

TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN PENDIDIKAN

a. Pengertian Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan mempunyai makna yang begitu luas dan bermacam-macam, sehingga perlu ditinjau dari berbagai macam sudut pandang.

1. Kebijakan pendidikan dalam kebijakan publik

Pada makalah ini dipahami makna tentang kebijakan pendidikan, yaitu kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik dan kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik atau dalam kebijakan publik. Pada pembahasan disini, kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik. Pemahaman ini dimulai dari ciri-ciri kebijakan publik secara umum.

Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh Negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur orang seorang atau golongan.¹

Disini kebijakan publik dipahami sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh intitusi Negara dalam rangka mencapai visi dan misi Negara.

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mark Olsen, Jhon Codd, dan Anne-Mari O'Neil, kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi Negara-bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan perlu mendapatkan prioritas utama dalam ere-globalisasi. Salah satu argument utamanya adalah bahwa globalisasi

¹ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar untuk memahami kbijakan pendidikan dan kebijakan pndidikan sebagai kebijakan publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm 264.

membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.²

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan public dibidang pendidikan. Maka kebijakan pendidikan merupakan kebijakan pendidikan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan Negara-bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu dari tujuan pembangunan Negara bangsa secara keseluruhan.

2. Kebijakan Pendidikan dan Gender

Masyarakat manusia secara tradisional didominasi oleh kekuasaan maskulin. kekuasaan maskulin itu diperkuat oleh berbagai mitos, tradisi untuk membordinasikan perempuan dalam struktur kehidupan bermasyarakat. Tidak mengherankan apabila terdapat banyak kebijakan termasuk kebijakan-kebijakan publik dan kebijakan pendidikan yang merugikan kaum perempuan. Bukankah manusia itu dilahirkan dari seorang perempuan, dan seorang ibu adalah seorang pendidik alamiah yang utama dan pertama oleh sebab itu, perempuan, ibu, secara genealogis merupakan salah satu dari *stakeholder* pendidikan alamiah disamping keluarga, masyarakat dan Negara.

Dalam UU Sistem Pendidikan Nasional telah diberikan kesempatan yang sama kepada pria dan perempuan untuk memperoleh ilmu pengetahuan.³

3. Kebijakan pendidikan menurut *Carte V. Good (1959)* menyatakan, *Educational policy is judgment, derived from some system of values and some assessment of situational factors, operating within institutionalized education as a general plan for guiding decision regarding means of attaining desired educational objectives.*

2 H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm 267.

3 H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm 167.

Pengertian pernyataan di atas adalah, bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu penilaian terhadap sistem nilai dan faktor-faktor kebutuhan situasional, yang dioperasikan dalam sebuah lembaga sebagai perencanaan umum untuk panduan dalam mengambil keputusan, agar tujuan pendidikan yang diinginkan bisa dicapai.⁴

4. Hough (1984) sebagaimana dikutip oleh Mudjia Rahardjo juga menegaskan sejumlah arti kebijakan. Kebijakan bias menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan.⁵

5. Kebijakan pendidikan berdasarkan hakikat pendidikan

Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.⁶

b. Dasar dan Tujuan Kebijakan Pendidikan

Dasar kebijakan pendidikan ditinjau dari segi sosiologis adalah selain gambaran manusia sebagai makhluk sosial manusia adalah makhluk yang dapat dididik dan harus mendapatkan apabila proses pendidikan tersebut sesuai dengan hakikat manusia yang bebas.⁷

Kebebasan manusia mempunyai dua aspek yaitu *kebebasan dari* dan *kebebasan untuk*. Kebebasan bukanlah merupakan kebebasan yang absolut tanpa mengenal batasibatas tetapi kebebasan dari lingkungan kekuasaan.

4 Ariya Ilham, <http://ariyailham09.wordpress.com/2010/02/22/karakter-kebijakan-pendidikan-nasional/>. Di akses 29 Juli 2015.

5 Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, (Malang: UIN Maliki Press, 2010). Hlm 3.

