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

Website: 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 Teoritik 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 Suing, M.Pd dan Warni Tune Sumar, S.Pd, M.Pd. Buku ajar berbasis riset ini sengaja di rencanakan 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 (Dikpora) 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 teoritik konsep analisis kebijakan pendidikan, isu dan analisis masalah kebijakan pendidikan, perumusan, pengesahan, implementasi, monitoring, evaluasi kebijakan pendidikan, metodologi kebijakan pendidikan dan praktek 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, Oktober 2018

Dr. Arwildayanto, M.Pd.

Dr. Arifin Suling, M.Pd.

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 — 19

D. Karakteristik Analisis Kebijakan Pendidikan — 20

Daftar Pustaka — 24

Bab II Isu dan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

A. Hakekat Isu dan Masalah dalam Konteks Analisis Kebijakan Pendidikan — 29

B. Beberapa masalah Pendidikan yang seksi di Analisis Kebijakannya — 34

C. Karakteristik Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 39

D. Tingkatan Masalah Kebijakan Pendidikan — 40

- E. Fase dan Metode Penstrukturan Masalah Kebijakan Pendidikan — 42
- Daftar Pustaka — 47

Bab III Perumusan Masalah Analisis Kebijakan Pendidikan

- A. Hakekat dan Tantangan Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan — 51
- B. Pendekatan terhadap Perumusan Masalah Kebijakan Pendidikan — 54
- C. Tahapan Perumusan Masalah Kebijakan dan Perumusan Kebijakan Pendidikan — 57
- D. Model Perumusan Kebijakan Pendidikan — 59
- E. Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan — 60
- F. Merumuskan Masalah dan Pertanyaan Kebijakan Pendidikan — 62
- G. Penyusunan Agenda setting Kebijakan Pendidikan — 65
- Daftar Pustaka — 67

Bab IV Implementasi Kebijakan Pendidikan

- A. Pengertian Implementasi Kebijakan Pendidikan — 71
- B. Hal-hal yang harus Diperhatikan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan — 74
- C. Tahapan Implementasi Kebijakan Pendidikan — 76
- D. Pendekatan Implementasi Kebijakan Pendidikan — 78
- E. Model Implementasi Kebijakan Pendidikan — 79
- F. Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan — 83
- G. Faktor-faktor Penentu Implementasi Kebijakan Pendidikan — 85
- Daftar Pustaka — 90

Bab V Evaluasi Kebijakan Pendidikan

- A. Konsepsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 93
- B. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 96
- C. Permasalahan dalam Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 98

- D. Manfaat Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 99
- E. Monitoring Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 100
- F. Kriteria Evaluasi Program Kebijakan Pendidikan — 102
- G. Model dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 103
- H. Langkah dan Dampak Evaluasi Kebijakan Pendidikan — 105
- Daftar Pustaka — 108

Bab VI Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

- A. Pengertian Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 111
- B. Tujuan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 114
- C. Tahapan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 115
- D. Strategi Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 117
- E. Media Sosialisasi Kebijakan Pendidikan — 118
- Daftar Pustaka — 122

Bab VII Penelitian Kebijakan Pendidikan

- A. Konsep Penelitian Kebijakan Pendidikan (*Education Policy Research*) — 123
- B. Fungsi dan Manfaat Penelitian Kebijakan Pendidikan — 127
- C. Perbedaan dan Karakteristik Penelitian kebijakan dan Analisis Kebijakan Pendidikan — 128
- D. Karakteristik Penelitian Kebijakan Pendidikan — 133
- E. Manajemen atau Tata Kelola Penelitian Kebijakan Pendidikan — 134
- F. Mengkomunikasikan Hasil Penelitian Kebijakan Pendidikan — 145
- Daftar Pustaka — 147

Bab VIII Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar (Studi Kasus)

- A. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar — 149
- B. Kebijakan Riset Pengelolaan Guru Sekolah Dasar — 154

- C. Kebijakan Pengelolaan Guru Sekolah Dasar di Kabupaten
Gorontalo — 156
- D. Kesimpulan dan Saran — 165
- Daftar Pustaka — 166

Bab IX Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah

- A. Konsepsi Era Otonomi Daerah — 169
- B. Urgensinya Kebijakan Desentralisasi Pendidikan — 171
- C. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah — 175
- D. Implikasi Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah
dalam Penyelenggaraan Pendidikan — 183
- E. Kebijakan Otonomi Pendidikan — 193
- Daftar Pustaka — 196

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

- A. Pendahuluan — 199
- B. Konseptualisasi Efektivitas Kebijakan PRODIRA — 204
- C. Metodologi — 218
- D. Hasil dan Pembahasan — 232
- E. Rekomendasi Analisi Kebijakan PRODIRA — 252

Daftar Pustaka — 253

Lampiran — 261

Glosarium — 265

Tentang Penulis — 269

Daftar Gambar

- Gambar 2.1 Tingkatan Isu Kebijakan Pendidikan — 30
- Gambar 2.2. Fase-fase Perumusan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 42
- Gambar 4.1 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan — 75
- Gambar 4.2 Tahapan Implementasi Kebijakan — 77
- Gambar 4.3 Model Linear Implementasi Kebijakan — 80
- Gambar 4.4 Model Interaktif Implementasi kebijakan — 81
- Gambar 4.5 Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan — 82
- Gambar 4.6 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan — 84
- Gambar 4.7 Keterkaitan Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan — 86
- Gambar 10.1 Alokasi Anggaran Dikbudpora Untuk PRODIRA Tahun 2011-2016 — 203
- Gambar 10.2 Metode Penelitian Kombinasi Concurrren Embedded — 220

Gambar 10.3 Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif
— 229

Gambar 10.4 Diagram Alir Model Efektivitas Kebijakan PRODIRA
dalam Konteks Pembiayaan Pendidikan — 232

Gambar 10.5 Histogram Skor Peningkatan Partisipasi Orang Tua
Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam
Pembiayaan Pendidikan — 233

Gambar 10.6 Spanduk yang dipajang di SMA Negeri I Kota
Gorontalo — 235

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Prosedur analisis kebijakan menurut waktu tindakan — 9
Tabel 2.1	Struktur Masalah-masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan — 41
Tabel 7.1.	Perbedaan Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Analisis Kebijakan Pendidikan — 129
Tabel 7.2.	Perbedaan Analisis, Monitoring, Evaluasi dan Penelitian Kebijakan Pendidikan — 130
Tabel 8.1	Murid, Guru dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar di Kab. Gorontalo 2015 — 152
Tabel 8.2	Kelebihan dan Kekurangan Beberapa Kebijakan Pendidikan — 164
Tabel 9.1	Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah — 182
Tabel 10.1	Jumlah Populasi Penelitian terdiri dari SMA, SMK dan MA Se-Provinsi Gorontalo — 220
Tabel 10.2	Jumlah Sampel Penelitian — 221

- Tabel 10.3 Skala Likert Jawaban Responden — 222
- Tabel 10.4 Kisi-kisi Instrumen Penelitian Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 225
- Tabel 10.5 Hasil Uji Coba Instrumen Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 226
- Tabel 10.6. Sistem Pengkodean Analisis Data — 230
- Tabel 10.7 Rekapitulasi Hasil Skor Partisipasi Orang Tua Siswa dan Masyarakat Konteks Budaya Huyula dalam Pembiayaan Pendidikan — 236
- Tabel 10.8 Trend Kenaikan Dana BOS dari tahun 2012-2017 — 248

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, ketentuan, kesepakatan, konvensi, dan rencana strategis. Beragamnya 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* (*Webster's super new school and office dictionary*, kebijakan (*policy*) didefinisikan sebagai 1) *method of government, system of regulative measure, course of conduct*; 2) *sagacity in management*; 3) *a document containing a contract of insurance in full, insurance policy*; 4) *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 garis dasar dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak oleh pemerintah, organisasi dan sebagainya sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam mencapai sasaran. Pengelompokan istilah kebijakan juga beraneka ragam penggunaan, antara lain: 1) *policy as a label for a field of activity*, 2) *policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*, 3) *policy as specific proposals*, 4) *policy as decision of government*, 5) *policy as formal authorization*, 6) *policy as a programme*, 7) *policy 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 diatas 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 sangat berbeda dengan kebijakan. Istilah kebijaksanaan adalah kearifan yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal

organisasi. Contoh 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 dan wajib dilaksanakan oleh objek kebijakan. Hal senada dijelaskan kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat (Abidin, 2006). Begitu juga kebijakan itu memberi pengetahuan pada kita bahwa ruang lingkungannya dapat bersifat makro, meso, dan mikro. Seperti dipahami. Ahearne, J. (2009) mendefinisikan *policy is the implicit or explicit specification of courses of purposive action being followed or to be followed in dealing with a recognized problem or matter of concern, and directed toward the accomplishment of some intended or 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 people is a policy...* (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 yang mempedomani pemikiran dalam mengambil keputusan yang memiliki esensi batas-batas tertentu dalam pengambilan keputusan. Anderson (2006) dalam Taufiqurokhman (2014) menyatakan *policy a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a 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.* Kebijakan itu serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang di ikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (William N. Dunn, 2004).

Pakar lainnya kebijakan merupakan bagian dari perencanaan yang mempersiapkan seperangkat keputusan baik yang berhubungan dengan dana, tenaga, maupun waktu untuk mencapai tujuan yang dilakukan oleh sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Wahab, 1997). Begitu juga Charles Lindblom (1968). kebijakan itu berkaitan erat dengan proses pengambilan suatu keputusan. Karena pada dasarnya sama-sama memilih diantara opsi 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 suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku oleh; 1) kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan, 2) ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu (Suharto, 2008)

Dalam konteks lain dijelaskan bahwa kebijakan tidak hanya mengatur sistem operasi secara internal, tetapi juga menyajikan pengaturan yang berhubungan dengan fungsi secara definitif diantara sistem (Sagala, 2017). Sehingga kebijakan juga bisa diterjemahkan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu 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*) itu *a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it* (Jones, 1984). Kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar atau mencapai tujuannya (Syafaruddin, 2008).

Kebijakan sering juga dimaknai sebagai sebuah rekayasa sosial (*social engineering*), maka kebijakan di rumuskan oleh pemerintah. Seiring dengan itu kebijakan umumnya dimaknai sebagai rangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh perorangan atau kelompok (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 amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar, atau pedoman untuk bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai 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) sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan 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, 1991:13).

Dari banyaknya pemahaman tentang kebijakan dari pakar dan tokoh manajemen di atas, dapat ditarik benang merah kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku orang dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan bersifat *problem solving* dan proaktif, berbeda dengan hukum (*law*) dan peraturan (*regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tidak menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik 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) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya); 2) penguraian suatu pokok atas berbagai penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian

untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan. Quade (1988-48), mengemukakan analisis sebagai sebuah proses, terdiri: 1) *formulation: clarifying and constraining the problem and determining the objectives*. 2) *search: identifying, designing and screening the alternatives*, 3) *forecasting: predicting the future environment or operational context*, 4) *modeling: building and using models to determine the impact*, dan 5) *evaluating: comparing and ranking the alternatives*.

Lebih lanjut, analisis kebijakan dipandang orang sebagai suatu prosedur berpikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia, paling tidak sejak manusia mampu melahirkan dan memelihara pengetahuan dalam kaitannya dengan tindakan. Bahkan, beberapa *expert* lainnya memberikan pemahaman analisis kebijakan sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah, *policy analysis is the use of reason and evidence to 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 *policy analysis will be defined as the disciplined application of intellect to public problems* (Leslie A. Pal. 1992:16) yang menekankan pada instrumen pemahaman kebijakan yakni aplikasi penalaran. Kajian tentang *policy analysis...The study of what government do, why and with what effect* (Sandra Taylor, et al 1997:35) yang menekankan pada objek/substansi kebijakan beserta alasan dan akibatnya. Dalam kontek ilmiah, *policy analysis concerned with what government do, why they do it, and what difference it make....it is also about political science and the ability of this academic discipline to describe, analyse, and explain policy* (. Dye (1987) yang

menekankan substansi, alasan dan akibatnya pada kapasitas disiplin akademik dalam mengkaji 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).

Patton dan Savicky dalam Nugroho (2004:84) menjelaskan analisis kebijakan sebagai tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru, atau kebijakan sebagai konsekuensi dari kebijakan yang sudah ada. Dilakukan dengan sebuah telaah kritis terhadap isu tertentu, dilakukan oleh analisis dan para pihak yang dipengaruhi kebijakan dengan menggunakan ragam pendekatan dan metode untuk menghasilkan nasehat atau 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, methodee, and substantive findings of the behavioral and social sciences, social professional and political philosophy, as is usual with complex activities there are several ways to define policy analysis. The one adopted here is that policy analysis is a process multidisciplinary inquiry designed to create, critically assess, and coinicate information that is useful in understanding and improving policies*, sekaligus analisis kebijakan menurutnya sebagai *“the process of producing knowledge of and in policy process”*, aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Definisi analisis kebijakan menurut William N. Dunn (2004) ini, ada empat hal yang terkandung, 1) analisis kebijakan sebagai ilmu sosial terapan, artinya suatu hasil nyata dari suatu misi ilmu pengetahuan yang terlahir dari gerakan profesionalisme ilmu sosial, 2) analisis kebijakan menghasilkan dan mendayagunakan informasi, yaitu pengumpulan, pengolahan, dan pendayagunaan data agar menjadi masukan yang berguna bagi para pembuat keputusan.,

3) analisis kebijakan menggunakan metode inquiri dan argumentasi berganda, dimana penggunaan jenis-jenis metode dan teknik dalam analisis kebijakan seperti metode deskriptif, preskriptif, kuantitatif dan kualitatif atau *mix method*. Penggunaan metode tersebut sangat tergantung pada sifat isu kebijakan yang sedang disoroti, 4) analisis kebijakan sebagai proses pengambilan keputusan yang bersifat politis sebagai suatu proses pendayagunaan informasi didalam proses pembuatan 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 berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta pendekatan evaluatif berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu, dan pendekatan normatif memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan. Ketiga prosedur analisis kebijakan dapat dijelaskan seperti dalam tabel 1.1 berikut ini:

Table 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 diatas, dapat disintesiskan, 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 dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran kekurangan dan kelebihanannya alternatif tersebut, dengan demikian ada lima tahapan analisis kebijakan, perumusan masalah, meramalkan alternative

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 kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik atau dalam kebijakan publik. 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 pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Artinya semua kebijakan pendidikan itu, bukan hanya menjadi urusan segelintiran 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk pendidikan merupakan yang terbesar jika dibandingkan dengan sektor publik lainnya (Sigit Purnomo, 2010).

Perspektif teoritis, kajian kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kajian kebijakan publik dibidang pendidikan yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan. (Arif Rohman, 2009;107). Oleh karena itu, kebijakan pendidikan pada tingkatkan makro menjadi aplikasi ilmu pendidikan yang merupakan bagian dari *applied sciences* terutama pada bidang pendidikan, baik di sekolah maupun luar sekolah. Prinsip-prinsip yang dimiliki ilmu pendidikan tidak berbeda dengan prinsip dan konsep kebijakan publik pada umumnya. Fungsi pendidikan juga merupakan rangkaian konsep dari rumusan kebijakan publik. Termasuk penerapan administrasi di bidang pendidikan diarahkan untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan untuk fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen yang dikaji dalam kebijakan publik. (Sutapa, 2005);.

Demikian juga pendidikan merupakan *public goods* bukan *private goods*. Dalam konteks ini, pendidikan merupakan 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 pendidikan merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, utamanya peranan mendasar menyediakan kesempatan belajar. Oleh karena pendidikan merupakan *public goods*, maka sudah semestinya kajian kebijakan pendidikan masuk dalam dimensi kajian 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 mempunyai makna yang begitu luas dan bermacam macam. Kebijakan pendidikan sesungguhnya lahir dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis merupakan kesatuan antara teori dan praktek pendidikan yang mengatur kehidupan manusia berkaitan dengan kebutuhan layanan pendidikan untuk mencerdaskannya. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan (Tilaar dan Riant Nugroho, 2009). Berbicara tentang kebijakan pendidikan Arif Rohman (2009:109) menyatakan kebijakan pendidikan merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan program serta rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan Keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah langkah strategi pendidikan dijabarkan dari visi dan misi pendidikan guna mewujudkan tujuan pendidikan nasional dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu (Tilaar dan Riant Nugroho, 2009).

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, 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 merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategi pendidikan yang dijabarkan

dari visi dan misi Pendidikan, dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.

