

Arif Rohman

# POLITIK PENDIDIKAN

TRANSFORMASI STRATEGIK KEBIJAKAN  
DAN TATA KELOLA PENDIDIKAN



**POLITIK PENDIDIKAN**  
**(TRANSFORMASI STRATEGIK KEBIJAKAN**  
**DAN TATA KELOLA PENDIDIKAN)**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 2

Undang-Undang ini berlaku terhadap:

- a. semua Ciptaan dan produk Hak Terkait warga negara, penduduk, dan badan hukum Indonesia;
- b. semua Ciptaan dan produk Hak Terkait bukan warga negara Indonesia, bukan penduduk Indonesia, dan bukan badan hukum Indonesia yang untuk pertama kali dilakukan Pengumuman di Indonesia;
- c. semua Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dan pengguna Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait bukan warga negara Indonesia, bukan penduduk Indonesia, dan bukan badan hukum Indonesia dengan ketentuan:
  1. negaranya mempunyai perjanjian bilateral dengan negara Republik Indonesia mengenai perlindungan Hak Cipta dan Hak Terkait; atau
  2. negaranya dan negara Republik Indonesia merupakan pihak atau peserta dalam perjanjian multilateral yang sama mengenai perlindungan Hak Cipta dan Hak Terkait.

**BAB XVII KETENTUAN PIDANA**

Pasal 112

Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dan/atau pasal 52 untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **POLITIK PENDIDIKAN**

**(TRANSFORMASI STRATEGIK KEBIJAKAN  
DAN TATA KELOLA PENDIDIKAN)**

**Arif Rohman**



## **Politik Pendidikan (Transformasi Strategik Kebijakan dan Tata Kelola Pendidikan)**

©Arif Rohman, 2024

Penulis : Arif Rohman  
Editor : Shendy Amalia  
Desain sampul : Ngadimin  
Penata letak : Eka Tresna Setiawan

Diterbitkan dan dicetak oleh:

### **UNY PRESS**

Jl. Gejayan, Gg. Alamanda, Komplek Fakultas Teknik UNY

Kampus UNY Karangmalang Yogyakarta 55281

Telp : 0274-589346

E-Mail : unypenerbitan@uny.ac.id

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

Anggota Asosiasi Penerbit Perguruan Tinggi Indonesia (APPTI)

16 x 23 cm, xii + 176 hlm.

**ISBN : 978-602-498-757-2**

Cetakan Pertama, Maret 2024

### **Hak Cipta dilindungi undang-undang**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

## PRAKATA

Puji syukur kepada Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya yang tak ternilai harganya kepada kita semua. Shalawat dan salam juga kita haturkan kepada Nabi Agung Muhammad *Shallallahu 'alaihi wa sallam* yang telah menghantarkan pembukaan tabir rahasia kehidupan serta cahaya kebijaksanaan kepada umatnya. Atas petunjuk dan pertolongan itulah buku yang berjudul '*Politik Pendidikan: Transformasi Strategis Kebijakan dan Tata Kelola Pendidikan*' dapat terselesaikan. Setidaknya buku dapat digunakan sebagai kompas awal apabila kita hendak melakukan penjelajahan memasuki belantara perpolitikan pendidikan.

Buku yang berisi teori-teori politik tentang kebijakan pendidikan ini disusun untuk menambah khazanah teori politik pendidikan pada umumnya dan politik kebijakan pendidikan pada khususnya. Sehingga buku ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan bagi kalangan pemerhati pendidikan serta pihak-pihak yang *concern* akan masalah-masalah politik kebijakan pendidikan. Buku ini juga sangat bermanfaat bagi para pejabat, birokrat, dan aparat di lingkungan Kementerian Pendidikan Kebudayaan dan Ristek untuk dijadikan sebagai salah satu referensi dalam memperkaya teori politik dan pengambilan keputusan pendidikan.

Pembahasan pada buku ini dimulai dari uraian awal tentang isu-isu kebijakan pendidikan nasional. Usai pendahuluan diteruskan dengan tema bahasan awal yang dikemas dalam tiga bab secara berturut-turut, terkait dengan dinamika politik dan kekuasaan negara, dan relasi kekuasaan dalam sistem politik. Bab selanjutnya berisi kajian tentang

proses politik dalam pembuatan kebijakan pendidikan; berangkai dengan bab proses perumusan kebijakan pendidikan, dan implementasi kebijakan pendidikan, yang kemudian disusul dengan bab pembahasan peran birokrasi dalam implementasi kebijakan pendidikan. Sebelum bab penutup, penulis sajikan ulasan kritis tentang kasus dibalik kebijakan peningkatan mutu pendidikan di Indonesia, dan perspektif kebijakan pendidikan dalam menjawab penetrasi global. Selanjutnya yang terakhir adalah bab penutup yang berisi benang merah atas semua uraian sebelumnya dengan harapan dapat menjadi memori satu kesatuan utuh atas buku ini.

Sebagai ucapan terima kasih, penulis sampaikan kepada mitra bestari dan teman-teman diskusi di lingkungan program studi S3 Ilmu pendidikan Sekolah Pascasarjana UNY dan program studi S2 Kebijakan pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan dan Psikologi UNY yang telah banyak memberikan inspirasi dan stimulasi sehingga mampu memperkaya pemikiran penulis. Tidak lupa pula penulis sampaikan ucapan kasih sayang dan terima kasih kepada keluarga tercinta yakni istri dan anak-anak, yang telah memberikan dukungan dalam banyak bentuk, khususnya memberikan toleransi akibat kesibukan penulis selama sehari-hari hanya menyendiri menulis. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak wabil khusus kepada segenap jajaran penerbit yang telah bekerja optimal mengolah naskah buku ini menjadi buku yang membanggakan. Atas semua kebaikan dari semua pihak di atas penulis tidak dapat membalas apa-apa, kecuali hanya dapat berdoa semoga Allah SWT menerima semua amal baik dan memberikan imbalan yang melimpah kepada semuanya.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa dalam buku ini tentu masih terdapat banyak kekurangan, kesalahan, dan kedangkalan. Oleh karena itu kritik, masukan, dan saran dari semua pihak khususnya dari para pembaca yang budiman sangat penulis harapkan. Hal ini penting agar dikemudian hari buku ini dapat disempurnakan dengan

penampilan yang lebih baik. Akhirnya, sebagai kata akhir dari kalimat pengantar ini penulis berdo'a semoga buku ini dapat bermanfaat setinggi-tinggi dan seluas-luasnya bagi sebanyak-banyak insan yang peduli pendidikan dan peduli masyarakat. Amiin...