6 H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm 140

7 H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*,

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

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

1). Tujuan Kebijakan Dilihat dari Tingkatan Masyarakat

Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat, dapat ditelusuri dari hakekat tujuan pendidikan yang universal. Pendidikan pada awalnya adalah suatu proses penyempurnaan harkat dan martabat manusia yang diupayakan secara terus menerus. Di mana pun proses pendidikan terjadi, menunjukkan bahwa pendidikan mempunyai nilai-nilai yang dalam, karena jika kita berbicara pendidikan pada hakekatnya membicarakan harkat dan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan.⁸

2). Tujuan Kebijakan Dilihat dari Tingkatan Politisi

Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan politisi, dapat ditelusuri dari sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik pada tingkatan sosial yang berbeda. Misalnya pada tingkat individual, pendidikan membantu peserta didik untuk mengembangkan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warganegara yang benar dan bertanggung jawab. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis. Selain itu orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara lebih baik dibandingkan dengan yang kurang berpendidikan.

⁸ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 30

Pada masyarakat pluralistik, tujuan pendidikan yang lebih praktis ternyata masih sangat bervariasi, yang mengakibatkan tidak adanya kesamaan bahasa dan terminologi terhadap tujuan-tujuan kebijakan pendidikan tidak kunjung selesai. Orang tua, masyarakat, dan pemerintah sama-sama mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan. Akan tetapi, tatkala kebijakan penyelenggaraan pendidikan menjadi otoritas terpusat pada pemerintah pusat, sehingga praktek manajemen pendidikan pada level pusat, regional, lokal dan kelembagaan pun menjadi sarana pencapaian tujuan politik yang diarahkan pada reproduksi ideologi kelompok masyarakat yang dominan.⁹

3). Tujuan Kebijakan Dilihat dari Tingkatan Ekonomi

Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonom, dapat ditelusuri dari kesadaran pentingnya pendidikan sebagai investasi jangka panjang, dengan alasan, bahwa:

Pertama, pendidikan adalah alat untuk perkembangan ekonomi dan bukan sekedar pertumbuhan ekonomi. Pada praksis-praksis manajemen pendidikan modern, salah satu dari lima fungsi pendidikan adalah fungsi teknis-ekonomis baik pada tataran individual hingga tataran global. Fungsi teknis-ekonomis merujuk pada kontribusi pendidikan untuk perkembangan ekonomi. Misalnya pendidikan dapat membantu siswa untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi yang kompetitif. Secara umum terbukti bahwa semakin berpendidikan seseorang maka tingkat pendapatannya semakin baik. Hal ini dimungkinkan karena orang yang berpendidikan lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak berpendidikan.

Kedua, investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi dari pada investasi fisik di bidang lain. Nilai balik

⁹ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 31

pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang memasuki dunia kerja. Pilihan investasi pendidikan juga harus mempertimbangkan tingkatan pendidikan. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka manfaat sosialnya semakin kecil.¹⁰

c. Unsur-unsur Pokok Kebijakan Pendidikan

Kerangka analisis yang ditujukan pada proses kebijakan mencakup paling tidak mengandung empat unsur yang harus diperhatikan, yaitu: (1) *unsur masalah*; (2) *tujuan*; (3) *cara kerja atau cara pemecahan masalah*; dan (4) *otoritas publik*. Unsur *masalah* berkaitan dengan bidang-bidang garapan pemerintahan seperti pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kesehatan masyarakat, pengembangan wilayah, hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, perpajakan, kependudukan dan lain-lain; Unsur ini lebih dikenal dengan bidang ideologi, politik, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan; Unsur *tujuan* itu berkenaan dengan sasaran yang hendak dicapai melalui program-program yang telah ditetapkan oleh negara. Unsur *cara kerja* berkaitan dengan prosedur logis dan sistematis berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Unsur *otoritas* berkenaan dengan aparatur yang diberi kepercayaan untuk melakukan aktivitas pemerintahan.¹¹

Aspek yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah konteks kebijakan. Ini harus dilakukan karena kebijakan tidak muncul dalam kehampaan, melainkan dikembangkan dalam konteks seperangkat nilai, tekanan, kendala, dan dalam pengaturan struktural tertentu. Kebijakan juga merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah tertentu, kebutuhan serta aspirasi yang berkembang.

10 Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 31.

11 Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 23.