Hal senada dijelaskan H.A.R Tilaar & Riant Nugroho (2009:267) bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam 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 (23) kebijakan pendidikan adalah suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga, pertimbangan tersebut juga merupakan perencanaan umum yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan bersifat melembaga bisa tercapai. Kebijakan pendidikan tentunya menjadi faktor kunci bagi keunggulan, dan eksistensi Negara atau bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu 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.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau penyelenggara dalam bidang pendidikan sebagai reaksi dari munculnya berbagai permasalahan pendidikan yang menjadi suatu pedoman bertindak dan sebagai solusi serta inovasi guna mencapai visi dan misi pendidikan dari 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 untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan (Hanisy, 2013). Analisis kebijakan pendidikan tentunya tidak semata-mata melakukan analisis terhadap data dan informasi pendidikan, akan tetapi memperhatikan seluruh aspek yang menyangkut proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari analisis terhadap masalahnya, pengumpulan informasi, penentuan alternatif kebijakan, sampai kepada penyampaian alternatif tersebut terhadap para pembuat keputusan tentang pendidikan. Rumusan alternatif kebijakan pendidikan yang dihasilkan dari suatu proses analisis kebijakan pendidikan tidak dengan sendirinya atau secara langsung dapat dijadikan suatu kebijakan. Jika rumusan kebijakan itu sudah didukung oleh suatu kekuatan otoritas atau kewenangan, alternatif, maka alternatif kebijakan itu sendiri akan berubah menjadi suatu kebijakan. Jadi prosedur yang dapat menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses rasional. Sedangkan terjadinya kebijakan itu sendiri merupakan proses politik (*bargaining position*) para pihak yang memiliki kewenangan. Hal senada dijelaskan Suyahman (2016) bahwa analisis kebijakan pendidikan adalah

prosedur untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan

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

Disamping itu, kita bisa mendefenisikan analisis kebijakan pendidikan sebagai ilmu sosial terapan yang secara sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi dari kebijakan agar dapat diketahui secara jelas informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan dan masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan 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 merupakan suatu hal yang penting untuk menentukan arah dan pedoman dalam penyelenggaraan pendidikan di suatu negara. Dalam penyelenggaraan pendidikan tidak akan pernah lepas dari suatu kebijakan yang dibuat oleh 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 baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk itu, analisis kebijakan pendidikan perlu didasarkan pada suatu prinsip obyektif, 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 konsekuensi yang belum sesuai dengan rencana yang diharapkan.

Indonesia sebagai negara hukum menitikberatkan sektor pendidikan sebagai wahana untuk memajukan negara. Realitasnya kebijakan demi kebijakan seperti bongkar pasang dengan dalil untuk menghasilkan kualitas pendidikan yang optimal. Namun hasilnya masih jauh dari harapan stakeholder. Contoh kebijakan pengalokasian 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk sektor pendidikan. 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 masih belum 100% terlaksana, hingga kurikulum yang sering berubah-ubah, kebijakan ujian nasional dan lainnya. Inkonsistensi pemerintah dalam memutuskan beberapa kebijakan pendidikan sering menimbulkan tanda tanya dan kontroversi di masyarakat dan dunia pendidikan. Tuntutan paling mendesak dalam memacu pembangunan pendidikan bermutu dan relevan ialah peningkatan kemampuan dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan. Mereka sebagai pengambil keputusan tidak hanya dituntut untuk menguasai 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 (berfungsi menanamkan kemampuan dasar), pendidikan ilmu pengetahuan dan teknologi, pendidikan profesional, pendidikan luar sekolah, serta komponen penunjang sistem pendidikan. Sedangkan isu dan masalah pendidikan eksternal, menyangkut keterkaitan yang integral antar pendidikan dengan kehidupan masyarakat

dalam berbagai bidang seperti politik, ekonomi, ketenagakerjaan, lingkungan hidup, serta kehidupan sosial dan budaya masyarakat. Dalam kaitannya ini analisis kebijakan pendidikan perlu mencurahkan perhatiannya untuk memenuhi tantangan yang dimaksudkan. Kemampuannya melaksanakan analisis kebijakan pendidikan tidak hanya dituntut untuk menghasilkan gagasan-gagasan pembaharuan berdasarkan isu-isu yang realistis dan sesuai dengan tuntutan zaman, tetapi juga kemampuan dalam mengkomunikasikan gagasan-gagasan yang dihasilkan tersebut agar benar-benar terwujud dalam bentuk kebijakan pemerintah atau pihak penyelenggara pendidikan dapat mengelola pendidikan sesuai harapan publik.

Kepedulian pemerintah akan pendidikan juga terlihat pada besarnya alokasi dana untuk pendidikan dari APBN, ini membuktikan keseriusan pemerintah untuk menjamin tiap-tiap warga negaranya agar mendapatkan pendidikan yang layak. Namun sayangnya hal ini tidak disadari betul oleh masyarakat, sebab masih banyak masyarakat yang menganggap pendidikan bukan hal yang utama dalam mencapai kesejahteraan hidup. Selain itu pemerintah juga tidak mengawasi betul pengalokasian dana tersebut, sebab sebagian masyarakat yang menyadari akan pentingnya pendidikan masih sulit dalam mengenyam pendidikan. Pendidikan masih terasa sangat mahal bagi sebagian masyarakat yang garis kehidupannya masih rata-rata dibawah garis kemiskinan. Masih ada ketimpangan antara sesama warga negara dalam mengenyam pendidikan. Untuk mendapatkan kualitas pendidikan yang baik, namun dirasakan sangat mahal bagi sebagian masyarakat. Apalagi saat ini pemerintah melaksanakan program wajib belajar 12 tahun. Hal ini menjadi kecemasan bagi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya walau dengan biaya mahal. Hal inilah yang seharusnya menjadi perhatian. Seharusnya pemerintah mengadakan pemerataan terhadap layanan pendidikan. Pengalokasian dana harus benar-benar dirasakan oleh semua masyarakat demi tercapainya 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 obyektif bagi semua pembuatan kebijakan, 2) memungkinkan sebuah kebijakan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu mencerdaskan manusia Indonesia, 3) karena persoalan bersifat multidimensional, saling terkait (*interdependent*) dan berkorelasi satu dengan lainnya, 4) memungkinkan tersedianya panduan yang komprehensif bagi pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan juga mencakup dua hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat substansial saat ini dan hal-hal strategis yang mungkin akan terjadi ada masa 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 dan dituliskan sebagai 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 dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan pendidikan, organisasi sekolah atau lembaga pendidikan sebagai penyelenggara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pedoman untuk bertindak bagi pengambil keputusan analisis kebijakan pendidikan 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 inquiri, 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 obyek analisis kebijakan pendidikan ialah proses penyusunan dan paket kebijakan pendidikan itu sendiri. Kegiatan utama analisis kebijakan pendidikan ialah pengumpulan informasi secara sistematis dan penarikan kesimpulan logis dari informasi tersebut. Dengan demikian, analisis kebijakan berdasarkan pada kaidah ilmiah, 2) sumber utama informasi yang menjadi bahan analisis kebijakan adalah hasil penelitian. Hasil-hasil penelitian analisis kebijakan merupakan output dari proses pengolahan data penelitian sehingga siap digunakan dalam pengambilan keputusan dan desain kebijakan pendidikan. Oleh karena itu, analisis kebijakan merupakan salah satu bentuk diseminasi hasil-hasil penelitian, 3) *output* analisis kebijakan ialah rekomendasi opsi keputusan atau desain kebijakan. Output kebijakan pendidikan adalah berupa nasehat atau petunjuk operasional tentang bahan pengambilan keputusan tentang pendidikan. Oleh karena itu, analisis kebijakan pendidikan haruslah disajikan secara jelas, singkat, padat, lengkap serta seksama. 4) klien analisis kebijakan ialah para pengambil keputusan kebijakan dan kelompok yang berkepentingan (*interest groups*) atas kebijakan yang ada. Klien pengguna analisis kebijakan bersifat spesifik. Hal ini berkaitan langsung dengan output analisis kebijakan yang berupa nasehat tentang kebijakan itu sendiri, 4) analisis kebijakan berorientasi klien (*client oriented*). Hal ini merupakan implikasi dari sifat analisis kebijakan pendidikan yang menghasilkan nasehat keputusan bagi klien spesifik. Tanpa berorientasi klien analisis kebijakan tak akan mungkin siap guna. Hal ini berarti analisis kebijakan haruslah didasarkan pada “dari, oleh dan untuk klien”. Analisis kebijakan hanya dilakukan apabila ada permintaan atau “patut diduga” benar-benar dibutuhkan kliennya. Analisis kebijakan didorong oleh kebutuhan mendesak kliennya 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 yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada penyelesaian masalah pendidikan yang fundamental, 2) memenuhi aspek *legal-formal*, analisis kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional (*legal formal*) sesuai dengan hirarki 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 sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan analisis kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan, 4) dibuat oleh yang berwenang, kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan, 5) dapat dievaluasi, analisis kebijakan pendidikan tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, analisis kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif, 6) memiliki sistematika, analisis kebijakan pendidikan merupakan sebuah sistem, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki prinsip efektifitas, efisiensi dan sustainability yang tinggi agar analisis kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan

rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun analisis kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan lainnya; kebijakan politik; kebijakan moneter; bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan dibawahnya (Gunawan, A. H., 1986).

Karakteristik analisis kebijakan pendidikan lainnya yang belum ada pada uraian di atas, antara lain 1) fase inventori atau fase pencarian, yang terbatas cakupannya dan ditujukan pada isu permasalahan pendidikan tertentu, 2) mencari alternatif, yang kemudian biasanya dievaluasi dan diberikan kepada klien, 3) mempersiapkan memorandum (peringatan), dokumen masalah, dokumen kebijakan, atau draf perundang-undangan, 4) klien khusus, pimpinan eksekutif, pegawai pemerintah, kelompok kepentingan publik, tetangga, atau bank, kemungkinan memiliki pandangan tertentu terhadap masalah, 5) orientasi pada isu atau masalah, yang menggambarkan alternatifnya sebagai sikap reaktif, 6) horison waktu sering disetujui oleh pejabat terpilih 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 mengharuskan kita menentukan alternatif-alternatif mana yang paling bernilai 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 bersambungan secara logis membentuk alam pikirannya 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* (6th 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 (JPPI) 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

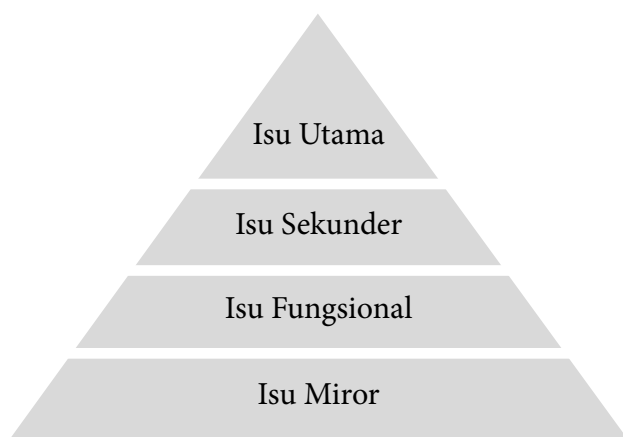
Isu dan Masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

A. Hakekat Isu dan Masalah dalam Konteks Analisis Kebijakan Pendidikan

Para analis kebijakan pendidikan tidak hanya dituntut untuk menguasai teknik 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*” sebagai ‘suatu pertanyaan tentang fakta, nilai atau kebijakan yang dapat diperdebatkan’ *issue* sebagai *a contestable question of fact, value or policy* (Nelson and Heath 1986).



Gambar 2.1 Tingkatan Isu Kebijakan Pendidikan

Namun pada prinsipnya isu itu, jika dibiarkan akan mempunyai efek yang signifikan pada fungsi atau kinerja organisasi atau target-target organisasi tersebut di masa mendatang. Jadi isu pendidikan

jika tidak dikelola dengan baik akan 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.

Contoh isu kebijakan pendidikan, antara lain ujian nasional, pendidikan gratis, sekolah bertarif 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 negative 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 Handerger, 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 penemukenalan 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 kriteri 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 William N. Dunn (2004; 21) mengatakan bahwa suatu kebijakan disusun dari adanya masalah kebijakan yang dituangkan dalam rumusan masalah kebijakan. Dari rumusan masalah ini suatu kebijakan disusun, sehingga dalam siklus analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah, kebijakan yang telah ditetapkan selanjutnya dilaksanakan yang diikuti dengan pemantauan untuk melihat hasil kebijakan. Data hasil pemantauan dijadikan sebagai bahan untuk menilai (evaluasi) kinerja kebijakan. Hasil evaluasi inilah yang selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan untuk memprediksikan (meramalkan) masa depan kebijakan. Dari pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa 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 aparat kebijakan, Meso berada pada tingkatan menengah sedang mikro pada tingkatan institusi sekolah dan kelas (Taylor, dkk. 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 praktek 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 kekeliruan dalam analisis kebijakan yang menyangkut penstrukturan masalah dan situasi masalah, yaitu: 1) *problem resolving* atau memecahkan kembali masalah dengan analisis ulang pemecahan masalah dari masalah yg sebenarnya telah ditetapkan dengan tepat; 2) *problem unsolving* atau pementahan solusi masalah dengan membuang solusi

karena kesalahan dalam penetapan masalah; 3) *problem dissolving* atau pementahan masalah dengan membuang masalah yang telah ditetapkan secara tidak tepat sementara solusi belum dijalankan. 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 defintion 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 situation, as you find it, and the analyst's problem, the view of the problem that you choose* (MacRae, 1985:35).

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 oprasional (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 Dewan Pendidikan (DP) dan Komite Sekolah (KS) serta Komite Pendidikan Luar Sekolah (PLS) merupakan kegiatan yang terus dilakukan dalam rangka pemberdayaan partisipasi masyarakat untuk 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 satu jenis penilaian yang diselenggarakan pemerintah guna mengukur keberhasilan belajar siswa. Dalam beberapa tahun ini, ada kebijakan Program Pendidikan untuk Rakyat (PRODIRA) yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Gorontalo menjadi perdebatan dan kontroversi di masyarakat. Ada pihak yang setuju, karena dianggap dapat meningkatkan mutu pendidikan, ada yang tidak setuju dianggap menjadi proyek daerah saja.

Bagi mereka yang setuju memandang ujian nasional, dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya, siswa didorong untuk belajar secara sungguh-sungguh, agar bisa lulus dengan hasil yang sebaik-baiknya. Sementara, di pihak lain juga tidak sedikit yang merasa tidak setuju karena menganggap bahwa Ujian Nasional sebagai sesuatu yang sangat kontradiktif dan kontraproduktif dengan semangat reformasi pembelajaran yang sedang kita kembangkan. Ujian Nasional cenderung menggeser paradigma model pembelajaran kita dari pembelajaran yang lebih berorientasi pada pencapaian kemampuan kognitif ke arah pembelajaran yang lebih berorientasi pada pencapaian kemampuan afektif dan psikomotor, melalui strategi dan pendekatan pembelajaran yang jauh lebih menyenangkan dan kontekstual, dengan berangkat dari teori belajar konstruktivisme. Kita maklumi, Ujian Nasional yang

dikembangkan saat ini dilaksanakan melalui tes tertulis. Soal-soal yang dikembangkan cenderung mengukur kemampuan aspek kognitif. Hal ini akan berdampak terhadap proses pembelajaran yang dikembangkan di sekolah. Sangat mungkin, para guru akan terjebak lagi pada model-model pembelajaran gaya lama yang lebih menekankan usaha untuk pencapaian kemampuan kognitif siswa, melalui gaya pembelajaran tekstual dan *behavioristik*. Isu ujian Nasional juga sering dimanfaatkan untuk kepentingan diluar pendidikan, seperti kepentingan politik dari para pemegang kebijakan pendidikan, juga ditemukan kejanggalan-kejanggalan, seperti kasus kebocoran soal, nyontek yang sistemik dan disengaja, mereayasa hasil pekerjaan siswa dan bentuk-bentuk kecurangan lainnya. Terlepas dari kontroversi yang ada bahwa sampai saat ini belum ada pola baku sistem ujian akhir untuk siswa, sehingga 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 Partisipasi Murni (APM), Angka Putus Sekolah (APS), 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 ini cenderung semakin menguat selaras dengan pencapaian dari keberhasilan pembangunan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan. Masalah aktual pendidikan ini memerlukan perhatian dari berbagai pihak, sesuai dengan lingkup tanggung jawab 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. Tugas guru adalah “membelajarkan pelajar”. Melakukan kontak dan pendekatan manusiawi yang lebih intensif dengan murid-muridnya. Pelayanan kelompok dan individual dalam bentuk memperhatikan kebutuhan, mendorong semangat untuk maju berkreativitas, dan bekerja sama, menumbuhkan rasa percaya diri, harga diri, dan tanggung jawab, menghargai waktu, dan kedisiplinan, menghargai 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 (Komnas PA) Arist Merdeka Sirait mengatakan kekerasan terhadap anak di lingkungan sekolah belum akan berakhir, jika tidak ada tindakan tegas dari pemerintah terhadap pelaku dan diikuti penegakkan regulasi (Okezone, 24/7/2018). Sekolah dan semua pendidik dan tenaga kependidikan perlu mengetahui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak,

pasal 59 menyebutkan 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) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) wajib mengalokasikan 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 merupakan sesuatu 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).

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam arah baru pengembangan pendidikan nasional mesti bersandarkan pada: 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, mengingat 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 bergantung pada tingkat kompleksitasnya, sejauh apa suatu masalah saling terkait satu sama lain. Kebanyakan, masalah kebijakan merupakan masalah yang rumit.