Yogyakarta, Januari 2024

Penulis



## DAFTAR ISI

Prakata.....	v
Daftar Isi .....	viii
Daftar Bagan .....	xi
Daftar Tabel.....	xii

### **BAB I**

#### **REFLEKSI AWAL: ISU-ISU POLITIK DALAM KEBIJAKAN**

<b>PENDIDIKAN .....</b>	<b>1</b>
A. Dinamika Politik dalam Penyelenggaraan Pendidikan .....	1
B. Isu Kebijakan untuk Perbaikan Pendidikan.....	5
C. Stagnasi Kebijakan Pendidikan Indonesia.....	11

### **BAB II**

#### **DINAMIKA SISTEM POLITIK DAN KEKUASAAN .....**

A. Dinamika Sistem Politik .....	17
B. Kekuasaan dalam Dinamika Sistem Politik .....	26
C. Partisipasi dalam Sistem Kekuasaan Politik .....	36

### **BAB III**

#### **RELASI KEKUASAAN DALAM SISTEM POLITIK .....**

A. Relasi Kekuasaan Politik.....	43
B. Pelaksanaan dan Distribusi Kekuasaan Politik .....	47

C. Konflik dalam Kekuasaan Politik.....	54
---	----

## **BAB IV**

<b>PROSES POLITIK DALAM FORMULASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>61</b>
---	-----------

A. Proses Politik dalam Formulasi Kebijakan Politik .....	61
---	----

B. Aneka Macam Kebijakan Publik .....	64
---------------------------------------	----

C. Pemecahan Masalah Pendidikan Melalui Kebijakan Politik .....	70
---	----

## **BAB V**

<b>FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN.....</b>	<b>75</b>
--	-----------

A. Pengertian Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	75
--	----

B. Akar Masalah Munculnya Kebijakan Pendidikan .....	78
--	----

C. Aneka Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	81
--	----

D. Proses Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	86
--	----

## **BAB VI**

<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....</b>	<b>97</b>
--	-----------

A. Pengertian .....	97
---------------------	----

B. Teori Implementasi Kebijakan Pendidikan .....	100
--	-----

1. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn .....	100
---	-----

2. Van Meter dan Van Horn .....	101
---------------------------------	-----

3. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier .....	104
--	-----

C. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan .....	104
---	-----

1. Pendekatan Struktural (Structural Approach) .....	105
--	-----

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (Procedural and Managerial Approach).....	105
--	-----

3. Pendekatan Perilaku (Behavioural Approach) .....	107
---	-----

4. Pendekatan Politik (Political Approach) .....	109
--	-----

D. Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi.....	110
---	-----

**BAB VII**

**PERAN BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

**PENDIDIKAN..... 115**

A. Pengertian Birokrasi ..... 115

B. Membangun Birokrasi Pendidikan..... 117

C. Peran Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan ..... 121

**BAB VIII**

**DI BALIK KEBIJAKAN PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN DI**

**INDONESIA..... 125**

A. Arah Kebijakan Mutu Pendidikan Indonesia ..... 125

B. Mewaspada Globalisasi sebagai Doktrin Neo-Liberal..... 127

C. Globalisasi Neo-Liberal Mencengkeram Mutu Pendidikan di  
Indonesia ..... 131

**BAB IX**

**PERSPEKTIF KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENJAWAB PENTRASI**

**GLOBAL ..... 143**

A. Peningkatan Profesionalisme Guru ..... 143

B. Paradigma Pendidikan Masa Depan ..... 144

C. Kajian Konseptual mengenai Penjaminan mutu ..... 147

D. Implementasi Kebijakan Pendidikan Berwawasan Masa Depan .. 151

1. Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah ..... 151

2. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan ..... 153

3. Program Akselerasi untuk Anak Berbakat ..... 153

**BAB X**

**PENUTUP ..... 157**

Daftar Pustaka..... 168

## **DAFTAR BAGAN**

Bagan 2.1 Mekanisme Sistem Politik .....	22
Bagan 4.1 Rentangan Kontinum oleh Hagopian (dari Kelompok Paling Apolitik sampai Kelompok Kepentingan yang Paling Terpolitis) .....	65
Bagan 5.1 Tahapan Proses Kebijakan Pendidikan .....	77
Bagan 6.1. Tiga Aspek implementasi Kebijakan Pendidikan .....	99
Bagan 6.2. Isu Implementasi Kebijakan Pendidikan .....	100
Bagan 6.3 Enam Variabel/ Komponen Implementasi Kebijakan Pendidikan Model Van Meter dan Van Horn .....	103
Bagan 9.1 Keterkaitan antara Aspek-Aspek Standar Mutu Pendidikan .	149
Bagan 9.2 Kerangka Konsep Penjaminan Mutu Pendidikan .....	150

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1 Empat Macam Partisipasi Politik ..... 39

Tabel 2.2 Empat Macam Tingkatan Partisipasi ..... 41

# **BAB I**

## **REFLEKSI AWAL: ISU-ISU POLITIK DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

### **A. Dinamika Politik dalam Penyelenggaraan Pendidikan**

Arus besar reformasi politik dalam pendidikan sejak runtuhnya Orde Baru telah merebak jauh mengubah potret pendidikan Indonesia, tidak saja pada sisi perubahan peraturan perundang-undangan pendidikan akan tetapi juga pada sisi perilaku, tata kerja, dan aneka macam ekspektasi masyarakat terhadap kemajuan pendidikan. Harus diakui bahwa hiruk pikuk reformasi pendidikan telah melahirkan aspirasi baru dalam masyarakat, yakni perubahan paradigma pendidikan dari elitis menjadi populis, dari birokratis ke demokratis, dari formalis ke realistik, serta dari sentralistik ke desentralistik.