Aspek selanjutnya yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah pelaku kebijakan. Aktor kebijakan pendidikan bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu: para pelaku resmi dan pelaku tak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor tak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan media..¹²

Selanjutnya, dalam memahami suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan adalah pada tahap implementasi. Menurut Dunn (1994) seperti yang dikutip Yoyon Bahtiar Irianto, implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat disebut sebagai rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan, baik yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategik, maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Tingkat keberhasilan proses ini akan dipengaruhi berbagai unsur, baik yang bersifat mendukung atau menghambat, serta lingkungan, baik fisik, sosial maupun budaya.

Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor. misalnya, mengemukakan faktor-faktor tersebut antara lain: (1) kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan, (2) kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah, (3) sumber-sumber potensial yang mendukung, (4) keahlian pelaksanaan kebijakan, (5) dukungan dari khalayak sasaran, (6) efektifitas dan efisiensi birokrasi. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur

¹² Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, (Malang: UIN Maliki Press, 2010). Hlm 5.

dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.¹³

d. Langkah-langkah Umum Kebijakan Pendidikan

Prof. Hargaves dari London University menyatakan bahwa ilmu pendidikan mandeg dan tidak berkembang karena tidak mendapatkan input dari praktik pendidikan. Oleh sebab itu, ilmu pendidikan hanya berada pada tataran idealistik tanpa teruji di lapangan. Hakikat ilmu pendidikan berada dalam proses pendidikan yang terjadi dalam interaksi serta dialog antara pendidik dan peserta didik dalam masyarakat yang berbudaya. Keadaan ilmu pendidikan di Indonesia juga dalam status stagnasi karena terputus hubungannya dengan praktik pendidikan. Dengan sendirinya banyak kebijakan pendidikan di Indonesia bukan ditentukan oleh data dan informasi di lapangan, tetapi berdasarkan lamunan atau dengan menggunakan epistima-epistima ilmu lainnya yang tidak relevan dengan ilmu pendidikan yang terfokus kepada kebutuhan peserta didik.¹⁴

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

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

¹³ Solichin, Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta: 1990)

¹⁴ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm 179.

Kebijakan pendidikan yang benar yaitu bilamana kebijakan tersebut telah di-*test* kebenarannya di lapangan.¹⁵ Kebijakan pendidikan dengan demikian akan tumbuh dari bawah meskipun kemungkinan kebijakan tersebut dirumuskan dan diinstruksikan dari atas. Dalam hal ini diperlukan kemampuan dari lembaga-lembaga pendidikan (sekolah) yang otonom untuk memvalidasi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diinstruksikan dari pemerintah pusat atau pun pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan pendidikan berdasarkan instruksi dari atas tidak mempunyai akar di lapangan sehingga sukar untuk ditentukan keberhasilannya. Selain, kebijakan pendidikan yang tidak berakar tersebut akan melahirkan budaya ABS (Asal Bapak Senang) dengan laporan-laporan dari bawah yang menyatakan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

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

Pertama, *the compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut.

Kedua, *the political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which policies are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Administrasi dan manajemen merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan. Kebijakan dibuat karena tuntutan administrasi, dan pada saat kebijakan akan diimplementasikan di situ

15 H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm 181

manajemen berperan. Dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (*unpredictable*).¹⁶

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di Indonesia, karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance* approach daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknis tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian.¹⁷

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

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

Pertama, ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kompleksitas dan heterogenitas

¹⁶ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 24-25.

¹⁷ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 25

jenis, sifat, dan situasi yang disebut sekolah selalu diidentikan dengan pendidikan. Sehingga tidak heran manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan; Menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggaraan persekolahan. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara empirical, evaluative, normative, predictive. Sebagai suatu produk, kebijakan pendidikan tidak diformulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara “sinergy”, bukan sebagai komponen yang “terdikotomi”. Artinya, apakah rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh atau masih ada butir-butir yang lepas dari ruang lingkupnya.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).

Irianto, Yoyon Bahtiar, *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*, PDF. Hlm 30.

Nawawi, Hadari dan Mimi Martini, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia, ditinjau dari sudut Hukum*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press 1994).

Raharjo, Mudjia, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, (Malang: UIN Maliki Press, 2010).

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

Ilham, Ariya, <http://ariyailham09.wordpress.com/2010/02/22/karakter-kebijakan-pendidikan-nasional/>. Di akses hari jum'at 29 Juli 2015.