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 serta sejumlah alternatif 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:

Tabel 2.1 Struktur Masalah-masalah dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Element	Structure of Problem		
	Well Structured	Moderately Structured	Ill Structured
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

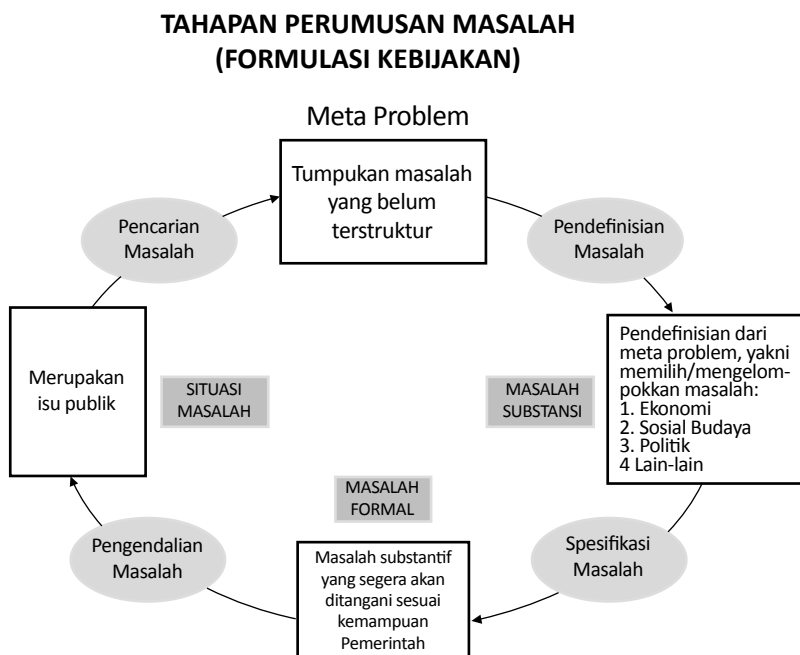
Sumber diadaptasi dari William N. Dunn, *Public Policy Analysis:An Introduction* (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004), h. 79

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 hakekat 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.

Dalam menstrukturkan masalah, diperlukan kreativitas seorang analis kebijakan, dan keberhasilan dalam hal ini akan mendorong keberhasilan dalam memecahkan masalah. Penstrukturan 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 Penstrukturan Masalah Kebijakan Pendidikan

Dalam analisis kebijakan pendidikan, penstrukturan masalah merupakan prioritas di atas pemecahan masalah pendidikan yang ada. Penstrukturan 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 penstrukturan 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 dibawah ini:



(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 analis menyusun masalah formal yang spesifik, langkah ini disebut pengkhusunan 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 analis 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 meta problem, 2) *classification analysis*, yaitu analisis dengan tujuan untuk 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 yang bertujuan untuk membangkitkan ide-ide, tujuan dan strategi, 6) *multiple perspective analysis*, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk membangkitkan kejelasan pandangan, 7) *assumptional analysis*, yaitu analisis untuk mensintesis secara kreatif 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 metaproblem, dalam hal ini analisis membuat distribusi frekuensi tentang aspirasi stakeholder atas masalah pendidikan yang diajukan, analisis ini akan menghindari 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 apakah sistem klasifikasi 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 hirarki. Disamping itu salah satu pendekatan yang paling berguna dalam analisis klasifikasi berfikir himpunan, yakni berfikir yang melibatkan kajian hubungan antar himpunan satu dengan yang lainnya

Analisis Hirarki, merupakan teknik untuk mengidentifikasi : 1) sebab-sebab situasi masalah yang mungkin, yakni sebab atau situasi yang meskipun terpisah jauh namun memberi kontribusi pada terjadinya suatu masalah; 2) sebab-sebab yang masuk akan, yaitu sebab-sebab yang mempengaruhi terjadinya suatu masalah pendidikan berdasarkan riset ilmiah dan pengalaman langsung aktor pendidikan; dan 3) sebab-sebab yang dapat ditindak lanjuti, yaitu sebab-sebab yang dapat dikontrol atau dimanipulasi oleh pembuat kebijakan. Sementara itu aturan untuk melaksanakan analisis hirarki sama dengan analisis klasifikasi, perbedaannya adalah kalau dalam analisis klasifikasi melibatkan pemecahan dan klasifikasi konsep secara umum, sedangkan dalam analisis hirarki, analisis membangun/mengetahui konsep-konsep/sebab-sebab khusus yang mungkin, masuk akal, dan dapat ditindak lanjuti

Sinektik adalah metode yang dirancang untuk 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, forum 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 sepakat 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, statistik, analitis, intuitif, kritik nilai didasarkan pada asumsi yang berbeda. Pemetaan argumen pada dasarnya dimaksudkan untuk menilai asumsi, dan salah satu tekniknyanya 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 Handerger (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.

- Ginanjar, 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 Strategik 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/> 24 Juli 2018. 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. Hakekat 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 (William N. Dunn, 2004). Perumusan masalah identik dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi 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 konsensus atau 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 memerlukan penemuan masalah yang tepat. Kita sering gagal karena kita memecahkan suatu masalah yang salah dari pada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat. Berpijak kepada pendapat ini jelas bahwa untuk memecahkan masalah tepat dimulai dengan perumusan kebijakan yang benar dan tepat. Proses perumusan masalah kebijakan dalam sebuah isu 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 merupakan tahap kritis dari sebuah 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 akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan aktivitas identifikasi dan

atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir (Sidney, 2007: 79).

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 haruslah bersifat bijaksana, dalam arti tidak menimbulkan problematika pendidikan baru, yang lebih besar dan lebih rumit dibandingkan problem pendidikan yang hendak diatasi atau dipecahkan (Asmad Hanisy, 2013).

Perumusan kebijakan pendidikan bersifat teknis dibandingkan tahapan agenda setting yang lebih bersifat politis, dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan 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 perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif terkait jalan keluar dari masalah yang rumit dalam bidang pendidikan (Willian N Dunn, 2004).

Perumusan kebijakan sebagai proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan pendidikan. Perumusan kebijakan pendidikan menurut tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan (Anderson, 2006). Umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang 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 pendidikan mulai dari Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi telah mendapat perhatian yang sangat intens dari pemerintah melalui upaya-upaya perluasan kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan. Hal ini seiring dengan makin berkembangnya pemikiran bahwa pendidikan merupakan faktor penting dan strategis dalam pembangunan bangsa. Hal ini sejalan dengan pemahaman teori *Human Capital* yang dipelopori oleh *Theodore W. Schultz*, manusia merupakan suatu bentuk kapital sebagaimana bentuk kapital-kapital lainnya yang sangat menentukan bagi pertumbuhan produktivitas suatu bangsa. (Schultz, T. W., 1972).

Masih terkait dengan masalah pemerataan pendidikan, dua pendekatan yang biasa digunakan antara lain *fungsiionalisme* dan *empirisme*. *Fungsiionalisme* yang dipelopori oleh *Burton Clark*, menekankan pada *preservation of human resources* atau pemeliharaan sumber daya manusia. Misalnya dalam konteks pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan dengan kebijakan wajib belajar 12 tahun diperlukan perubahan teknologi dan pengembangan sistem pendidikan dan 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* menekankan pada perlunya diagnosis terhadap masalah pemerataan pendidikan dengan mengkombinasikan antara metodologi dan substansi (*methodological empiricism*). Pendekatan ini telah banyak melahirkan hasil penelitian penting. Pemahaman pendekatan ini menjelaskan terjadinya ketidakmerataan kesempatan pendidikan merupakan hasil dari perselisihan antara kelas-kelas sosial yang berbeda kepentingan, kelas-kelas sosial yang dianggap *elit* lebih suka mempertahankan *status quo*, sementara kelas-kelas *populis* terus berjuang guna mendapatkan kesempatan memperoleh pendidikan (Toto Suharto, 2012).

Kajian tentang pemerataan pendidikan telah berkembang dalam dua arah yang berlainan yaitu: *Pertama*, kajian pendidikan yang bersifat empiris dan kuantitatif telah menyerap sejumlah besar dana dan daya, hasil-hasilnya diarahkan untuk melakukan analisis terhadap peranan pendidikan dalam mengurangi atau mempertahankan struktur pemerataan pendidikan. Jenis kajian ini lahir bersamaan dengan meluasnya faham *egalitarianisme* secara berkelanjutan dalam bidang pendidikan. *Kedua*, berkembangnya kajian terapan (*action research*) pada bidang pendidikan dalam bentuk *quasi-experiment*. (Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, 1993:26)

Pendekatan-pendekatan diatas, terlihat adanya perbedaan orientasi dalam melihaat masalah pendidikan, namun satu hal yang cukup menonjol adalah berkaitan dengan pentingnya pendidikan bagi kehidupan manusia yang berimplikasi pada perlunya upaya pemerataan pendidikan baik itu sebagai modal atau investasi manusia, sebagai pemeliharaan terhadap sumber daya manusia, maupun sebagai aktivitas yang dialami sehari-hari yang terus menerus berinteraksi dengan lingkungan baik sosiologis, ekonomis, maupun lingkungan teknologis. Semua implikasi ini memerlukan

perhatian yang sungguh-sungguh dari pembuat kebijakan guna menciptakan situasi yang kondusif bagi warga masyarakat agar mereka dapat berpartisipasi lebih aktif dan bertanggungjawab dalam membangun pendidikan yang lebih berkualitas dan meluas.

Pendekatan lainnya yang sering digunakan dalam 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*. analisis mencoba mencari ungkapan ketidakpuasan publik serta mencoba merumuskan masalah sosial yang perlu 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 obyektif 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 analis, antara lain; 1) pelajari bagaimana masalah-masalah itu timbul dan masuk ke dalam agenda acara para pembuat kebijakan pemerintah, 2) pelajari bagaimana khalayak merumuskan masalah-masalah pendidikan tersebut untuk pembuatan suatu tindakan, 3) pelajari sikap apa yang diambil oleh badan legislatif atau lembaga lainnya atas kebijakan pendidikan, 4) pelajari bagaimana para pemimpin merapatkan kebijakan pendidikan itu, 5) pelajari bagaimana kebijakan pendidikan itu dievaluasi secara periodik, 6) identifikasi payung hukum kebijakan pendidikan, 7) kalkulasikan 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 hirarki, 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 (2003;328) *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 variable 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, antara lain 1) pelajari bagaimana masalah-masalah itu timbul dan masuk ke dalam agenda acara para pembuat kebijakan pemerintah, 2) pelajari bagaimana khalayak merumuskan masalah-masalah tersebut untuk pembuatan suatu tindakan, 3) pelajari sikap apa yang diambil oleh badan legislatif atau lembaga lainnya atas kebijakan itu, 4) pelajari bagaimana

para pemimpin merapatkan kebijakan itu 5) Pelajari bagaimana kebijakan itu dievaluasi. **Begitu juga** dalam merumuskan suatu kebijakan pendidikan, ada beberapa pemikiran Ramdhani dan Ramdhani. (2017), yang menyatakan, ada beberapa tahapan yang bisa dilakukan, antara lain 1) penyusunan agenda, 2) formulasi kebijakan, 3) adopsi kebijakan, 4) implementasi kebijakan, dan 5) evaluasi kebijakan.

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 faktor aktor akan melakukan pendefinisian suatu masalah (*input*) kemudian di konversi untuk dibuat kebijakan yang pas dan hasil dari input dan konversi adalah output yang berupa kebijakan. Namun dalam proses input konversi dan output faktor lingkungan sebagai penerima kebijakan berpengaruh cukup besar. Karena nantinya setelah kebijakan dibuat dan ditolak oleh lingkungan penerima kebijakan maka akan di proses kembali untuk di buat model kebijakan yang baru, yang sesuai dengan lingkungan penerima kebijakan pendidikan itu sendiri, seperti 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, dimana tujuan model ini adalah menjelaskan dan atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan pendidikan, 2) model normatif ini bertujuan bukan hanya untuk menjelaskan dan atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi

untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa 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; interaksi dalam kelompok akan 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 berbagai aktor yang merumuskannya. Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Adapun Aktor dalam perumusan kebijakan pendidikan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku pendidikan ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu sub sistem kebijakan pendidikan. Menurut Lester dan Stewart (2000). 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 disebut sebagai peserta non-pemerintahan (*non governmental participants*). Peranannya dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba 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 yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif yang terkait dengan urusan pendidikan; 2) aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat biasanya menjadi kunci dasar dan *central figure* dalam proses kebijakan pendidikan atau subsistem kebijakan pendidikan; 3) kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) atau pihak-pihak terkait dengan kebijakan pendidikan, pemerintah dan politisi seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektivitas pembuatan kebijakan pendidikan atau untuk menyerang oposisi terkait kondisi pelayanan pendidikan, 4) organisasi-organisasi penelitian (*research organization*), berupa akademisi dari perguruan tinggi, kelompok ahli atau konsultan kebijakan, 5) media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang 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 tahap perumusan kebijakan diharapkan melibatkan peserta yang lebih sedikit dibandingkan dalam tahapan penetapan agenda.

Dalam tahapan ini yang lebih banyak diharapkan adalah kerja dalam merumuskan alternatif kebijakan yang mengambil tempat diluar mata/ perhatian publik (Sidney, 2007:79). Dalam sejumlah teks standar kebijakan, tahap perumusan disebut sebagai sebuah fungsi ruang belakang. Detail dari kebijakan biasanya dirumuskan oleh staff dari birokrasi pemerintah, komite legislatif, serta komisi khusus. Proses perumusan ini biasanya dilakukan di ruang kerja dari para aktor perumus kebijakan. Aktor perumusan kebijakan pendidikan biasanya terdiri dari komunitas analisis kebijakan pendidikan yang diwakili dari pemerintah atau sekelompok masyarakat (*public*) yang berpartisipasi di bawah 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 terdiri dari pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta yang berpartisipasi, sehingga terjadi interaksi diantara partisipan atau aktor kebijakan saling mempengaruhi membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter itu dibatasi oleh sistim nilai atau faktor internal dan eksternal para aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistim nilai tentunya akan berakibat pada perubahan sub-sistem kebijakan yang dihasilkan. (Sabatier, 1988).

F. Merumuskan Masalah dan Pertanyaan Kebijakan Pendidikan

Pola kerja perumusan analisis kebijakan pendidikan dalam banyak hal mengikuti pola kerja penelitian pada umumnya, namun fokus analisis kebijakan, biasanya bersifat sangat khas yaitu tertuju selalu kepada 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 mencoba menjawab sejumlah pertanyaan, yaitu: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan kebijakan itu? Eksternalitas apa, baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif kebijakan?

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 *school drop-out* anak-anak Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) di pedesaan lebih tinggi daripada anak-anak sekolah dasar di perkotaan, 2) tingkat nutrisi anak-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 yang mempengaruhi pemilihan masalah analisis kebijakan pendidikan, yaitu 1) kekuatan yang ada pada peneliti (keahliannya), 2) kekuatan yang ada pada 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 analis, 5) satuan analisis yang ditetapkan, 6) waktu kerja yang tersedia bagi analis pendidikan (Sutapa, 2008).

Nilai-nilai yang dimiliki oleh peneliti dan stakeholder sangat menentukan pemilihan masalah dalam analisis kebijakan pendidikan yang menjadi fokus studi analisis kebijakan dan 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 kelak akan berguna bagi pembuatan keputusan masa kini dan esok di bidang pendidikan, 4) harus merupakan sintesis dari keanekaragaman sudut pandang, dengan demikian akan dicapai integrasi data di lapangan dibandingkan dengan berbagai sudut pandang, 5) harus menampilkan koresponsifan kebijakan pendidikan dengan penekanan isu pada perkara yang akan membantu tindakan pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah pendidikan yang krusial dan sensitif serta perhatian banyak pihak.

G. Penyusunan Agenda setting Kebijakan Pendidikan

Untuk mengetahui tentang agenda setting kita harus mencari tahu apa itu masalah kebijakan pendidikan, karena nantinya akan dibuat agenda settingnya. Masalah kebijakan (Lester dan Stewart, 2000) adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Sedangkan agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley, 1985). Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Sehingga agenda setting menjadi tahapan yang sangat penting dalam analisis rumusan masalah kebijakan pendidikan. Agenda setting adalah tahap penjabaran tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Di dalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui ke arah mana kebijakan pendidikan itu dibuat oleh pemerintah, apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya. 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 dipahami terlebih dahulu kondisi yang berkembang dalam 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 faktor naiknya harga minyak mentah dunia yang berpengaruh pada perekonomian suatu Negara Indonesia. Dengan naiknya harga minyak mentah dunia, pemerintah Indonesia memiliki permasalahan tentang BBM apakah nantinya pemerintah akan menaikkan atau akan tetap pada harga sebelumnya. 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 mengingat daya beli masyarakat kita yang masih rendah, penolakan dari masyarakat. Sehingga masyarakat miskin akan bertambah. Atau dari segi sosial, dengan biaya produksi yang tinggi para pengusaha akan menekan biaya produksi, dan biasanya pengusaha dalam upaya penekanan biaya produksi akan mem-PHK karyawan atau mengurangi jam kerja dan jumlah karyawannya. Hal ini akan menimbulkan masalah baru lagi. Untuk itu, pemerintah diharapkan berhitung dengan baik untung ruginya kebijakan tersebut, dan dampak yang ditimbulkannya.

Dalam agenda setting muncul kompetisi dikalangan aktor pengambil kebijakan. Mereka melontarkan berbagai isu yang akan dijadikan 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 kegiatan yang dilakukan oleh aktor pendidikan dan kelompok masyarakat berkompetisi merumuskan masalah yaitu 1) inisiasi masalah yang timbul didalam masyarakat yang mendorong masing-masing individu melakukan aksi, 2) difusi, mentranformasikan masalah agar menjadi perhatian pemerintah dan pihak terkait. 3) prosesing, 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 terjadi pro dan kontra antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat turun kejalan sebagai aksi penentangan kebijakan, dengan asumsi jika BBM dinaikan maka beban hidup masyarakat akan turut naik, sedangkan ekonomi masyarakat sebagian besar masih jauh dibawah garis kemiskinan. Disisi lain pemerintah yang dilematis antara menekan agar APBN tetap stabil. Kebijakan

menaikkan harga BBM tentunya pemerintah akan dapat mengurangi subsidi. Jika tidak, maka APBN akan terkuras dan akan kesulitan membiayai sektor lainnya, seiring beban pembayaran bunga hutang 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, baik masyarakat dan pemerintah menyalurkan opininya lewat media. Opini sebagai alat untuk mempengaruhi masyarakat, opini yang setuju dan tidak setuju. Media berperan sebagai sarana penyalur opini masyarakat dan pemerintah. Guna membangun persepsi dari kebijakan itu. Dukungan mayoritas dan bisa diterima secara rasional, masalah kenaikan BBM bisa menjadi pertimbangan untuk diterima menjadi kebijakan dengan memberikan subsidi, sebagian keuntungan dari kebijakan itu, melalui program bantuan pendidikan bagi siswa dari kalangan kurang mampu (miskin).