Perubahan paradigma pendidikan elitis menjadi populis merupakan perubahan paradigma pendidikan yang diarahkan kepada keberpihakan pendidikan pada kelompok marginal baik secara ekonomi dan sosial maupun secara geografis dan teritorial. Khususnya pada ekspansi perluasan akses bagi mereka untuk meraih pendidikan yang lebih bermutu tanpa dibatasi oleh isolasi geografis dan tiadanya biaya. Begitu juga perubahan paradigma dari birokratis menuju demokratis merupakan perubahan paradigma yang difokuskan pada perbaikan tata kelola penyelenggaraan pendidikan dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi anggota masyarakat secara luas sesuai dengan prinsip demokrasi. Adapun perubahan paradigma formalis menuju realistik merupakan perubahan paradigma yang lebih menempatkan

sisi nyata manusia sebagai sentral dalam praktik pendidikan, karena manusia merupakan sosok subjek aktif yang harus diutamakan bukan pada alat dan aneka piranti administrasi. Sedangkan perubahan paradigma sentralistik menuju desentralistik merupakan perubahan kewenangan pengelolaan yang semula dikendalikan oleh pusat kemudian dilimpkan kepada daerah dalam rangka penguatan otonomi lokal agar lebih banyak prakarsa kreasi dan inovasi dalam partisipasi penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Reformasi politik merupakan ikhtiar bangsa Indonesia sebagai akibat dari merosotnya tata kehidupan ekonomi yang berdampak pada kehidupan sosial dan budaya sehingga memunculkan aneka problem serius dan kritis dalam tata pemerintahan negara kita. Reformasi politik yang melahirkan aneka perubahan dalam banyak segi kehidupan kemudian meluas masuk ke dalam perombakan radikal dunia pendidikan. Meskipun diakui bahwa perombakan sistem pendidikan masih menghadapi aneka tantangan kebijakan yang mendasar, seperti isu ketimpangan pengelolaan pendidikan pusat dan daerah, maraknya dinasti dalam birokrasi, ketimpangan mutu, stagnasi pendidikan vokasi, ilusi zonasi, involusi partisipasi, literasi, kurikulum, dan muter-muternya pendidikan karakter.

Masalah khusus terkait dengan pendidikan antara lain adalah kuantitas cakupan yang relatif rendah pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi, rumitnya sistem kelembagaan birokrasi pendidikan, rendahnya kualitas *literacy*, rendahnya relevansi kinerja pendidikan di depan tuntutan pasar dan pengguna, kompleksnya biaya pendidikan. Oleh karena itu, ikhtiar reformasi pendidikan di Indonesia menghadapi aneka tantangan politik kebijakan yang berdimensi luas dan mendasar. Reformasi pendidikan masih memerlukan perubahan radikal baik menyangkut motivasi, orientasi, maupun inovasi strategi dalam menciptakan aneka formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan mencakup banyak aspek baik filosofikal, manajerial, maupun operasional.

Arus reformasi pendidikan yang berujung pada tuntutan perbaikan pendidikan di Indonesia tersebut menurut banyak pihak disebabkan oleh beberapa alasan, yaitu: (1) Penyelenggaraan pendidikan era sebelumnya dianggap telah gagal mempersiapkan tenaga kerja berkualitas untuk masa depan; (2) Dunia pendidikan tidak memiliki kepemimpinan dan visi untuk senantiasa memperbaharui dirinya sendiri; (3) Lembaga pendidikan dari Taman Kanak-Kanak sampai Perguruan Tinggi dan pendidikan non-formal dianggap kurang sinkron dengan konteks perubahan yang bercirikan lebih kompleks, global, serta menuntut sikap kompetitif dan inovatif; (4) Guru bukan hanya memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah tetapi juga tidak adanya kontrol dan alat yang jelas untuk mengukur atas kinerjanya; (5) Birokrat tidak memiliki keberanian untuk memperbaharui pendidikan dengan menciptakan kurikulum masa depan yang inovatif, berbasis *science*, lebih banyak memanfaatkan teknologi tinggi, lebih menekankan pada globalisasi, dan lebih menekankan pengembangan *entrepreneur skills*; (6) Guru lebih banyak mengajar siswa masa lampau, bukannya mengajar siswanya menjadi lebih kreatif dan inovatif dalam menatap masa depan yang kompleks dan penuh tantangan (Canton dalam Zamroni, 2007).

Reformasi pendidikan disempurnakan dengan diberlakukannya desentralisasi pendidikan sebagai bagian dari pemberlakuan otonomi daerah. Menurut Fiske (1996), World Bank (1995), dan Burnett dkk (1995), bahwa desentralisasi pendidikan adalah suatu arah kebijakan politik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hajat hidup orang banyak khususnya di bidang pendidikan yang melibatkan partisipasi tindakan dari berbagai tingkatan pemerintah baik pusat maupun daerah.

Hal tersebut mengingatkan kebijakan desentralisasi pendidikan yang ada di banyak negara telah mengalami keberhasilan (Bray, 1996). Keberhasilan kebijakan desentralisasi di banyak negara disebabkan kebijakan tersebut dilakukan secara cermat dengan melibatkan banyak



pihak. Begitu juga di Indonesia kebijakan desentralisasi pendidikan diupayakan melibatkan banyak pihak, yaitu: pemimpin politik dan pengambil kebijakan, pegawai departemen, guru, persatuan guru, universitas, orang tua siswa/mahasiswa, masyarakat lokal, dan siswa. (Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, 2001).

Desentralisasi pendidikan yang muaranya adalah otonomi pendidikan sebenarnya mencakup banyak hal, namun tidak berarti semua urusan pendidikan dapat diserahkan ke daerah dan lembaga pendidikan yang bersangkutan. Di negara-negara maju, otonomi pendidikan hanya berupa perluasan kewenangan sekolah dalam mengelola pendanaan dan sistem pembelajaran seperti penentuan buku teks, metode belajar, dan sistem penilaian siswa. Namun keputusan menyangkut manajemen personalia (guru dan tenaga administratif) masih dipegang oleh pemerintah pusat. (Burki dkk, 1999). Dalam perkembangannya, otonomi pendidikan bergeser kepada privatisasi pendidikan. Kebijakan privatisasi yang diterapkan pemerintah menjurus kepada pemberian kewenangan lembaga-lembaga pendidikan negeri untuk mencari sumber-sumber pendanaan dan mengelola pembiayaan sendiri secara mandiri.

Kebijakan privatisasi pendidikan yang melepaskan lembaga pendidikan untuk tidak lagi menerima subsidi dana dari pemerintah dan mengharuskan lembaga tersebut mencari sumber-sumber pendanaan sendiri, telah mendorong kepada munculnya kompetisi diantara lembaga-lembaga pendidikan untuk menerapkan praktik bisnis. Lembaga-lembaga pendidikan tersebut tampak lebih menonjolkan motif bisnis dari pada motif sosial sehingga muncul apa yang disebut sebagai komersialisasi pendidikan (Francis Wahono, 2001).

Sebagai sebuah desain, kebijakan politis privatisasi pendidikan yang memuat secara implisit komersialisasi pendidikan merupakan bentuk praktik ideologi neoliberal dalam pendidikan yang dapat dengan mudah mengarahkan seseorang untuk berpikir dan bertindak dalam logika restrukturisasi kapitalis. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh

Peter Mayo (2015): *“The presence of the neoliberal ideology in education, can easily lead one to think and operate within the logic of capitalist restructuring”*. Sebagai hasil dari proses ini, barang-barang publik (pendidikan) diubah menjadi barang-barang konsumsi seiring dengan berlakunya ‘ideologi pasar’. Para ahli strategi neoliberal menganjurkan peningkatan privatisasi dan pemotongan belanja publik untuk program-program sosial, yang mengarah pada penerapan kebijakan retribusi dan pemulihan biaya. Oleh karena itu, akses masyarakat terhadap kesehatan, pendidikan dan layanan sosial lainnya akan dibatasi.

Seperti kasus yang terjadi di Chile dengan rezim Pinochet, semuanya harus dibayar, termasuk menyekolahkan anak ke sekolah dasar. Sebagaimana adagium yang berbunyi *“there is no such thing as a free lunch”* (tidak ada yang namanya makan siang gratis). Kebijakan neoliberalisme mengarah pada pendanaan publik untuk kebutuhan swasta. Tanggung jawab untuk kelangsungan hidup sosial dan ekonomi dibebankan pada individu dan kelompok warga negara. Perdebatan mengenai hak dan tanggung jawab dirasionalisasikan dan warga atau rakyat diminta untuk melakukan *‘self-help’* sehingga secara akumulatif mereka padaakhirnya menjadi korban dari kebijakan-kebijakan tersebut (Peter Mayo, 2015).

## **B. Isu Kebijakan untuk Perbaikan Pendidikan**

Dewasa ini kebijakan pendidikan di Indonesia tercermin dari arah dan strategi kebijakan Kementerian Pendidikan yang memuat langkah-langkah berupa program indikatif untuk memecahkan permasalahan yang penting dan mendesak untuk dilaksanakan dengan dampak besar. Program tersebut mencakup pula kegiatan-kegiatan prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sesuai dengan bidang-bidang yang ada. Arah dan strategi kebijakan pendidikan pada Kementerian Pendidikan tersebut disusun dengan memperhatikan hasil dan evaluasi capaian pembangunan pendidikan

pada tahun sebelumnya. Pertimbangan lain ialah segala hasil studi, penelitian, masukan pemangku kepentingan, dan aspirasi masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah prediksi kondisi dan lingkungan di masa depan. Oleh karenanya, fokus kebijakan pendidikan dalam periode tersebut didasarkan pada percepatan peningkatan mutu dan akses pendidikan untuk menghadapi persaingan global dengan pemahaman akan keberagaman, penguatan praktik yang baik dan inovatif. Arah dan strategi kebijakan pendidikan tersebut juga memperhatikan komitmen pemerintah terhadap pengembangan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index-HDI*), Agenda diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community-AEC*) pada tahun 2015, konvensi internasional mengenai pendidikan, khususnya Konvensi Dakar tentang agenda Pendidikan untuk Semua (*Education for All*).