Daftar Pustaka

- 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 *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi rumusan masalah atau perumusan kebijakan sebagai tahapan yang bersifat teoritis (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 dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran (Grindle

(1980). Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan), maka kebijakan diterapkan sejalan dengan pandangan Van Meter and Van Horn dalam Parsons (1995) dan Wibawa (1994) menjelaskan implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Dalam perspektif lain, Solichin Mujiyanto (2015:151) menyatakan implementasi kebijakan sebagai proses panjang penyelesaian masalah, bagaimana para pelaku kebijakan menjalankan keputusan kebijakan. Keseluruhan tindakan para pemangku kepentingan diarahkan menuju pencapaian tujuan kebijakan. Hal senada dijelaskan implementasi kebijakan merupakan cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya dengan cara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau 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 dan keputusan yang memudahkan terwujud kedalam praktik organisasi (Putt dan Sprinnger. 1989:45).

Implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aspek antara lain; 1) *idealized policy*; pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya, 2) *target groups*; Bagian dari *policy stake holders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan, 3) *implementing organization*; badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam

implementasi kebijakan *dan environmental factors*; unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik (Smith 1973; Islamy, 2003; Riadi, 2018).

Dalam konteks pendidikan implementasi kebijakan merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program pendidikan Hasbullah (2015:92). Implementasi kebijakan pendidikan adalah pengupayaan agar rumusan-rumusan kebijakan pendidikan berlaku didalam 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 mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Proses implementasi kebijakan pendidikan merupakan sesuatu yang penting, bahkan 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 diatas, 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 suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan pendidikan mempunyai kedudukan yang sangat 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) jenis 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 unuk melaksanakan kebijakan/*resources commited* (Merilee S. Grindle. 1980).

Sedangkan konteks implementasi, terdiri dari; 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi dari 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. dibawah 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

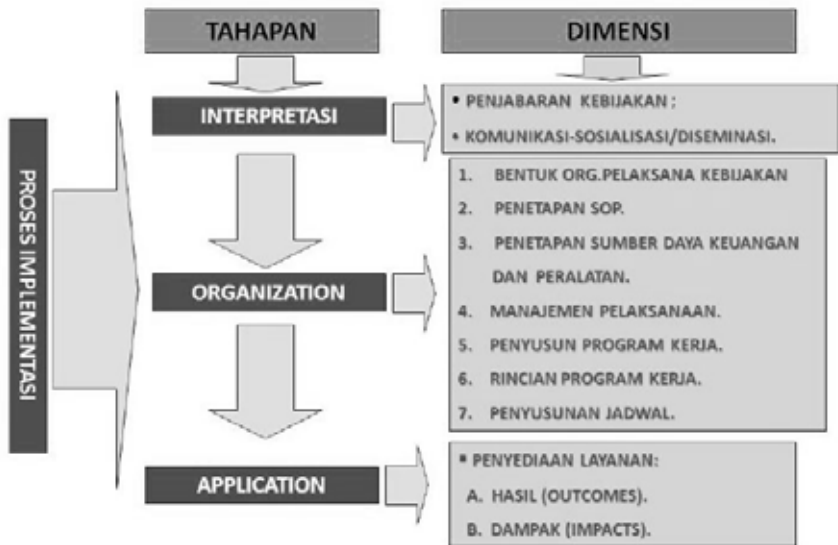
C. Tahapan Implementasi Kebijakan Pendidikan

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

Pernyataan di atas menyiratkan implementasi kebijakan pendidikan merupakan salah satu aktivitas 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 bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan. Jika demikian, bisa dikatakan implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan kebijakan merupakan suatu hubungan yang kompleks dengan memperhatikan dua hal yaitu; a) formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan tersebut harus dilaksanakan; dan b) dana pendukung yang proporsional, karena tanpa dana kebijakan tidak akan pernah 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 dibawah 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, aktifitas implementasi kebijakan pendidikan diawali dengan pengorganisasian (*organization*) sebagai upaya menetapkan dan menata sumber daya (*resources*), unit-unit (*units*), dan metode-metode (*methods*) yang 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 yang lebih operasional dan mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan pendidikan itu sendiri. Tahap Interpretasi disini menjabarkan dan menerjemahkan kebijakan pendidikan yang masih dalam bentuk abstrak menjadi rumusan yang sifatnya teknis dan operasional. Hasil interpretasi biasanya 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.

Terkaita dengan penerapann, dimaknai bahwa *application is the routine of service, payments, or other agree upon objectives or instrument*. Tahapan *application* ini merupakan tahapan aktivitas 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 analis 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 terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-down* adalah kebijakan yang bersifat secara strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan mengenai anti terorisme, radikalisme, kurikulum pendidikan, pembiayaan pendidikan nasional dan lainnya.

Pendekatan *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. 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 yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan 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 pilihan yang paling efektif adalah jika kita 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 dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika, yang digunakan untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan

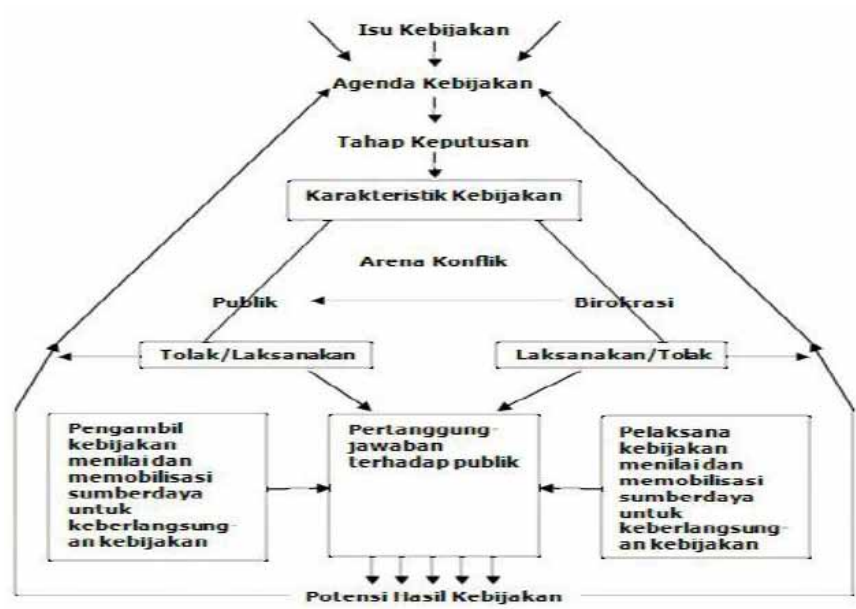
elemen-elemen suatu kondisi masalah pendidikan guna memperbaiki dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah kontroversi, dan menyita perhatian publik. Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili (Asmad Hanisy, 2013). Fungsi utama model adalah untuk mempermudah kita menerangkan suatu konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasarkan suatu teori, model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses 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, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi, 2004:47). Model linier dalam implementasi kebijakan merupakan fase pengambilan keputusan terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian karena dianggap sebagai tanggung jawab pihak lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal, yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana. Uraian ini dilengkapi dengan gambar 4.3 dibawah ini



Gambar 4.3 Model Linier Implementasi Kebijakan

Sedangkan model interaktif implementasi kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahapan pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan pendidikan tentang Full Day School (FDS) dianggap masyarakat kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa berbagai tahapan implementasi kebijakan FDS akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Adapun gambaran implementasi kebijakan pendidikan model interaktif, bisa dilihat pada gambar 4.4 dibawah 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 mengembangkan model proses implementasi kebijakan (Antonius Tarigan, 2000:20). Keduanya meneguhkan pendirian

bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi kebijakan. Begitu juga, keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: a) jumlah perubahan yang dihasilkan, dan bi) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kata kunci yakni perubahan yang dimaksudnya model proses ini adalah kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle (1980), tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Korten dalam Antonisu Tarigan (2000:19) menawarkan model implementasi kebijakan yakni model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program, seperti dijelaskan pada gambar 4.5 dibawah ini :



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

Gambar. 4.5 Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan

F. Pengukuran Implementasi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/ lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tercapainya tujuan (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 di atasnya atau tingkatan birokrasi pendidikan sebagaimana diatur dalam undang-undang, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program pendidikan yang ada terarah. (Ripley dan Franklin dalam Joko Widodo, 2001:12) Disamping itu, ada variabel lain yang berkontribusi memberikan dorongan dan paksaan dari birokrasi pendidikan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sahih kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah pusat di mata daerah, maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya (Jusdin dan Rusdiyanto, 2013).

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sejalan dengan pendapat 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 atau sifat badan/instansi pelaksana, 4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, 5) sikap para pelaksana, dan 6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik, sebagaimana dijelaskan dalam gambar 4.6 dibawah 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 (Purwanto dan 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,

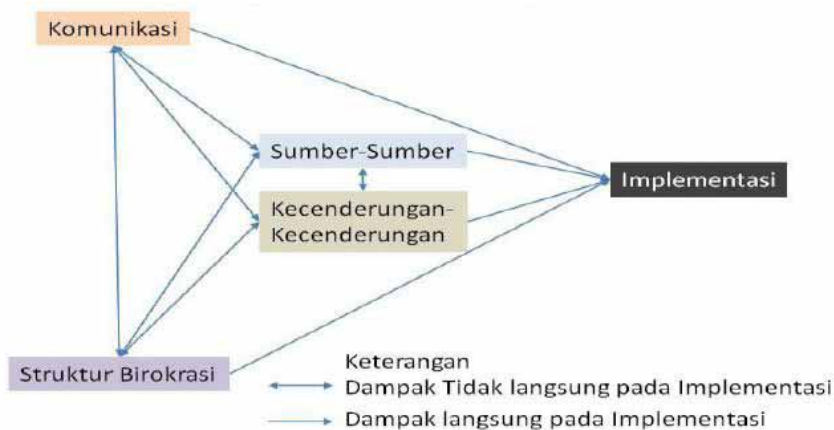
not only must implementers know what to do it, but they must also desire to carry out a policy". Hal serupa diungkapkan Wagner (2008), menyebutkan implementor memegang peran penting dalam keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan (some say attitude is everything and, when considering program 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, Chustz 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 1) komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi dan 4) struktur birokrasi.

Faktor-faktor ini 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 secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini sangat penting karena 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 oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia, maupun sumber daya *financial*. Sumber daya manusia adalah kecukupan kualitas pengetahuan, karakter, dan keterampilan maupun kuantitas implementor yang dapat 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 menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa dukungan financial yang memadai program tidak 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 yang tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam guideline kebijakan. Komitmen dan kejujuran yang membawanya senantiasa antusias dalam melaksanakan tahap- tahap kebijakan secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya serta kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dalam program/kebijakan pendidikan itu sendiri.

Struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan pendidikan. Aspek struktur birokrasi mencakup dua hal yang penting, *pertama* adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana itu sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun, karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksanapun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit,

panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana 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 salah pemahaman.

Keempat variabel di atas dalam model yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain. Misalnya; implementor yang tidak jujur akan mudah sekali melakukan mark up dan korupsi atas dana program/kebijakan dan program tidak akan optimal dalam mencapai tujuan program. Begitu juga watak dari implementor kurang demokratis akan sangat mempengaruhi proses komunikasi 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, yaitu sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logika antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan; 2) hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan 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, 3) 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) *unsuccesfull implementation*, penyebab kegagalan kebijakan: a) *bad policy*: perumusannya asal-asalan, kondisi 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 merupakan konsep penting dalam implementasi, yang mengacu pada suatu hubungan yang terkadang kompleks. Dalam implementasi terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu a) formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan tersebut harus dilaksanakan; dan b) dana pendukung yang proporsional. Tanpa dana kebijakan tidak akan pernah terealisasi.

Implementasi kebijakan dalam kenyataannya tidak selalu berjalan dengan baik, beberapa faktor diantaranya adalah 1) faktor organisasi, suatu kebijakan dalam implementasinya memerlukan keterlibatan dan dukungan banyak organisasi (aktor), diantaranya memiliki persepsi dan *interest* yang berlainan, baik dalam organisasi pemerintah maupun antara 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*, dimaksudkan sebagai gagalnya implementasi suatu program diakibatkan kesalahan saat proses legitimasi, proses *bargaining* yang dilakukan aktor perumus kebijakan dengan cara setuju atau ketidaksetujuan terhadap usulan kebijakan dilakukan dengan tukar tambah atau modifikasi usulan, sehingga akibatnya setelah usulan ditetapkan menjadi kebijakan tidak jelas (*vague*).

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 Parish 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 adalah suatu aktivitas untuk mengetahui suatu kebijakan pendidikan tersebut benar-benar sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan 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 telah terjadi sebagai akibat pilihan 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, tanpa dilakukan evaluasi. 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 diatas, dapat disintesisakan evaluasi kebijakan pendidikan merupakan suatu proses untuk menilai 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 kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan pendidikan perlu dilakukan dengan mengajukan berbagai alasan yang rasional sebagai berikut, 1) apakah hal-hal yang telah 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 dimana kebijaksanaan tersebut dilaksanakan, 4) seberapa jauh suatu rumusan kebijakan pendidikan itu telah dapat diimplementasikan, 5) apakah keberhasilan dan kekuarangan pelaksanaan kebijakan pendidikan tersebut, 6) seberapa dampak yang ditimbulkan dari kebijakan pendidikan terhadap masyarakat (publik), 7) apakah resiko-resiko yang telah diperhitungkan pada saat formulasi kebijakan pendidikan telah dapat diatasi dengan baik atau tidak, 8) bagaimana langkah-langkah yang dapat ditempuh 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 kebijakan, tokoh perorangan dan media massa dan lembaga yang berafisiliasi 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 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, maka dapat diketahui derajat 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 tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satunya adalah mengukur kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan; b) 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 telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, 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 mana dimensi program yang jalan, mana yang 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 diatas, 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, sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staf administrasi, dan biaya untuk evaluator. Proses evaluasi kebijakan pendidikan akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan *financial* dari lembaga pendidikan, 7) kurang tersedianya cukup data 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 dan bahkan gagal karena masing-masing kelompok saling 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 pada penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur

keberhasilan atau kegagalan suatu program. Misalnya persoalan *efisiensi*: perbandingan *cost-benefit* atau *input-output*, sangat sulit untuk mengukur *cost* maupun *benefit* khususnya untuk masalah sosial. Contoh lain persoalan *efektivitas*: sulit dilihat khususnya yang menyangkut kualitasnya. Disamping Kelompok sasaran (*target groups*), yang perlu diperhatikan adalah program meskipun berdampak pada keseluruhan populasi sasaran, tetapi belum tentu memiliki dampak terhadap kelompok sasaran. Seringkali terjadi justru bukan kelompok sasaran yang memperoleh manfaat dari kebijakan itu, tetapi kelompok lain dalam populasi tersebut, yang kadang disebabkan *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 suatu kebijakan 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 dalam implementasi yang serupa 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 untuk menghasilkan informasi tentang sebab akibat dari kebijakan-kebijakan yang dapat menggambarkan hubungan antara pelaksanaan program kebijakan dan outcome nya dengan sumber daya utamanya adalah pengetahuan tentang pelaksanaan kebijakan. Monitoring dilakukan oleh pimpinan untuk melihat, memantau jalannya organisasi selama kegiatan berlangsung, dan menilai ketercapaian tujuan, melihat faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program. Dalam monitoring (pemantauan) dikumpulkan data dan dianalisis, hasil analisis diinterpretasikan dan dimaknakan sebagai masukan bagi pimpinan untuk mengadakan perbaikan (Kemendikbud, 2013). Monitoring evaluasi kebijakan pendidikan berhubungan dengan mendapatkan premis faktual suatu kebijakan, dengan bergerak mundur dari apa yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan apa yang telah terjadi sebelumnya (*ex post facto*). Monitoring evaluasi kebijakan dapat berfungsi untuk 1) ketaatan (*compliance*), menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur 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 membantu menghitung hasil perubahan sosial dalam masyarakat sebagai akibat implementasi kebijakan sebuah periode waktu tertentu, 4) penjelasan (*explanation*), menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijakan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaan tidak cocok (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 dilakukan sementara kegiatan sedang berlangsung guna memastikan kesesuaian proses dan capaian 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 mempunyai beberapa kegunaan yaitu: 1) untuk menggambarkan realitas yang muncul dengan pola-pola sejauh dapat dilakukan, 2) menjelaskan pola-pola yang ada termasuk berbagai pengaruh yang ada, arah, dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh tersebut, 3) untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai aspek proses implementasi pada fase awal program dilaksanakan; bagaimana pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan; bagaimana cara menghadapi perbedaan dari berbagai harapan dan tujuan.