Arah dan strategi kebijakan pendidikan di Indonesia merupakan langkah-langkah kebijakan yang berisi program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi Kemendikbud, antara lain: (1) Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia, dengan sasaran penguatan peran siswa, guru, tenaga kependidikan, orangtua, dan aparatur institusi pendidikan; (2) Meningkatkan akses Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dengan cara memberikan perluasan dan pemerataan cakupan layanan PAUD untuk menjangkau anak kurang beruntung, tinggal di daerah 3T dan anak berkebutuhan khusus serta dengan cara meningkatkan penguatan lembaga PAUD untuk dapat menyediakan layanan bagi seluruh anak usia 3-6 tahun sesuai dengan tahapan perkembangan anak; (3) Meningkatkan koordinasi layanan pendidikan dan pengembangan anak usia dini melalui pembagian kewajiban dan kewenangan yang jelas antarkementerian dan jenjang pemerintahan, memperkuat peran Bunda PAUD seluruh Indonesia, organisasi masyarakat dan keagamaan pegiat PAUD, dan organisasi profesi untuk meningkatkan PAUD; (4) Meningkatkan pemenuhan hak terhadap pelayanan pendidikan dasar yang berkualitas melalui melanjutkan upaya

pemenuhan hak seluruh penduduk mendapatkan layanan pendidikan dasar berkualitas melalui penyediaan bantuan bagi siswa miskin melalui Kartu Indonesia Pintar (KIP), penanganan akses pendidikan khususnya di daerah pascakonflik, etnik minoritas, masyarakat yang mengalami masalah sosial; serta di daerah tertinggal, terpencil, dan terluar (3T) dengan tetap mempertahankan kesetaraan gender, juga melalui penyediaan pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus dan penyediaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Selanjutnya (5) Meningkatkan akses pendidikan menengah melalui pencanangan wajib belajar pendidikan 12 tahun yang berkualitas untuk mempercepat ketersediaan insan terdidik dalam rangka memenuhi kebutuhan pasar kerja; (6) Meningkatkan peran aktif siswa dalam proses pembelajaran di kelas sehingga siswa dapat mengekspresikan dirinya lebih baik dan mendorong siswa untuk membentuk perilaku positif di lingkungan sekolah; (7) Meningkatkan peran orang tua/keluarga dalam mendorong anak untuk menyelesaikan tugas-tugas dari sekolah serta menerapkan norma-norma/perilaku positif yang diajarkan di sekolah dalam bersosialisasi di lingkungan keluarga/masyarakat sekitar tempat tinggalnya; (8) Meningkatkan kinerja guru dan tendik melalui pembinaan berkelanjutan kepada guru dan tendik sehingga terbentuk guru dan tendik yang meningkat kinerjanya mampu memiliki pengetahuan di bidangnya dengan baik dan kualitas sikapnya dari waktu ke waktu meningkat yang antara lain tercermin dalam peningkatan kualitas sikap berupa kualitas kepribadian yang santun, kualitas spiritual yang mampu membimbing anak didik untuk dapat berakhlak/karakter baik, serta sikap sosial yang mampu menanamkan rasa sosial yang tinggi bagi anak didik, sehingga guru dan tendik dapat memberikan suri tauladan yang baik bagi anak didik; (9) Meningkatkan peran guru sebagai pendidik/suri tauladan bagi siswa dengan cara memperbaiki tingkat kehadiran/partisipasi guru melalui: (i) pemberdayaan guru untuk mengajar lebih dari satu

kelas dan/atau mengajar lebih dari satu mata pelajaran di sekolah yang sama; (ii) pengurangan tugas-tugas administrasi bagi guru; dan (iii) menumbuhkan gerakan/kampanye nasional tentang akuntabilitas guru sebagai pendidik dan panutan di sekolah dan masyarakat.

Secara teoritik, isu kebijakan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang lebih bermutu mencakup empat pendekatan implementatif dalam mana masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Keempat pendekatan implementatif kebijakan pendidikan tersebut meliputi: (1) *structural approach*, (2) *procedural and managerial approach*, (3) *behavioural approach*, serta (4) *political approach* (Solichin Abdul Wahab. 1997). Keempat pendekatan tersebut nantinya pada Bab 4 dan Bab 5 di dalam buku ini akan dipaparkan secara panjang lebar, namun pada bab pendahuluan ini secara sekilas diberikan ulasan ringkas sebagai berikut.

*Structural Approach* merupakan salah satu pendekatan kebijakan pendidikan yang bersifat *top-down* yang dikenal dalam teori-teori organisasi modern. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diformulasikan, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan pengawasan menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi, sehingga terjadi proses yang sistematis sesuai dengan tahapan yang direncanakan secara rapi. Oleh karena itu, tata struktur yang bersifat hirarkhis-organis amat penting untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu organisasi pelaksana yang bertingkat yang mampu melaksanakan suatu kebijakan pendidikan yang selalu berubah. Pola ini tentu lebih baik bila dibandingkan dengan suatu tim kepanitaan untuk program kebijakan pendidikan yang sekali selesai atau yang bersifat *adhoc-krasi* dalam menangani proyek-proyek.

*Procedural and managerial approach* merupakan suatu pendekatan kebijakan pendidikan yang muncul dalam rangka

memberikan koreksi atas pendekatan sebelumnya yang dianggap memiliki beberapa kelemahan. Karenanya, pendekatan prosedural dan manajerial ini dikembangkan dalam rangka suksesnya implementasi kebijakan pendidikan. Pendekatan prosedural dan manajerial ini tidak mementingkan penataan struktur birokrasi pelaksana yang cocok bagi implementasi program, melainkan dengan upaya mengembangkan proses dan prosedur yang relevan. Termasuk di dalamnya adalah prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang tepat. Tiga langkah yang tepat di dalam proses implementasi kebijakan pendidikan dalam pendekatan prosedural dan manajerial meliputi: (1) Membuat disain program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya, dan waktu; (2) Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat; (3) Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan. (Wahab, 1997)

*Behavioural Approach*, dipakai dalam rangka memberikan koreksi atas pendekatan prosedural dan manajerial yang banyak memiliki kelemahan, antara lain adalah terlalu menekankan pada aturan-aturan dan teknik-teknik manajemen yang bersifat impersonal. Selain itu pendekatan prosedural dan manajerial harus membutuhkan piranti teknologi canggih sehingga dikesankan menjadi amat mahal. Pendekatan perilaku berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik. Beberapa kejadian sering terlihat dimana program kebijakannya baik, peralatan dan organisasi pelaksanaannya juga baik, namun di tengah jalan banyak terjadi penolakan-penolakan (*resistance*) masyarakat. Bahkan beberapa anggota pelaku pelaksanaannya merasa pasif dan sedikit acuh tak acuh. Hal ini menunjukkan bahwa aspek perilaku manusia sangat penting diperhatikan.

*Political Approach* adalah pendekatan yang lebih melihat pada faktor-faktor politik kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implemementasi kebijakan. Dalam suatu organisasi, selalu ada perbedaan dan persaingan antar individu atau kelompok dalam memperebutkan pengaruh. Sehingga ada kelompok-kelompok individu yang dominan serta ada yang kurang dominan; ada yang kelompok-kelompok pengikut dan ada kelompok penentang. Dalam hal ini, pendekatan politik selalu mempertimbangan atas pemantauan kelompok pengikut dan kelompok penentang beserta dinamikanya. Pendekatan politik dalam proses implementasi kebijakan, memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan. Proses implementasi kebijakan tidak bisa hanya dilakukan dengan komunikasi interpersonal sebagaimana disyaratkan oleh pendekatan perilaku, bila problem konflik dalam organisasi tadi bersifat endemik. Maka hadirnya kelompok dominan dalam organisasi akan sangat membantu, apalagi kelompok yang berkuasa/dominan tadi dalam kondisi tertentu mau melakukan pemaksaan, tentu akan sangat diperlukan. Apabila tidak ada kelompok dominan, mungkin implementasi kebijakan akan berjalan secara lambat dan bersifat inkremental.

Atas dasar keempat pendekatan implementatif dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan di atas, maka para pengambil keputusan (*decision maker*) dapat memilih pendekatan mana yang akan diambil. Tentu saja pertimbangannya dilakukan dengan memilih keunggulan paling tinggi dan kelemahan paling rendah bila dikaitkan dengan permasalahan mutu pendidikan yang akan ditingkatkannya. Dengan demikian dapat dipilih strategi kebijakannya dalam rangka peningkatan mutu pendidikan. Strategi kebijakan merupakan seni untuk mengelola sumberdaya yang ada agar dapat dicapai sasaran yang dituju dengan efektif dan efisien. Strategi kebijakan merupakan penentuan suatu tujuan jangka panjang dari suatu lembaga dan aktivitas yang harus dilakukan guna mewujudkan tujuan tersebut, disertai alokasi sumber yang ada sehingga tujuan dapat diwujudkan secara efektif dan efisien.

### C. Stagnasi Kebijakan Pendidikan Indonesia

Dengan memperhatikan secara cermat terhadap keseluruhan kebijakan pendidikan yang telah diformulasikan dan diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia, beserta segenap piranti birokrasi yang dimilikinya di atas, pada kenyataannya oleh banyak ahli dianggap belum membuahkan hasil optimal. Aneka distorsi dan keganjilan penyelenggaraan pendidikan masih muncul di banyak tempat. Sehingga memunculkan pertanyaan tentang ada apakah kiranya yang menyebabkan kegagalan formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia? Apakah ada yang salah dalam kebijakan pendidikan tersebut? Variabel apakah yang menghambat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan untuk peningkatan mutu pendidikan? Sebarapa efektifkah manajemen organisasi pelaksanaan kebijakan pendidikan? Bagaimanakah peran birokrasi pada level daerah dan tenaga teknis di lapangan? Terhadap semua pertanyaan-pertanyaan di atas dan pertanyaan-pertanyaan lain, pada intinya diperlukan pola orientasi baru pembangunan pendidikan khususnya dan pembangunan bangsa umumnya yang berbeda dari sebelumnya. Pembangunan pendidikan di Indonesia yang tampak kurang optimal meskipun telah dilakukan aneka kebijakan strategis maupun taktis, pada gilirannya mendorong dilakukannya reorientasi penyelenggaraan untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Sejak tahun 2004 pemerintah mengeluarkan regulasi baru berupa Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yang menuntut pembangunan pendidikan dioptimalkan di daerah. Meskipun sejak tahun 1999 rintisan pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia telah dilaksanakan, yakni dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang menekankan bahwa wewenang paling besar untuk sektor pendidikan sejak pendidikan pra-sekolah sampai pendidikan menengah atas adalah urusan pemerintah kabupaten atau kota. Konsekuensi atas hadirnya undang-undang tersebut, maka



peran bupati dan walikota diharapkan lebih kokoh dalam melaksanakan otonomi pendidikan dengan mengacu pada empat argumen pokok dalam membuat kebijakan pendidikan, yakni: 1) peningkatan mutu; 2) efisiensi keuangan; 3) efisien administrasi; dan 4) perluasan kesempatan pendidikan. Wewenang paling besar untuk sektor pendidikan sejak dari pra-sekolah sampai pendidikan menengah atas merupakan urusan pemerintah kabupaten atau kota. Oleh karena itu, dengan daerah diberi kesempatan membuat *grand design* yang secara kontekstual sesuai dengan kondisi wilayahnya, diharapkan terjadi peningkatan mutu pendidikan lebih cepat dan tepat.