Evaluasi implementasi kebijakan pendidikan bisa mencapai hasil yang memuaskan bila atribut yang diperlukan; 1) berbagai studi terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang ada sehingga akan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan, 2) adanya petugas lapangan yang cukup pada berbagai lokasi, 3)

sumber informasi yang diwawancarai berasal dari berbagai sumber, 4) wawancara akan lebih baik jika dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup, 5) pelaksanaan evaluasi berskala besar, kelompok pengevaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengunjungi sumber informasi, 6) kondisi organisasi pengevaluasi (*evaluator*) yang 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 menjawab pertanyaan yang benar pada waktu yang tepat, 2) signifikansi, evaluasi harus memberikan informasi bahwa baru dan penting bagi pelaku kebijakan untuk beranjak lebih dari yang selama ini mereka anggap jelas dan terang, 3) Validitas, evaluasi harus memberikan pertimbangan yang persuasif dan seimbang mengenai hasil-hasil nyata dari kebijakan atau program, 4) reliabilitas, evaluasi harus berisi bukti bahwa kesimpulannya tidak didasarkan pada informasi melalui prosedur pengukuran yang tidak teliti dan tidak konsisten, 5) obyektifitas, evaluasi harus melaporkan kesimpulan dan informasi pendukung yang sempurna dan tidak bias, yaitu informasi yang membuat para evaluator dapat mencapai kesimpulan-kesimpulan yang sama, 6) ketepatan waktu, evaluasi harus membuat informasi tersedia pada waktu keputusan harus dibuat, 7) daya guna, evaluasi harus menyediakan informasi yang dapat digunakan dan dimengerti oleh pengambil keputusan dan pelaku kebijakan lainnya (William N. Dunn; 2003).

Melengkapi pemikiran William N. Dunn (2003) tentang kriteria

evaluasi kebijakan pendidikan yang baik dapat juga memperhatikan berapa hal, antara lain; 1) efektivitas. apakah hasil yang diinginkan telah tercapai, 2) kecukupan, seberapa jauh hasil yang telah tercapai 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 (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*, dikembangkan oleh Tyler, Objek dari model ini adalah tujuan dari program yang ditetapkan sebelum program berjalan dan evaluasi dilakukan secara berkesinambungan, 2) *goal free evaluation model*, dikembangkan oleh Scriven, Model ini berlawanan dengan model pertama atau bisa dikatakan evaluasi lepas dari tujuan khusus. Sebab, menurut Scriven yang perlu diperhatikan adalah penampilan dari tiap langkah program. Model ini mempertimbangkan tujuan umum yang akan dicapai oleh program, bukan penilaian secara rinci, 3) *formatif-sumatif evaluation model*, dikembangkan oleh Michael Scriven, 4) *countenance evaluation model*, dikembangkan oleh Stake, 5) *responsive evaluation model*, 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 Cepi Safruddin, 2007).

Dalam melaksanakan berbagai model evaluasi kebijakan pendidikan di atas, ada beberapa pendekatan yang bisa digunakan, antara lain: 1) evaluasi semu (*pseudo evaluation*, maksudnya dalam melaksanakan evaluasi kebijakan pendidikan dapat menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai 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 tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti 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 telah ditetapkan secara formal oleh 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 teoritis, maksudnya pendekatan evaluasi kebijakan pendidikan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi tentang pendidikan yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan pendidikan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholder pendidikan. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk 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 arti yang berlainan. Pemberian arti sangat tergantung siapa aktor yang 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, seberapa jauh hasil yang telah tercapai 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).

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

Evaluasi kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran 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*) antar target dan tujuan dengan pencapaian, 4) perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil, 5) indentifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Adapun pendekatan evaluasi kebijakan pendidikan, bisa dilakukan dengan strategi, antara lain: 1) evaluasi semu, (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial, 2) evaluasi formal, pendekatan evaluasi yang

menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan, 3) evaluasi keputusan teoritis. Adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholder (William N. Dunn, 2003 dalam Subarsono, 2013)

Adapun kendala evaluasi kebijakan Pendidikan, antara lain 1) kendala psikologis, banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karir mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari proses kebijaksanaan publik. Evaluasi hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan yang boleh dilakukan boleh tidak, 2) kendala ekonomis, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staff administrasi, dan biaya untuk evaluator. Proses evaluasi 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 sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi suatu program dikarenakan ada deal atau bargaining politik tertentu, 5) kurang tersedianya evaluator yang dilakukan saat ini. (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 Collier 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 penyebarluasan informasi (progam, peraturan, kebijakan) dari satu pihak (pemilik progam) ke pihak lain (masyarakat umum) dan proses pemberdayaan, dimana diharapkan dapat menumbuhkan kesadaran kritis, menumbuhkan perubahan sikap, dan perilaku masyarakat (PNPM Mandiri Perkotaan, 2009).

Sosialisasi juga dapat diartikan sebagai sebuah proses pengenalan nilai-nilai yang sedemikian rupa hingga akhirnya terbentuk pada suatu individu yang utuh. Maka dapat dikatakan seorang individu tidak pernah melakukan sosialisasi dengan sempurna, ia dapat diibaratkan sebagai seorang individu yang tidak utuh. Sosialisasi juga menunjuk pada pengertian sesuatu yang baru yang perlu diperkenalkan pada sekelompok

orang yang belum tahu. Proses interaksi sosial yang terbangun dengan beberapa orang guna memperoleh pengetahuan, sikap, nilai, dan perilaku esensial untuk keikutsertaan (partisipasi) efektif dalam masyarakat (Damsar, 2010;15). Sosialisasi juga menjadi suatu kegiatan di mana seorang diberikan pelajaran menjadi seorang anggota yang berpartisipasi dalam masyarakat maupun organisasi atau tempat kerjanya.

Kegiatan sosialisasi sangat penting dilaksanakan, sebab luasnya wilayah kerja organisasi, termasuk sulitnya akses komunikasi ke daerah-daerah yang sulit dijangkau oleh media informasi baik cetak maupun elektronik, disamping kecenderungan masyarakat untuk menerima suatu konsep perubahan tidak mudah. Banyak perubahan baik personal maupun organisasional memerlukan pengetahuan dan keterampilan baru agar dapat beradaptasi 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: lingkungan eksternal, manusia, tujuan, kebiasaan, hasil, dan proses (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 diibaratkan sebagai seorang individu belum utuh menjalankan kebijakan.

Jadi dalam konteks kebijakan, menurut Harton dan Hunt (1989-1989) sosialisasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Suatu program kebijakan disosialisasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. sosialisasi di pandang sebagai proses interaksi antara satu perangkat pelaksana, tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan,

dimana didalam 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 miskommunikasi, 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 adalah 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 seseorang atau dengan kesepakatan kelompok pembuat kebijakan sebagai upaya untuk mengatasi masalah atau suatu persoalan dalam dunia pendidikan.

B. Tujuan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Tujuan sosialisasi kebijakan pendidikan pada umum adalah mengupayakan masyarakat luas memahami dan mampu menginternalisasikan makna dari konsep dan tujuan dari kebijakan pemerintah, masyarakat luas mengetahui dan memahami perkembangan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah sebagai bagian dari pertanggungjawaban terhadap publik, menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan pemberdayaan yang terdapat dalam siklus program dari kebijakan pemerintah. Sedangkan secara khusus adalah agar terdapatnya komitmen dan kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat, atau antara masyarakat dengan masyarakat untuk merencanakan, melaksanakan dan memonitor-mensupervisi secara bersama-sama, dapat merangsang minat 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 pembanguann pendidikan kepada masyarakat luas.

Biasanya kebijakan yang sudah dirumuskan, ditetapkan sekaligus disahkan 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*), 2) tahap meniru (*play stage*), dan 3) tahap siap bertindak (*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 ini ditandai dengan semakin sempurnanya masyarakat mengikut kebijakan yang akan ditetapkan, termasuk menyesuaikan peran-peran yang akan dilakukan oleh orang dewasa. Pada tahap ini mulai terbentuk kesadaran tentang kebijakan baru. Masyarakat mulai menyadari tentang apa yang dilakukan oleh seorang pimpinan dan apa yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Dengan kata lain, kemampuan untuk menempatkan diri (*adaptation*) pada kebijakan yang akan disahkan juga 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 dilakukan sudah mulai berkurang dan digantikan peran yang secara langsung dimainkan sendiri menjadi kepribadian dan budaya dengan penuh kesadaran. Kemampuannya menempatkan diri pada posisi yang diharapkan pun meningkat, sehingga memungkinkan adanya kemampuan beraktivitas secara bersama-sama dengan sempurna. Pada tahap ini masing-masing orang merasa puas, mereka saling member tahu koleganya. Peraturan-peraturan yang berlaku secara bertahap mulai dipahami. Bersamaan dengan itu, masyarakat mulai menyadari bahwa ada 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
a t a u
kebijakan
pendidikan
Dasar dan
menengah
tahun 2018,
s e m u a
pimpinan
s u d a h
m e m i l i k i

satu semangat untuk merealisasikan kebijakan tersebut, mulai dari Menteri sampai pimpinan dibawahnya, 2) memberikan pemahaman kepada pejabat dan staf di lingkungan sosialisasi mengenai kebijakan, 3) menjelaskan serta arti penting kebijakan pendidikan dalam mendorong efektifitas, efisiensi, akuntabilitas dan peningkatan citra kelembagaan, 4. menjelaskan kepada para pejabat dan pegawai melalui *workshop*, seminar atau bimbingan teknis, 5) menyediakan berbagai media sosialisasi, seperti buku, brosur, *leaflet*, poster, CD, dan sebagainya, serta mendistribusikan media tersebut ke pihak-pihak yang akan melaksanakan sosialisasi, 6) memasang poster pada papan-papan pengumuman dan menyediakan brosur atau *leaflet* 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 atasan 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 brosur, poster, *leaflet*, spanduk, dan baliho, maupun melalui media elektronik, seperti internet, cakram optik (*compact disk* atau *DVD*), 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 sertifikasi dosen, bayar SPP, mengajukan dana bantuan operasional sekolah, mengajukan ijin pembukaan kursus atau lembaga pelatihan, 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 dibaca orang yang sedang bergerak (berkendara atau berjalan kaki) 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 dalam

mensosialisasikan kebijakan di pelanggan. 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 dukannya 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 perkembangan teknologi di bidang 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://lindrilingggar.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
- 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 efesiensi 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 rekomendasi yang dibuat oleh *policy researcher* berdasarkan hasil penelitiannya. Penelitian kebijakan pendidikan dalam hal ini tidak dipersepsikan 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 dikatakan 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 melahirkan kebijakan yang lebih banyak berwarna ilmiah ketimbang warna politik. Sehingga penelitian kebijakan di bidang pendidikan bisa menghasilkan *policy* yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan, dalam batas-batas yang tidak berbenturan keras 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, paling tidak ada dua dimensi ilmu yang mendukungnya, yaitu ilmu dalam arti *subject matter* dan ilmu dalam arti metodologi. Dua hal ini harus dimiliki oleh peneliti kebijakan pendidikan, *pertama* berkenaan dengan akurasi kajian atas permasalahan pendidikan, *kedua* berkenaan dengan akurasi cara pengkajian (*methodology*) yang digunakan.

Sedangkan dari sisi seni (*art*) terdiri dari langkah, gaya, dan cara melakukan kerja penelitian. Orientasi dari penelitian kebijakan pendidikan adalah mendukung kebijakan pendidikan itu sendiri dengan cara tidak mengada-ada, dilakukan secara teratur untuk membantu pengambil kebijakan memecahkan masalah pendidikan yang fundamental dengan menyediakan rekomendasi yang berorientasi 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 relatif sama dengan penelitian lainnya, namun sifatnya yang khas; fokus di bidang pendidikan, rendahnya ketertiban ilmiah akibat kuatnya pengaruh lingkungan sosio-politik (*sociopolitical environment*) dan kemauan pembuat kebijakan (*user*) hasil penelitian, serta lebih menekankan kepada sintesis terfokus dan data sekunder. Arah penelitian kebijakan pendidikan diwarnai oleh *political will* pembuat kebijakan. Sehingga pengaruh lingkungan sosio-politik mewarnai proses perumusan hasil penelitian 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 kapasitas peneliti mengkombinasikan unsur ilmu dan seni yang dimilikinya di dukung kreativitas dan kapasitas peneliti tentang pendidikan secara menyeluruh.. Kreativitas personal peneliti sangat dimungkinkan dalam penelitian kebijakan menentukan keberhasilan, mulai dari persiapan, pelaksanaan, sampai dengan akhir yaitu penyusunan rekomendasi untuk pembuat kebijakan, terdiri administrator, eksekutif, legislator dan sejenisnya. Keterlibatan mereka ada dalam proses identifikasi masalah, 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 masalah yang dikaji semakin luas dan memiliki keanekaragaman corak dan jenisnya, 4) penyelenggaraan penelitian kebijakan yang makin bervariasi, 5) bervariasinya latar belakang peneliti, 6) adanya *political will* untuk mengilmiahkan suatu kebijakan, 7) makin terbatasnya kemampuan organisasi, terutama organisasi pemerintah, untuk dapat menyelesaikan masalah dengan dan olehnya sendiri, sehingga memerlukan pihak expert melakukan, 8) makin tingginya harapan masyarakat 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), masukan yang bersifat verifikasi-afirmatif sebagai penyempurnaan untuk seluruh tahapan dalam proses penelitian kebijakan dan dapat digunakan 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) membantu pembuat kebijakan (*policymaker*) dalam menyusun rencana kebijakan, dengan jalan memberikan pendapat atau informasi yang mereka perlukan untuk memecahkan 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 sejajar atau dapat dipahami sebagai sinonim dari penelitian kebijakan pendidikan, yaitu suatu penelitian tentang suatu kebijakan pendidikan yang sudah ada. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan adalah kegiatan yang dilakukan sebelum perumusan kebijakan pendidikan.

Pendapat lainnya yang mewarnai dinamika pemahaman tentang penelitian kebijakan pendidikan dan analisis kebijakan pendidikan menurutnya berbeda baik tujuannya, terminologi yang umum dipakai, kriteria 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, logis dan menggunakan teori ilmiah maupun hasil-hasil penelitian ilmiah. Hasil penelitian kebijakan pendidikan merupakan salah satu sumber utama informasi untuk pelaksanaan analisis kebijakan pendidikan. Oleh karena itu, analisis kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan salah satu wahana diseminasi hasil penelitian kebijakan pendidikan. Adapun perbedaan antara penelitian kebijakan pendidikan dengan analisis kebijakan pendidikan seperti dijelaskan dalam tabel 7.1 dibawah ini

Tabel 7.1 Perbedaan Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Analisis Kebijakan Pendidikan

No	Aspek	Penelitian kebijakan pendidikan	Analisis kebijakan Pendidikan
1	Obyek	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 “deadlines” longgar, tergantung munculnya isu	“Deadline” 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 diatas, menurut Nugroho (2009) dalam Sigit Purnomo (2010) membedakan penelitian kebijakan pendidikan dengan analisis kebijakan pendidikan dapat dicermati pada tabel 7.2 dibawah 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)	Nasehat, 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
Wakt 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 : Nuhroho, 2009 dalam Sigit Purnomo, 2010 Penelitian Kebijakan Pendidikan)

Perbedaan lainnya bisa diamati dari pelaku penelitian (*researcher*) kebijakan umumnya terdiri dari kaum akademisi atau pakar yang piawai dalam bidang metodologi penelitian. Sedangkan analisis kebijakan pendidikan pelakunya adalah para birokrat pendidikan atau penyelenggara pendidikan sebagai pembuat kebijakan sekaligus sebagai pelaksana kebijakan itu. Penelitian dipersepsikan 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, rendahnya kualitas pendidikan 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 sosial budaya dan ekonomi. Sedangkan analisis kebijakan (*policy analysis*) 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 empat sisi, yaitu : 1) analisis tidak selalu benar atau bisa saja salah, 2) analisis tidak selalu adaptif menyelesaikan konflik antara nilai dan kepentingan, 3) proses kerja analisis lambat dan biayanya mahal, 4) analisis tidak sepenuhnya dapat menunjukkan secara nyata, masalah mana yang harus diselesaikan segera.

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*). Analisis 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 masalah yang sangat spesifik. Walaupun bagaimanapun, penelitian kebijakan pendidikan hanyalah bentuk penelitian dengan dua orientasi utama, yaitu 1) orientasi kepada tindakan, 2) orientasi pada masalah-masalah yang bersifat fundamental.

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 dirasakan dan ditonjolkan setiap saat. Namun demikian peneliti kebijakan pendidikan dalam berbagai bentuk penelitian dengan ketertiban ilmiah (*scientific regulation*) sebagaimana layaknya penelitian ilmiah lainnya, dengan memperhatikan beberapa karakteristik, antara lain: 1) diselenggarakan atas permintaan pengguna penyandang 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 depan dan masa kini, 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 diatas, 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 lazimnya penelitian 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 tidak sama 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, perhatian utama dan merupakan prerekuisit bagi proses berikutnya terfokus pada

kegiatan persiapan dan konseptualisasi studi penelitian kebijakan. Akurasi rancangan penelitian, pengumpulan dan analisis data serta perumusan hasil dan penyusunan rekomendasi sangat ditentukan oleh kegiatan awal yang menjadi prasyarat :persiapan dan konseptualisasi studi penelitian kebijakan pendidikan.