Sejalan dengan desentralisasi pendidikan, daerah tingkat Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan untuk menggarap pengembangan pendidikan sesuai dengan kontek, potensi, dan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut (Ishartiwi dkk., 2002). Sementara itu, penerapan desentralisasi pendidikan disertai dengan penataan fungsi kelembagaan pendidikan mulai dari Dinas Pendidikan di tingkat provinsi sebagai pihak yang mempunyai kewenangan dalam perumus dan pelaksana kebijakan, Dinas Pendidikan Kabupaten dan Kota sebagai operasionalisasi kebijakan dan lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan sebagai kontrol terhadap kualitas pengembangan profesionalitas pendidikan. Dalam kenyataannya, fungsi ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu dikarenakan pemahaman dan kesiapan sebagian besar pengelola pendidikan di daerah terhadap konsep desentralisasi pendidikan belum memadai.

Secara global desentralisasi merupakan kecenderungan fenomena yang sangat dominan. Tuntutan dan kebutuhan desentralisasi pendidikan muncul dan berkembang sebagai bagian dari agenda global tentang demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu isu strategis dengan desentralisasi pendidikan adalah perlu diupayakan pemerintah yang dapat memberikan pelayanan

pendidikan kepada masyarakat di bidang pendidikan lebih baik (Rasiyo, 2005). Desentralisasi pendidikan juga dapat dipahami secara kritis sebagai pelepasan tanggung jawab pemerintah pusat terhadap proses pendidikan masyarakat dan dinilai lebih melanggengkan proses privatisasi pendidikan di Indonesia. Desentralisasi pendidikan menjadi bentuk dari penerapan neoliberalisme di satu sisi, tetapi di sisi lain adalah pengurangan hak negara terhadap intervensi yang terlalu kuat dalam proses pendidikan dengan mengembalikan pada rakyat untuk lebih berperan dalam proses pendidikan.

Ada banyak alasan mengapa desentralisasi dipilih oleh pemerintah pusat dengan cara melimpahkan sebagian urusannya ke pemerintah daerah (Agus Dwiyanto, 2005). Alasan politik, desentralisasi dapat meningkatkan kapabilitas daerah demi memperkuat kepentingan daerah maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan *grassroot*. Alasan manajemen, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik. Alasan kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan. Alasan pembangunan desentralisasi dapat melancarkan formulasi dan implementasi program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pandangan dari kaca mata kepentingan pusat, desentralisasi dapat mengurangi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.

Implementasi desentralisasi pendidikan amat mementingkan *the stakeholder society*, yang oleh Ackerman dan Alscott sebagaimana dikutip oleh Agus Dwiyanto (2005), diformulasikan secara sederhana, yakni sebagai masyarakat yang para anggotanya mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masyarakatnya sendiri. Terdapat lima aktor dalam *the stakeholder society*, yaitu: 1) masyarakat lokal; 2) orangtua; 3) peserta didik; 4) negara; 5) pengelola profesional pendidikan (Agus

Dwiyanto, 2005). Fungsi negara bukan lagi sebagai penguasa juga bukan sebagai pemegang kekuasaan tunggal yang bertujuan melestarikan kekuasaan negara, tetapi sebagai *partner* yang memfasilitasi proses pendidikan yang disepakati bersama. Tugas negara antara lain membantu adanya standar nasional bahkan internasional dari lembaga-lembaga pendidikan dan membantu daerah yang kekurangan sumber daya manusia dan sumber pembiayaan. Oleh karenanya, kebijakan desentralisasi pendidikan diyakini dapat berdampak secara positif dalam banyak hal. Di antara dampak positif yang diyakini dapat diperoleh dari kebijakan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan mutu, efisien keuangan, efisien administrasi, dan perluasan kesempatan atau pemerataan pendidikan (Amich Alhuman, 2000).

Namun realitasnya, ketika desentralisasi pendidikan telah diterapkan banyak menunjukkan masalah. Rasiyo (2005) menemukan beberapa masalah dalam penerapan desentralisasi pendidikan. Paling tidak ada empat masalah penerapan desentralisasi pendidikan yang ditemukan. *Pertama*, peraturan-peraturan otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan yang ada belum sepenuhnya dapat mendukung terimplementasikan paradigma dan model manajemen partisipatif berpusat kekuatan daerah otonom. *Kedua*, belum semua daerah otonom memiliki persepsi, tafsir, dan komitmen yang sama dan konstruktif untuk reformasi dan pembaharuan manajemen pendidikan. *Ketiga*, budaya birokrasi dan pemerintahan yang berkembang selama berlangsungnya otonomi daerah justru sangat segregatif dan involutif, dalam arti hanya mementingkan kepentingan daerah otonomnya sendiri dan memperumit manajemen lingkungan daerah otonom. *Keempat*, masih lemahnya koordinasi dan sinergi antar daerah otonom dalam manajemen pendidikan. Dari empat kelemahan di atas, maka Rasiyo (2005) menyimpulkan bahwa proses penyelenggaraan pendidikan dewasa ini telah berlangsung secara parokial dan involutif. Proses parokialisme dan involusi dalam penyelenggaraan pendidikan tersebut

kemudian menciptakan apa yang dikenal dengan '*sentralisme lokal*' dan '*regulasi kaku*'.

Berdasarkan semua paparan di atas, akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kompleksitas dinamik pembangunan pendidikan di Indonesia dengan segenap variabel penentu yang memiliki saling keterkaitan secara kompleks satu dengan lainnya, termasuk di dalamnya adalah intensitas dinamik pelaksanaan kebijakan desentralisasi yang menjadikan masalah tidak semakin terurai akan tetapi semakin rumit. Kompleksitas dinamik atas pembangunan pendidikan tersebut mau tidak mau sangat merindukan hadirnya "*god of help*" (dewa penolong) yang diharapkan dapat dengan gagah berani mengurai masalah melalui intervensi politik asketis yang mampu membaca simpul dan sinyal secara cermat serta mampu memproyeksikan tanda-tanda potret masa depan dengan benar. Namun persoalannya "dewa penolong" tersebut justru tidak kunjung hadir tetapi yang hadir adalah "dewa penodong" dan "dewa pembohong" dalam setiap babak transformasi kekuasaan politik yang menyangkut pendidikan.