Aktivitas-aktivitas utama pada persiapan awal (*preliminary activities*) bermuara 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. Kesukaran atau kemudahan peneliti kebijakan untuk menemukan informasi awal (data dasar) berbeda pada masing-masing peneliti kebijakan. 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) ancaman yang akan muncul jika masalah yang ada tanpa 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: a) mengembangkan *preliminary model* (paradigm penelitian), misalnya masalah pendidikan yang akan menjadi fokus penelitian, b) merumuskan pertanyaan penelitian secara spesifik, c) memilih tenaga peneliti atau *research investigators* yang memenuhi kriteria dengan masalah utama. Tim peneliti yang menyelenggarakan kerja 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 berskala besar, dianjurkan peneliti tidak bekerja sendiri, 2) memilih peneliti dengan latar belakang disiplin ilmu yang tepat, mampu dan mau bekerja serta punya waktu yang cukup. Tidak ada satu pun penelitian kebijakan pendidikan yang akan berhasil dengan baik jika dilakukan secara sambilan, 3) keterlibatan penasihat dalam proses studi. Jika peneliti masih memandang perlu memanfaatkan advisor, hal ini sangat dianjurkan. Akan tetapi jika peneliti merupakan peneliti yang mandiri, memanfaatkan advisor hanya akan memperlambat proses kerja studi Penelitian Kebijakan Pendidikan.

3. Analisis Teknikal

Bila aktivitas-aktivitas preliminari pada tahap konseptualisasi studi telah ditempuh secara baik, berarti peneliti kebijakan telah sampai kepada fase siap memutuskan penyelenggaraan penelitian kebijakan pendidikan dengan merancang hal-hal teknis. Masalahnya sekarang adalah peneliti kebijakan harus mampu menjawab pertanyaan : Dengan cara apa studi penelitian kebijakan pendidikan akan dilakukan? Apakah situasinya sudah memungkinkan bagi terlaksananya penelitian kebijakan pendidikan? Sepanjang situasinya 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 ditetapkan, sekali lagi, perlu dipertimbangkan secara ekstra hati-hati

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 kerjanya, peneliti kebijakan umumnya menempatkan diri pada format metodologi penelitian. Ilmu-ilmu sosial-mengadaptasi, mengkombinasikan dan memperbaiki cara kerjanya para peneliti. Literatur yang dipakai oleh peneliti kebijakan harus dilengkapi kemampuan teknis metodologis dan statistika. Karena hampir sepenuhnya mengacu kepada literatur umum 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; 2) 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 survei; metode ini sangat tepat diterapkan jika penelitian dimaksudkan untuk mendapatkan informasi baru yang diperlukan untuk mengembangkan kebijakan baru. Metode lainnya barangkali lebih tepat ketika ada alternatif kebijakan, seperti analisis biaya-

keuntungan dan analisis keefektifan biaya. Metode ini akan sangat membantu peneliti dalam rangka menyeleksi kebijakan optimal di antara alternatif yang dievaluasi.

Idealnya penelitian kebijakan pendidikan mengkombinasikan beberapa metode 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 kita mengikuti pola kerja penelitian tradisional, rancangan penelitian kebijakan pendidikan dapat dipilah jadi dua, yaitu rancangan persiapan dan rancangan pelaksanaan. Rancangan persiapan penelitian meliputi identifikasi dan formulasi masalah, perumusan tujuan dan pentingnya penelitian, telaah pustaka, perumusan hipotesis dan lain-lain. Rancangan pelaksanaan meliputi teknik pengukuran variabel, sampling, alat dan cara pengumpulan data, coding, editing dan analisis data. Shah (1972) mengemukakan bahwa rancangan 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) memilih

dan mendefinisikan variabel disertai ancamn pengukurannya, 6) memilih dan menentukan prosedur penarikan sampel atau sampling, 7) menyusun alat serta cara pengumpulan data, 8) membuat *coding*, mengedit dan memproses data, 9) menganalisis data serta memilih prosedur statistik untuk mengadakan 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 menggunakan prinsip kontrol substansial (Majchrzak, 1984). Kebanyakan informasi secara tipikal dikumpulkan, dianalisis dan disimpulkan dan selanjutnya dikomunikasikan dengan pembuat kebijakan (*study user*). Untuk itu, peneliti harus dapat memutuskan dua hal, yaitu data apa yang dapat dianalisis dan dengan cara apa. Beberapa saran ditawarkan untuk membantu peneliti kebijakan dalam rangka mendapatkan kesimpulan dan basil penelitian. Saran ini harus mendapatkan perhatian serius bagi peneliti kebijakan, agar hasil, kesimpulan dan rekomendasi studi menjadi bermakna.

Peneliti kebijakan disarankan dapat menyajikan hasil riset sederhana mungkin, mudah 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 mereka tidak banyak tahu 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. Cara apa pun yang dipakai oleh peneliti kebijakan, perlu diperhatikan adalah bahwa hasil dan kesimpulan yang didapat harus dapat dengan mudah dimengerti oleh pembuat kebijakan. Peneliti harus memutuskan untuk membuat sajian hasil penelitian secara mudah dimengerti, seperti alat visualisasi (grafik, gambar, tabel frekuensi, tabulasi silang), uji chi-square, uji t (*student t*), uji korelasi, rata-rata tertimbang (*weighted mean score*) 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) nilai-nilai dan asumsi, (c) pengukuran-pengukuran; (d) sampling; dan (e) analisis

Prinsip-prinsip etik ini secara tidak langsung menyatakan bahwa peneliti kebijakan perlu waktu untuk merefleksi terhadap hasil-hasil dan kesimpulannya. Bahwa apa yang ada sesungguhnya punya keterbatasan-keterbatasan dan ada kendala kemampuan generalisasian di persilangan situasi yang berbeda dan metode-metode yang dipahami secara jelas. Penjelasan-penjelasan semacam itu rasa-rasanya sangat berguna, 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 rekomendasi kebijakan tentatif dapat dirumuskan dan diharapkan dapat membantu memecahkan masalah-masalah sosial, sesuai dengan misi dasar Penelitian Kebijakan Pendidikan. Mencurahkan kerjasebegitu jauh, peneliti .kebijakan akan merasakan penghampiran tertentu, bahwa rekomendasi kebijakan akan tercapai secara efektif sesuai dengan tujuan yang dikehendaki jika diimplementasikan secara baik.

Rekomendasi yang dibuat oleh peneliti kebijakan secara hipotetik akan menjelma menjadi tiga kemungkinan, yaitu dapat diimplementasikan secara penuh, diimplementasikan sebagian dan tidak dapat di implementasikan. Lingkungan sosio-politik, lingkungan sosiokultural-ekonomi dan kemauan pembuat kebijakan akan sangat menentukan ujud akhir implementasi 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 dilakukan dan bagaimana melakukannya, melainkan memerlukan seperangkat pertimbangan yang saling mengait. Perangkat yang saling mengait itu dapat berupa subjek manusia, lingkungan, materi dan fisibilitas 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 jarang bahwa rekomendasi yang dibuat oleh para perumus kebijakan, katakanlah dalam bentuk rekomendasi hasil studi, mengalami perubahan besar di tangan administrator atau pembuat kebijakan. Lindblom (1980) mengemukakan bahwa perubahan itu dapat disebabkan oleh beberapa hal: 1) Rincian kebijakan dasar yang kurang lengkap. Dapat dipastikan bahwa tidak ada perumus kebijakan yang dapat merumuskan kebijakan secara lengkap. Hanya sedikit orang yang berusaha mencobanya, malah kebanyakan di antara mereka meminta atau mengizinkan administrator untuk melanjutkan peraneangan elemen-elemen kebijakan yang telah mereka susun 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 aparat pelaksana yang menghindari kerja berat, keengganan melaksanakan kebijakan, kebijakan yang tidak disukai dengan berbagai alasan, 4) Kontradiksi pengarahan. Pelaksanaan kebijakan seringkali dikomando atau diinstruksi oleh lebih dari satu sumber, terutama kebijakan yang melibatkan antar departemen. Hal ini jangankan memperlancar, malah justru membingungkan, 5) keterbatasan kemampuan. Para administrator atau pembuat kebijakan tidak tahu harus bertindak apa, demikian juga aparat pelaksana. Adakalanya administrator bertindak sendiri-sendiri, bahkan tidak berbuat apa pun, 6) terbatasnya sarana administratif. Para administrator seringkali kekurangan/ tidak punya kewenangan dan lemah dalam mengontrol berbagai aspek yang diperlukan, termasuk staf, fasilitas fisik dan dana untuk melaksanakan kebijakan dasar.

F. Mengkomunikasikan Hasil Penelitian Kebijakan Pendidikan

Peneliti kebijakan yang baik adalah komunikator yang baik, dia adalah subjek yang dapat mengkomunikasikan isi pesan yang direkomendasikan kepada pembuat kebijakan. Hasil studi penelitian kebijakan pendidikan, berupa rekomendasi untuk usaha pemecahan 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 dapat dikomunikasikan secara baik dengan pembuat 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 tujuan tertentu dipersepsi sebagai implementasi kebijakan untuk pemecahan masalah pendidikan ada di dalam laporan penelitian itu. Dalam konteks ini, tugas peneliti kebijakan pendidikan adalah menyelenggarakan penelitian mulai dari proses awal sampai dengan tersusunnya rekomendasi 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 antara peneliti dengan pembuat kebijakan dengan segala dinamikanya, banyak diwarnai oleh peristiwa interaktif mengkomunikasikan hasil penelitian (*study results*) kepada pembuat kebijakan. Tanpa hubungan komunikatif yang tepat antara peneliti dengan pembuat kebijakan, akan sangat sulit bagi peneliti untuk menjamin hasil penelitian dan rekomendasi yang disusunnya dapat diimplementasikan. 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 peneliti dengan pembuat kebijakan atau *study user*, stakeholder lain akan menghasilkan beberapa keuntungan, antara lain: 1) mengurangi skeptisme pembuat kebijakan terhadap hasil penelitian dan kapasitas peneliti, 2) memberi peluang luas bagi peneliti untuk memahami kendala dan realitas kerja pembuat kebijakan, 3) menyatupadukan perbedaan kepentingan peneliti dengan kepentingan pembuat kebijakan, bahwa tujuan akhir kerja mereka adalah untuk memecahkan masalah sosial, 4 memberi peluang bagi pembuat kebijakan untuk dapat mengetahui secara lebih jauh tentang informasi yang relevan bagi pembuatan kebijakan di masa datang, 5) memberi peluang kepada peneliti kebijakan untuk dapat mengetahui aneka perubahan diarena kebijakan yang mungkin berpengaruh 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 Policy 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 profesional, 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 Mendikbub RI Anies Baswedan bahwa pemerintah mengisyaratkan rumitnya pengelolaan guru, sehingga memerlukan reformasi terutama dalam hal rekrutmen guru. Karena selama ini rekrutmen guru begitu longgar. Siapa saja bisa menjadi guru tanpa ada seleksi 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 No 20 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 analis, 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 dibawah 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 permasalahan pembaharuan manajemen guru menjadi tantangan bersama bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagai konsekuensi diperlukan analisis data yang relevan dengan keadaan daerah, dan sekolah dalam kerangka penetapan kebijakan pengelolaan guru yang baik, seperti dijelaskan dalam tabel 8.1. dibawah 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. diatas 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 berimplikasi kepada kriteria dan kewenangan lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) yang bertugas menyiapkan tenaga guru, dan lembaga-lembaga lain yang berperan dalam pengembangan profesional berkelanjutan bagi guru-guru yang sedang bertugas. Untuk memperoleh guru yang professional maka guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani serta memiliki kemampuan 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, kualifikasi, dan persebaran, maka diperlukan 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 praktek 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 analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah. Pada kajian ini dikemukakan juga beberapa kebijakan yang telah ambil 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 tidak sesuai dengan latar belakang 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 Kabupaten Gorontalo yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya guru dalam menjawab persoalan perencanaan, penempatan, pendistribusian dan pembinaan guru yaitu:

1. Assesmen Kebutuhan Guru

Didalam ensiklopedia evaluasi yang disusun oleh Anderson (2006) dan kawan-kawan, analisis kebutuhan diartikan 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 ideal, 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/kota, 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 upaya pemerataan guru dapat dimaknai sebagai peran serta guru untuk ikut serta mengatasi masalah distribusi guru. Dalam konteks budaya birokrasi yang sudah *menjelaga* warisan kepemimpinan sebelumnya era Orde Baru, konsep ini akan sulit dilakukan. Namun ada sejumlah faktor pendukung yang dapat dimanfaatkan dalam melaksanakan manajemen partisipasi ini yaitu ketentuan beban kerja 24 jam tatap muka bagi PNS dan pemberian tunjangan bagi guru di daerah terpencil.

Beban kerja guru menurut Permendiknas Nomor 41 tahun 2007 mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran,

melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, 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 guru agar mereka dapat memenuhi tugasnya. Jika tidak, maka tunjangan fungsionalnya dapat terancam tidak dibayarkan. Pemberian tunjangan bagi guru di daerah terpencil adalah juga peluang untuk menggerakkan guru 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 guru 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 evaluasi yang dilakukan 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 penerapannya di 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 kineria 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 praktek 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 kegiatan yang diberikan dan diterima oleh para petugas pendidikan, (kepala sekolah, guru, dsb) yang bertujuan untuk menambah dan meningkatkan pengetahuan, kecakapan dan pengalaman guru-guru 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 kelebihan 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 kelapangan terlebih dahulu
			Mebutuhkan ahli dalam melakukan proses analisis kebutuhan
			Tidak semua pihak menerima hasil analisis
2	Multigrade (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	Rolling teacher	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 disebarkan kepada sekolah-sekolah tujuan	
		Suasana mengajar lebih <i>fresh</i> karena guru sering berpindah-pindah	
4	In-service training	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 diatas, 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 dikeluarkan 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 pimary 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 hukum atau aturan (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 kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan 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 diatas dapat disimpulkan otonomi daerah adalah kemandirian daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa mengupayakan campur tangan dari pemerintah pusat dan pemerintah atasnya. Dengan adanya otonomi daerah tersebut bebas untuk mengekspresikan kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan berpikir dan bertindak dalam mengambil keputusan sehingga mampu berkarya sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Otonomi daerah juga merupakan reformasi politik yang menjanjikan banyak perubahan, setelah memasuki rentang waktu dasawarsa pertama, otonomi daerah telah melahirkan banyak harapan, termasuk dalam bidang pendidikan. Tetapi juga banyak tantangan yang muncul kepermukaan seperti persoalan sumber daya tenaga pendidikan, pembiayaan pendidikan, standarisasi kurikulum, 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 pakar menunjukan pendidikan nasional masih kurang berhasil dari berbagai faktor masukan proses dan keluaran, sehingga perlu didesentralisasikan.

Secara konseptual banyak konsep tentang otonomi yang diberikan oleh para pakar dan penulis, diantaranya Syarif Saleh (1963) mengartikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, hak mana diperoleh dari pemerintah pusat. Dari beberapa konsep dan batasan di atas, otonomi daerah jelas menunjuk pada kemandirian daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus 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 berimprovisasi, mengekspresikan dan mengapresiasi kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan

berpikir dan bertindak, sehingga bisa berkarya sesuai dengan kebebasan yang dimilikinya.

B. Urgensinya Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Implementasi Undang-undang 22 Tahun 1999, disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Inytinya 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 level yang lebih rendah dalam suatu daerah administratif-politis serta hirarki teritorial. Freeman (1983:11) juga menjelaskan Desentralisasi pendidikan berkenaan dengan pemindahan kekuasaan jauh dari pusat organisasi pendidikan ke bagian organisasi pendidikan yang dibawahnya. Pelaksanaan desentralisasi sistem pendidikan tentunya memerlukan kebijakan untuk perubahan atau peningkatan mutu. Kebijakan lah yang secara langsung bersentuhan dengan keperluan peningkatan mutu sekolah, karena di dalamnya berkenan dengan proses pembudayaan. Dengan begitu eksistensi sekolah sangat strategis dalam kerangka kelangusgan hidup dan kebudayaan manusia. Sekolah menjadi pranata sosial yang berperan dalam pengembangan 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 pelaksanaannya. Karena dengan sejumlah kewenangan yang begitu besar dimiliki pemerintah daerah tentu membawahkan perubahan struktur dalam pengelolaan pendidikan sesuai dengan harapan stakeholder pendidikan didalamnya, jika sebelum diberlakukan otonomi daerah stakeholder pendidikan sepenuhnya berada ditangan aparat pusat, maka di era otonomi pendidikan sekarang ini, peranan sebagai stakeholder akan tersebar kepada berbagai 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 perumusan kebijakan daerah, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan atau monitoring kebijakandi 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 menuju yang memberikan kesempatan 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 pendidikan dikembalikan kepada stakeholder (masyarakat).

Konsep penyelenggaraan pendidikan yang bersifat desentralisasi dikenal dengan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) (*school based management*) yang merupakan perubahan paradigma pengelolaan pendidikan yang awalnya bersifat sentralistik menuju desentralistik. Artinya pengelolaan pendidikan yang semula berpusat 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 komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu 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 adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari. Tentu saja

desentralisasi pendidikan bukan berkonotasi negatif yaitu untuk mengurangi wewenang atau intervensi pusat melainkan lebih berwawasan keunggulan. Kebijakan umum yang ditetapkan oleh pusat sering tidak efektif karena kurang mempertimbangkan keagamaan dan kekhasan daerah, disamping itu membawahkan ketergantungan sistem pengelolaan dan pelaksanaan pendidikan yang tidak sesuai dengan kebutuhan lokal, menghambat kreativitas, dan menciptakan budaya 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 kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Desentralisasi pendidikan meliputi suatu proses pemberian kewenangan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dan pada saat kewenangan yang lebih besar juga diberikan pada tingkat sekolah.

Desentralisasi pendidikan adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, meningkatkan pendayagunaan potensi daerah serta terciptanya infrastruktur kelembagaan yang menunjang terselenggaranya sistem pendidikan yang relevan dengan tuntutan zaman dan perkembangan ilmu dan teknologi. Dalam penerapan desentralisasi pendidikan, unsur partisipasi masyarakat merupakan 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 terselenggaranya 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 stakeholder tetapi 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 harus dihargai dalam kerangka dan demi penguatan system pendidikan nasional.

C. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Menurut kebijakan pemerintah yang tertuang 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 kewenangan pada sekolah untuk merencanakan sendiri upaya peningkatan mutu secara keseluruhan; 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 masukan baru dari insan yang mencintainya, dan lingkungannya dapat memberikan topangan hidup yang mengantarkan manusia yang mencintainya menikmati kesejahteraan dunia akhirat.

Pada awal tahun 2001 digulirkan program MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). Program ini diyakini akan memberdayakan masyarakat pemerhati pendidikan (*stakeholders*) dalam memberikan perhatian dan kepeduliannya terhadap dunia pendidikan, khususnya sekolah. Dalam menerapkan konsep MBS, mensyaratkan sekolah membentuk Komite Sekolah yang keanggotaannya bukan hanya orangtua siswa yang belajar di sekolah tersebut, namun mengikutsertakan pula guru, siswa, tokoh masyarakat dan pemerintahan di sekitar sekolah, dan bahkan pengusaha.

Tujuan program MBS di antaranya menuntut sekolah agar dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan layanan pendidikan (*quality insurance*) yang disusun secara bersama-sama dengan Komite sekolah. Masyarakat dituntut perannya bukan hanya membantu pembiayaan operasional pendidikan di sekolah tersebut, melainkan membantu pula mengawasi dan mengontrol kualitas pendidikan. Salah satu di antaranya, diharapkan dapat menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Realisasi dari ini, komite menghimpun dana masyarakat, termasuk dari orangtua siswa untuk membantu operasional sekolah untuk menggapai kualitas pendidikan.

Sebetulnya, sejak program MBS ini digulirkan, peran komite sekolah mulai tampak, terutama dalam menghimpun sumber-sumber pendanaan pendidikan, baik sebagai dukungan terhadap penyediaan sarana dan prasarana pendidikan maupun untuk peningkatan kualitas pendidikan. Tentu saja, termasuk pula untuk peningkatan kualitas kesejahteraan guru di sekolah itu. Namun, peran komite di tingkatan pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs) yang sudah mulai bagus 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 pembiayaan pendidikan. Namun, wacana yang dikembangkan adalah “Sekolah Gratis” sehingga mengubur 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 kurang, menganggap seperti halnya BP3, maka penetapan akuntabilitas pendidikan melalui peran *stakeholders* pendidikan semakin menurun. Maka, tidak heran jika banyak sekolah yang rusak, lapuk, bahkan ambruk dibiarkan oleh komite sekolah, sambil berharap datang sang penyelamat, yaitu pemerintah.

Dalam hal pengelolaan mikro pendidikan pun masih terdapat beberapa masalah. Pengelolaan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu (sekolah) menjadi kewenangan kepala sekolah. Demikian pula, penyelenggaraan pendidikan di kelas memang seluruhnya harus menjadi kewenangan guru. Berdasarkan kewenangan profesionalnya, guru bertugas merencanakan, melaksanakan, dan mengukur hasil pembelajaran. Namun, pada SMTP dan SMTA sebagian kewenangan meluluskan hasil belajar siswa masih menjadi “proyek pemerintah pusat” dengan alasan sebagai pengendalian mutu lulusan. Demikian pula pada tingkat SD di kabupaten/kota, ujian akhir masih menjadi kewenangan dinas pendidikan kabupaten/kota, dengan dalih “ikut-ikutan” pemerintah pusat mengendalikan mutu pendidikan di daerah. Padahal, ditinjau dari hakikat pengajaran dan sejalan dengan desentralisasi pendidikan, evaluasi merupakan bagian dari tugas pengajaran seorang guru, sehingga kewenangan itu jangan “direbut” oleh birokrasi pendidikan. Kenyataan itu menunjukkan bahwa implemmentasi MBS pada tataran mikro yang masih setengah hati diserahkan.

Sehubungan dengan evaluasi kebijakan pendidikan Era Otonomi masih belum terformat secara jelas maka di lapangan masih timbul bermacam-macam metode dan cara dalam melaksanakan

program peningkatan mutu pendidikan. Sampai saat ini hasil dari kebijakan tersebut belum tampak, namun berbagai improvisasi di daerah telah menunjukkan warna yang lebih baik. Misalnya, beberapa langkah program yang telah dijalankan di beberapa daerah, berkaitan dengan kebijakan pendidikan dalam rangka peningkatan mutu berbasis sekolah dan peningkatan mutu 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 guru untuk mengikuti program Pascasarjana.

Salah satu tantangan besar yang dihadapi Bangsa Indonesia dalam otonomi daerah ialah membenahi segala kemelut akibat derasnya arus globalisasi. Padahal persoalan akibat huru hara dapat menggulingkan tirani pemerintahan pun belum tuntas, harus pula berkemas dengan segala kemelut derasnya arus globalisasi. Globalisasi yang sering dianggap sebagai pembawa masalah bagi kehidupan bangsa, jika dimanfaatkan dapat senantiasa memberikan manfaat bagi kehidupan.

Dalam era otonomi sebenarnya terbuka peluang besar untuk membangun dunia pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Karena Bupati/Walikota memiliki kewenangan penuh dalam menentukan kualitas pendidikan sesuai konteks daerahnya. Jadi dalam era otonomi daerah kualitas pendidikan untuk 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 memenuhi standar kualitas sesuai dengan harapan para stakeholder. Manakalah pemerintah daerah memiliki political wil yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan dan sistem perencanaan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai human investment di daerah,

dapat dipastikan pendidikan di daerah itu dapat memiliki praksis yang baik dan kualitas pendidikan akan dapat ditegakan. Namun sebaliknya manakala pemerintahan daerah memandang pendidikan tidak 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 dilaksanakan secara professional. Akhirnya setiap berbicara visi dan misi pada satuan pendidikan berubah menjadi sesuatu yang dipandang mewah. Kondisi seperti ini akan mendorong para praktisi pendidikan di daerah kehilangan arah dalam menjalankan fungsinya secara professional. Oleh Karena itu di era otonomi pendidikan dewasa ini merupakan saat yang menentukan membangun budaya tata kelola

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah ditegaskan bahwa sistem pendidikan nasional yang bersifat sentralistis selama ini kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Sebab sistem pendidikan yang sentralistis diakui kurang bias mengakomodasi keberagaman daerah, keberagaman sekolah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Menguatnya aspirasi warga bagi otonomisasi dan desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dalam penyelenggaraan pendidikan nasional selama ini, yaitu: 1) kebijakan pendidikan nasional sangat sentralistik dan serba seragam yang gilirannya mengabaikan keanekaragaman sesuai dengan realita kondisi, ekonomi, budaya masyarakat Indonesia di berbagai daerah, 2) kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi pada pencapaian target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh 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, danmonumen 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 tradisonal, 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 upaya pembangunan daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Pemberlakuan otonomi daerah tersebut membawa implikasi terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan yang salah satunya adalah berkurangnya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan, seperti pada tabel 9.1 dibawah ini:

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

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KAB/KOTA
(01) 1	(02) Manajemen Pendidikan	(03) Penetapan Standar Nasional Pendidikan (SNP)	(04) Pengelolaan Pendidikan Menengah (DIKMEN)	(05) Pengelolaan Pendidikan Dasar (DIKDAS)
2	Kurikulum	Pengelolaan Pendidikan Tinggi (DIKTI)	Pengelolaan Pendidikan Khusus (SLB)	Pengelolaan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Nonformal (PNF).
3	Akreditasi	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).
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PTK)	Akreditasi Perguruan Tinggi, Pendidikan Menengah, Pendidikan Dasar, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), dan Pendidikan Nonformal	~	~
5	Perizinan Pendidikan	Pengendalian Formasi Pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik	Penimdaan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi	Penimdaan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota
6	Bahasa dan Sastra	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan Swasta (PTS) yang diselenggarakan oleh masyarakat	Penerbitan izin Pendidikan Menengah (DIKMEN) yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan dasar (DIKDAS) yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		Penerbitan izin penyelenggaraan pendidikan satuan asung (INTERNASIONAL).	Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Nonformal (PNF) yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		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 porsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan dibidang pendidikan membawahkan sejumlah implikasi seperti bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan dan sebagainya. Oleh karena itu kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi sentral dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Meskipun desentralisasi pendidikan merupakan sebuah keharusan, namun dalam realitasnya pelaksanaan desentralisasi pendidikan terkesan satu tindakan yang tergesa-gesa dan tidak 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, ketidakmerataan 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 diperlukan dalam upaya menjawab permasalahan tersebut. Adapun kebijakan nasional yang menjadi prioritas pemerintah harus pula mendapat perhatian dari sekolah. Dengan demikian sekolah dituntut memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah, karena keduanya merupakan penyelenggaraan 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 potensi dan kebutuhan daerahnya masing-masing. Perubahan kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas dalam perencanaan dan pelaksanaan 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 menekankan pada profesionalisme, serta perubahan-perubahan anggaran pendidikan.

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

Kebijakan otonomi daerah, bagaimanapun dapat membawa 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 pusat ke daerah. Namun dalam penyelenggaraannya ternyata banyak mengalami persoalan, 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 pemahaman orang terhadap otonomi daerah itu sendiri.

Implikasi otonomi daerah bagi desentralisasi pendidikan sangat tergantung pada pembagian 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 dibidang pendidikan dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. salah satunya tentang status kepegawaian, guru, yakni tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) nasional atau PNS daerah akan sangat berpengaruh pada alokasi anggaran, yaitu pembiayaan melalui APBN atau APBD. Implikasi lain dari status guru adalah fleksibilitas daerah dan sekolah dalam proses rekrutmen, pengangkatan, penempatan, mutasi, 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 kewenangan yang lebih besar menentukan kebijakan-kebijakan tentang organisasi dan proses belajar mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah serta sumber-sumber pendanaan sekolah?. Karena, desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dari pusat ke daerah, tetapi juga meliputi pemberian kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah, sehingga mereka dapat merencanakan proses belajar mengajar dan pengembangan sekolah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing sekolah.

Oleh sebab itu, dalam rangka menyambut otonomi daerah yang sekaligus di sebut otonomi penyelenggaraan pendidikan, ada sasaran utama program restrukturisasi sistem dan manajemen pendidikan di Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan mencakup hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, struktur organisasi pendidikan hendaknya terbuka dan dinamis, serta merencanakan desentralisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, *kedua*, sarana pendidikan dan fasilitas pembelajaran dibakukan berdasarkan prinsip edukatif sehingga lembaga pendidikan merupakan tempat menyenangkan belajar, berprestasi, berkreasi, berkomunikasi dan berolahraga, serta menjalan 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 kewajiban dan akan berimbas pula pada system pendidikan yang ada sehingga pola sistem manajemen sekolah nanti juga dapat berubah serta membawah peran baru dalam dunia pendidikan. Khususnya sekolah dalam menata diri kedepan. Oleh sebab itu perlu dibangun system manajemen yang secara internal bias menjadi alternatif pemecahan masalah dalam internalisasi dirinyan dengan demikian sekolah dapat dikelola dengan optimal oleh personalia yang professional dan pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang lebih dekat serta tahu tentang kebutuhan dan potensi sekolah.

Untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah dan kendala yang perlu diatasi. Masalah-masalah yang berkaitan dengan substansi dalam pendidikan sebagai berikut:

1. Masalah kurikulum

Dalam konteks otonomi daerah kurikulum suatu lembaga pendidikan tidak sekedar daftar mata pelajaran yang dituntut didalam suatu jenis dan jenjang pendidikan. Dalam pengertian yang luas kurikulum adalah berisi kondisi yang telah melahirkan suatu rencana atau program pembelajaran tertentu, juga berkenaan dengan proses yang terjadi dalam pembelajaran, fasilitas yang tersedia yang menunjang 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. Masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Situasi ini memacu terciptanya pengangguran lulusan akibat tidak relevannya kurikulum dengan kondisi 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. Pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang kekuasaannya sangat besar kadang menempatkan orang-orangnya secara semena-mena dan jarang memperhatikan aspek profesionalisme, padahal sumber daya manusia merupakan pilar yang paling utama dalam melakukan implementasi desentralisasi pendidikan, ada kekhawatiran dalam bidang kesiapan SDM

antaranya belum terpenuhinya lapangan kerja dengan kemampuan sumber daya yang ada semakin jauh pelaksanaannya. Implementasi desentralisasi pendidikan masih menyimpan dalam penempatan SDMnya seperti: pengangkatan pengelolaan pendidikan yang tidak memperhatikan latar belakang dan profesionalisme, kepala dinas pendidikan yang diangkat dari mantan camat, kepala dinas pasar bahkan kepala dinas pemakaman yang terkadang tidak mengerti masalah pendidikan.

Kadang koordinasi lembaga agak terhambat karena tidak ada hubungan secara hirarkis antara lembaga yang ada di tingkat kabupaten/kota dengan provinsi. Ketika dinas pendidikan provinsi harus melakukan 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 mengikuti rapat dengan bupati/walikota yang merupakan atasnya, kutimbang mengikuti rapat koordinasi dengan dinas pendidikan provinsi. 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 lumrah 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. Persoalan anggaran pendidikan sekarang sangat menjadi sorotan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah sebab meskipun payung hukumnya sudah jelas, tetapi tampaknya khususnya bagi pemerintah daerah masih terlihat ogah-ogahan untuk menganggarkan pendidikan sebesar 20% dengan berbagai alasan, kendatipun mereka menyatakan bahwa 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 pengaruhnya terlalu besar dan mereka

menginternalisasi 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. Guru harus terpenggil secara professional untuk menjalankan tugas tersebut secara integral. Dengan adanya otonomi pendidikan para guru telah diberikan kebebasan untuk mengaktualisasikan bidang pembelajaran tersebut secara optimal sehingga potensi-potensi peserta didik 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 perintah dan petunjuk dari atasan ataupun pemerintah. Guru harus mampu menjemput bola bukan menunggu bola untuk dalam kegiatan proses pengelolaan pendidikan di sekolah dalam upaya mengoptimalkan hasil pembelajaran.

Hak otonomi pendidikan dalam pembelajaran, pembimbingan, pelatihan dan system penilaian yang telah diberikan kepala sekolah dalam kerangka MBS tersebut sayangnya sampai sekarang masih belum bisa berjalan secara optimal. Para guru masih banyak apatis, statis dalam menanggapi pembaharuan atau perubahan pendidikan, mereka masih banyak terbelenggu pada system pembelajaran konvensional yang lebih menekankan pada pemberian informasi serta mengabaikan pada aspek afektif dan psikomotorik. Oleh sebab itu guru masih sulit dikatakan sebagai agen dan pelaku pembaharuan.

6. Masalah Komite Sekolah dan Dewan pendidikan

Komite sekolah merupakan badan mandiri yang memwadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan dan efisiensi pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan baik pendidikan prasekolah, jalur pendidikan sekolah maupun luar 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) memwadahi dan menyalurkan aspirasi dalam penyelenggaraan pendidikan, 2) meningkatkan tanggung jawab dan peran aktif dalam penyelenggaraan pendidikan, 3) menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel dan demokratis dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dilain pihak peran yang dijalankan 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 otonomi daerah 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 diluar kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah propinsi 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 otonomi daerah bidang pendidikan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, tetapi juga dibebankan pada lembaga pendidikan sekolah, pengurusan tinggi sebagai penyelenggaraan pendidikan terdepan dan dikontrol oleh stakeholder yakni orang tua, masyarakat, LSM dan sebagainya sebagai pemerhati pendidikan

Dengan berpedoman kepada sejumlah tantangan yang diuraikan diatas 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 merespon perkembangan global pada abad ke 21 maka arah kebijakan pendidikan nasional kedepan tetap mengacu pada tiga hal yakni: 1) perluasan dan pemertaan layanan pendidikan yang bermutu, 2) peningkatan mutu pembelajaran dalam lembaga pendidikan, 3) perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan.

Apabila hal tersebut diatas belum mendapat perhatian optimal, bisa dipastikan pelaksanaan desentralisasi pendidikan akan menemui berbagai kendala, apalagi sekarang pimpinan daerah

kabupaten/kota kekuasaannya begitu besar sehingga banyak orang mengkhawatirkan bahwa pimpinan daerah di era otonomi daerah ini bagaikan 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 diatas 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 di bidang kurikulum, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, bidang pembelajaran, serta anggaran pendidikan melalui a) perluasan dan pemertaan layanan pendidikan yang bermutu, b) peningkatan mutu pembelajaran dalam lembaga pendidikan, c) perbaikan kapasitas dan manajemen pendidikan, d) Pelaksanaan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana dan profesional.

E. Kebijakan Otonomi Pendidikan

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

1. Secara general otonomi pendidikan menuju pada upaya meningkatkan mutu pendidikan sebagai jawaban atas “kekeliruan” kita selama lebih dari 20 tahun bergelut dengan persoalan-persoalan kuantitas.

2. Pada sisi otonomi daerah, otonomi pendidikan mengarah pada menipisnya kewenangan pemerintah pusat dan membengkaknya kewenangan daerah otonom, atas bidang pemerintahan berlabel pendidikan yang harus disertai dengan tumbuhnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.
3. Terdapat potensi tarik menarik antara otonomi pendidikan dalam konteks otonomi daerah dalam menempatkan kepentingan ekonomik dan finansial sebagai kekuatan tarik menarik antara pemerintahan daerah otonom dan institusi pendidikan.
4. Kejelasan tempat bagi institusi-institusi pendidikan perlu diformulasikan agar otonomi pendidikan dapat berjalan pada relnya.
5. Pada tingkat persekolahan, otonomi pendidikan berjalan atas dasar desentralisasi dan prinsip *School Based Management* pada tingkat pendidikan dasar dan menengah; penataan kelembagaan pada level dan tempat yang menjadi faktor kunci keberhasilan otonomi pendidikan.
6. Sudah selayaknya jika otonomi pendidikan harus bergandengan dengan kebijakan akuntabiliti terutama yang berkaitan dengan mekanisme pendanaan atau pembiayaan pendidikan.
7. Pada level pendidikan tinggi, kebijakan otonomi masih tetap berada dalam kerangka otonomi keilmuan.
8. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan otonomi pendidikan tinggi dapat ditempatkan bukan pada kepentingan daerah semata-mata melainkan pada kenyataan bahwa pendidikan tinggi adalah aset nasional.
9. Secara makro, apapun yang terkandung di dalamnya, otonomi pendidikan tinggi haruslah menonjolkan 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 publik
3. Devolusi, yakni pengalihan ke unit pemerintahan daerah
4. Swastanisasi, berupa pendelegasian kewenangan ke badan usaha swasta atau perorangan.

Dalam kasus Indonesia, sejauh yang telah dilakukan nampaknya cenderung mengambil bentuk yang terakhir, swastanisasi. Menguatnya aspirasi otonomi dan desentralisasi khususnya di bidang pendidikan, tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dan penyelenggaraan 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 sentralistik dan serba seragam, yang pada gilirannya mengabaikan keragaman sesuai dengan realita masyarakat Indonesia di berbagai daerah.
2. Kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi kepada pencapaian target kurikulum, pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi anak didik. Proses pembelajaran sangat berorientasi pada ranah kognitif dengan pendekatan formalisme dan pada saat yang sama, cenderung mengabaikan ranah afektif dan psikomotorik.

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.
- 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 Partispasi 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 bertaqwa 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 pendidikan 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.

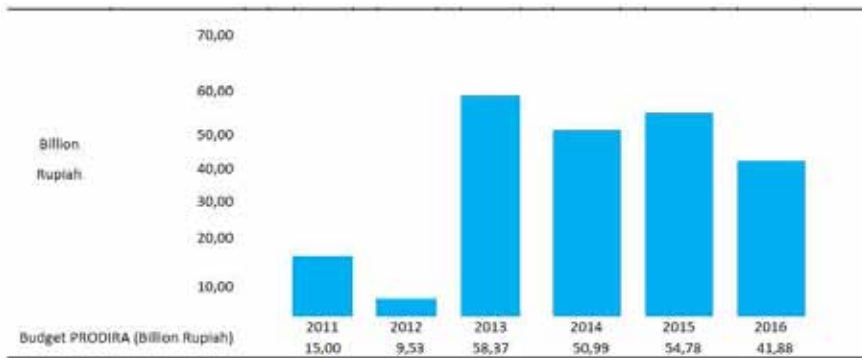
Kendala yang sudah diinventaris itu, direspon melalui program wajib belajar 12 Tahun oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo yakni kebijakan program Pendidikan Gratis dimulai tahun 2012. Pada tahun 2013 sampai 2017 label kebijakan itu berubah menjadi PRODIRA dasar pertimbangan sumber daya manusia merupakan 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 dibawah 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 penelitian ini, 1) Bagaimana partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan di SMA/SMK/MA se-Provinsi Gorontalo? bagaimana model peningkatan partisipasi masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan 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 tidak terpisahkan 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 bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa

memandang status sosial, ras, etnis, agama, dan Gender.

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 upaya pemerintah pusat dalam mengimplementasikan konstitusi tentang hak seluruh masyarakat dalam mendapatkan pendidikan. Program pendidikan gratis yang dilaksanakan secara nasional belum sampai jenjang pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat sehingga menjadi permasalahan tersendiri bagi masyarakat yang tidak 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 desentralisasi memberikan keleluasaan wewenang bagi pemerintah daerah bertanggung jawab pada perkembangan 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 peserta didik, orang tua atau walinya 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 professional 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 kualitas dan relevansi 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,

b) 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 Praktek, 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 mutu 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 meubelair 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 RKB 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 mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, 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) memiliki 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 menyelenggarakan 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 ketentuan : 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 siswa, 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 berhasil atau tidaknya sebuah 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 hasil 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 seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan tidak adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

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 sasarnya. 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 target-target atau tujuan 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 dikatakan 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 kebijakan seringkali 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 diatas, 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 jasa dan mutu output sesuai dengan permintaan lingkungan, 2) efisiensi, adalah merupakan perbandingan (*ratio*) antara output dengan input, 3) kepuasan, merupakan ukuran untuk menunjukkan tingkat dimana organisasi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, 4) keunggulan, adalah tingkat dimana keorganisasian dapat dan benar-benar tanggap terhadap perubahan internal dan eksternal, 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 darikeluaran (*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) adaftasi; 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) efesiensi; 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 produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.3) efesiensi 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 menunjukan 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 diatas, 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 tidak

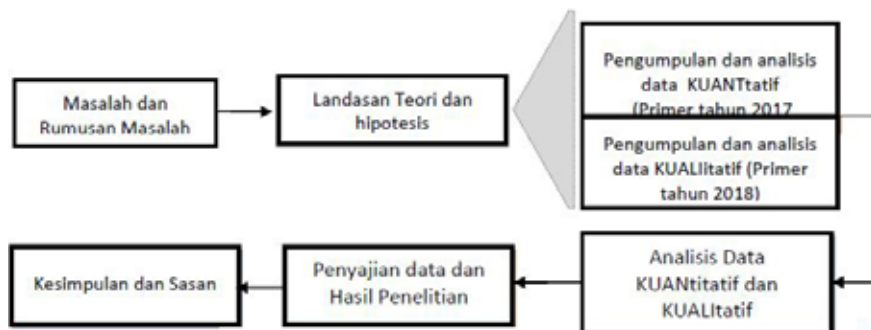
terjadi penyimpangan maka dilakukan kepengawasan dalam bentuk monitoring, evaluasi dan tindak lanjut untuk keberlanjutan program.

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 komprehensif, valid, reliabel dan obyektif..

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 dibawah 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
	Provinsi Gorontalo	59	55	41	155

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
	Provinsi Gorontalo	155	32	32

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 masih asing bagi peneliti. Metode kuantitatif dilaksanakan, menggunakan teknik pengumpulan data kuesioner, dengan cara memberi seperangkat pertanyaan atau pernyataan tertulis kepada responden 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 teoritis gunakan 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 dibawah ini.

Tabel 10.3. Skala Liker 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 tua siswa dan masyarakat.

Penggunaan 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 (local wisdom)	Membantu Keluarga dan orang lain	2	15-16
		Membantu Sekolah	2	17-18
	Keaktifan Berpartisipasi	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 constract yang cukup kuat, sehingga dapat disimpulkan bahwa instrument tersebut memiliki validitas yang baik. Namun bila korelasi dibawah 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 mengukur obyek 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:

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

Keterangan :

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

$\sum Xi$ = 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:

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

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

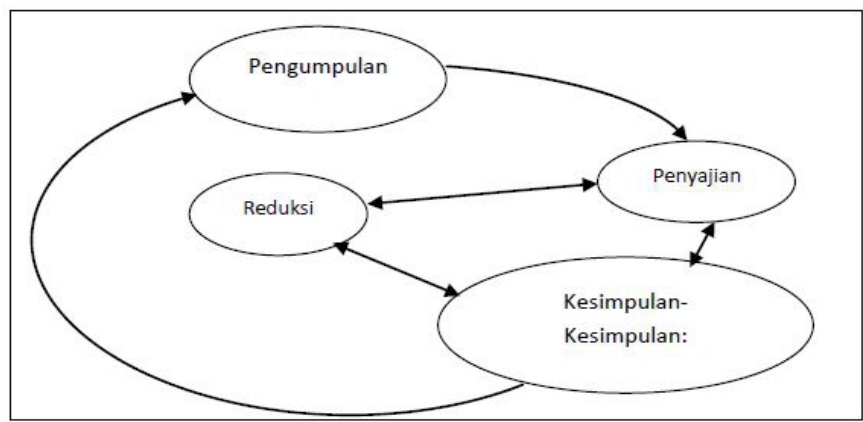
- c. Peneliti mengkolerasikan dengan tolak ukur pemberian makna untuk setiap alternatif jawaban responden sesuai kriteria yang sudah ada. Sehingga untuk mengetahui efektivitas kebijakan PRODIRA meningkatkan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat konteks budaya huyula dalam pembiayaan pendidikan, 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 kecendrungan sentral dan standar deviasi nilai guna mengetahui kecendrungan 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_{y_1} , $r^2_{y_1}$, 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 dibawah



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

Pengkodean dibuat berdasarkan; fokus penelitian, teknik pengumpulan data, sumber data, dan lokasi penelitian. Pengkodean yang digunakan dalam penelitian ini disajikan pada Tabel 10.7 di bawah ini.

Tabel 10.6 Sistem Pengkodean Analisis Data

No.	Aspek Pengkodean	Kode
	Fokus Penelitian: ✓ keselarasan reulasi dan tujuan kebijakan pembiayaan PRODIRA ✓ Target Capaian Kebijakan PRODIRA ✓ Pengelolaan Kebijakan PRODIRA ✓ Kepengawasan Kebijakan PRODIRA ✓ Dinamika Partisipasi Masyarakat dalam Pembiayaan ✓ Hambatan Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam pembiayaan Pendidikan ✓ Model Pengembangan Partisipasi masyarakat	KES TAR KEL KEP DIN HAM MOD
	Teknik Pengumpulan Data: ✓ Wawancara ✓ Observasi ✓ Dokumentasi	W O D
	Sumber Data: ✓ Kepala Sekolah ✓ Guru ✓ Bendahara sekolah ✓ Komite Sekolah ✓ Dinas Pendidikan Provinsi ✓ Dinas Pendidikan Kabupaten ✓ Dinas Pendidikan Kota	KS G BS KoSe DPP DPKa DPKo

Pengkodean tersebut digunakan dalam kegiatan analisis data. kode fokus penelitian digunakan untuk mengelompokkan data hasil penelitian yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Kemudian, pada bagian akhir catatan lapangan/ transkrip wawancara dicantumkan; kode lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, sumber data, tanggal, bulan dan tahun.

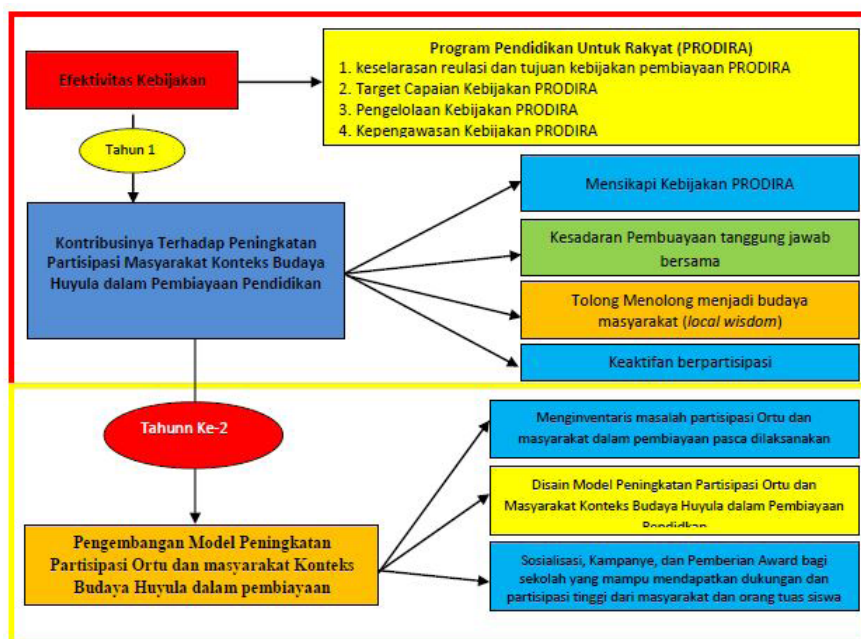
Contoh penerapan kode dan cara membacanya adalah sebagai berikut:



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 terpatrit 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 terpatrit 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 dibawah ini :

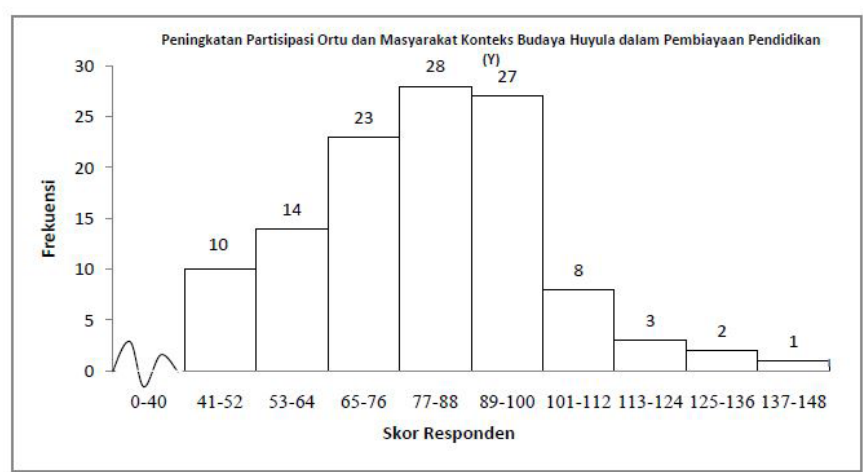


Gambar 10.4. Diagram Alir Model Efektivitas Kebijakan PRODIRA dalam Konteks Pembiayaan Pendidikan

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%) dibawah 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 kecendrungan jawaban responden dari berbagai indikator, antara lain: a) mensikapi 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 diatas 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 mencari 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 10.6 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 kebermanfaatan 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 10.8 di atas dapat diketahui bahwa responden menyatakan bahwa partisipasi orang tua siswa dan masyarakat 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 pakar 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 berpotensi menimbulkan masalah hukum di kemudian hari bagi pihak-pihak yang mengelolanya.

Diatas 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) pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat, (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 digelorakan 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 terpatritasi selama ini, baik antara anggota masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan 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 menggerak potensi orang tua siswa dan masyarakat dalam mendukung pembiayaan menuju pendidikan yang berkualitas, sertiap 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 pengabdian, kesetiakawanan dan tolong-menolong mengalami penurunan sehingga yang nampak adalah perwujudan kepentingan diri sendiri dan rasa individualis yang menonjol. (Arif, A. 2010).

Praktek 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 membayar. 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 Sumbangan Pendidikan, Bantuan 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 peserta didik, orang tua/walinya, baik perseorangan maupun bersama-sama, masyarakat/lembaga secara sukarela, dan tidak mengikat satuan pendidikan. Kemudian Pungutan Pendidikan adalah penarikan uang oleh sekolah kepada peserta didik, orang tua/walinya yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan (Desliana Maulipaksi, 2017)

Dengan penjelasan diatas 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 terpatrit 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 apresiasi 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 dijelaskan dalam tabel 5.28 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 10.9 diatas, 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 pendidikand 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 pengelola sekolah.

Penjelasan diatas 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 mengalokasikan 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 upaya penggalian 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 disain 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 orang tua siswa dan masyarakat melalui Forum Komite Sekolah (FKS) Gorontalo bersama stakeholder pendidikan menggerakkan semangat huyula melalui Gerakan Bantu Sekolah (BGS) dengan tematik Ayo Bantu Sekolah (ABS) sangat perlu disupport dan digelorakan.

E. Rekomendasi Analisi 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), Indek Pembangunan Manusia (IPM)

Provinsi Gorontalo menunjukkan trend naik secara signifikan. Namun kenaikan APK, APK dan IPM belum diikuti dengan partisipasi orang tua siswa dan masyarakat 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 Tegalle, 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 (JPBE)*, 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 Teoritis. *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.antaranews.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
- 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*. (2nd 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 Anthropolgy 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*, thiird 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 kuntitatif kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2016), *Metode Penelitian Kombinasi (mixed methods)*. Bandung: Alfabeta
- Suharno, (2009), *Anaslisís 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-0013538.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	JABATAN
DR. ARWILDAYANTO, M.PD	7501011309750001	PENGURUS	KETUA
DR. ARIFIN SUKING, S.PD,M.PD	7371040507760002	PENGURUS	SEKRETARIS
RAHMAH YUSUF	7571055605550001	PENGURUS	BENDAHARA
DR. H. SYARIFUDDIN ACHMAD, M.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 Muthar, S.H., LL.M.
19400918 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 Suling (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 20014 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 Suling, M.Pd., lahir 5 Juli 1976 di Jeneponto Sulawesi Selatan, pendidikan doktor bidang Manajemen Pendidikan diraihinya 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.



Warni Tune Sumar, S.Pd, M.Pd., lahir di Gorontalo, Indonesia, pada tahun 1970. Ia memperoleh gelar Magister Manajemen Pendidikan 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.