---



## BAB II

# DINAMIKA SISTEM POLITIK DAN KEKUASAAN

### A. Dinamika Sistem Politik

Perbicangan politik hampir selalu hangat di saat terjadi musim perhelatan besar nasional seperti pemilihan umum. Pada musim tersebut politik menjadi buah bibir hampir oleh semua lapisan masyarakat. Namun beberapa diantara mereka memaknai politik secara beragam. Bagi masyarakat lapisan bawah, politik lebih dimaknai sebagai kepatuhan dan keterikatan kepada pemimpin atau calon pemimpin yang dianggapnya baik. Sedangkan bagi masyarakat lapisan atas, politik dimaknai sebagai usaha menggerakkan masyarakat untuk tujuan kebaikan, mencari pengaruh, atau upaya memperjuangkan kepentingan (Surbakti, 1999). Pola pemaknaan politik yang berbeda berdasarkan lapisan sosial tersebut menunjukkan ada perbedaan nilai persepsi dan orientasi sebagai dampak dari pengalaman hidup masing-masing. Namun demikian, apapun makna perseptual mereka istilah politik telah menjadi bagian dari

Secara etimologis, politik memiliki akar kata yang bersumber dari Bahasa Yunani, yaitu “polis”. Kata polis sendiri memiliki arti *city state* (negara kota), maka membicarakan politik pastilah juga membicarakan negara (Rusfiana dan Nurdin, 2017). Membicarakan politik sudah pasti merujuk pada serangkaian aktivitas yang terkait dengan pengambilan keputusan dalam suatu kelompok atau negara. Sedangkan dari akar kata bahasa Arab, politik berasal dari kata *siyasah* yang berarti mengurus

kepentingan rakyat. Maka berpolitik adalah aktivitas partisipatif dalam mengurus kepentingan rakyat.

Secara saintifik, politik dimaknai para ahli relatif lebih luas dan jelas dengan menggunakan perspektif keilmuan. Apter (1996) memaknai politik sebagai usaha individu atau kelompok dalam membangun kekuasaan kemasyarakatan, kolektif, dan publik. Politik juga merupakan usaha membentuk dan menggunakan kekuasaan. Moe (2005) memaknai politik sebagai hal yang berkaitan dengan kewenangan (*authorities*). Oleh karena itu, menurut beberapa ahli paling tidak ada lima variasi pengertian politik dengan penekanan yang berbeda. *Pertama*, politik ialah usaha yang ditempuh warga negara untuk mewujudkan kebaikan bersama. *Kedua*, politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. *Ketiga*, politik ialah kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. *Keempat*, politik ialah kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. *Kelima*, politik ialah konflik untuk meraih dan mempertahankan sumber kekuasaan (Surbakti, 1999).

Masing-masing rumusan pengertian politik di atas, tentu memiliki cara pandang yang beragam tergantung dari mana dan bagaimana melihatnya. Misalnya apakah menggunakan cara pandang fungsionalis ataukah konflik. Masing-masing cara pandang tersebut didasari atas sejumlah asumsi yang berlainan, yang dalam ilmu politik dikenal dengan sembilan asumsi dalam setiap usaha konseptualisasi politik (Surbakti, 1999).

1. Bahwa setiap masyarakat menghadapi aneka keterbatasan sumber, hal tersebut menyebabkan konflik timbul sebagai konsekuensi atas proses distribusi sumber yang terkadang kurang merata. Satu pihak mendapatkan sumber yang lebih banyak, sedangkan pihak lain kurang mendapatkannya.

2. Adanya kelompok dominan dalam masyarakat yang ikutserta dalam pendistribusian dan pengalokasian sumber melalui keputusan politik sebagai upaya penegakan dan pelaksanaan keputusan politik.
3. Pemerintah bertugas mengalokasikan aneka sumber langka kepada beberapa pihak, tetapi konsekuensinya dapat mengurangi alokasi sumber langka tersebut kepada pihak lain, sehingga kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak akan dapat memuaskan semua pihak.
4. Terdapat aneka tekanan (*pressures*) secara terus menerus dalam proses alokasi sumber langka. Tekanan tersebut bisa melalui aneka cara, seperti petisi, unjuk rasa, protes, termasuk juga huru hara dari bagian masyarakat yang tidak puas terhadap pola distribusi sumber yang ada.
5. Meningkatnya dan meluasnya aneka tekanan dari kelompok lain menyebabkan individu atau kelompok yang mendapatkan keuntungan dari pola distribusi sumber yang ada akan berupaya keras untuk mempertahankan struktur yang menguntungkan.
6. Semakin mampu penguasa meyakinkan masyarakat umum tentang keabsahan sistem yang ada, maka semakin mantap pula kedudukan penguasa dan kelompok yang diuntungkan dalam perjuangan mereka menghadapi golongan yang menghendaki perubahan.
7. Politik merupakan "*the art of possible*". Semuanya serba mungkin dan bisa terjadi. Dalil yang dipegang oleh para politisi berbunyi "*tidak ada kawan yang abadi, akan tetapi kepentingan yang abadi*".
8. Tidak ada yang gratis dalam politik. Setiap aksi selalu berakibat munculnya reaksi tertentu dari lawan politik, atau selalu ada untung ruginya sebagai risiko yang harus ditanggung.



9. Manusia memegang peranan terpenting dalam proses politik, sehingga konflik untuk mendapatkan dan mempertahankan aneka sumber langka merupakan konflik antar manusia baik sebagai individu maupun kelompok, (Surbakti, 1984).

Pada sisi yang berbeda, politik juga dipahami sebagai upaya mencari alternatif pilihan terbaik dari suatu kebijakan untuk mengoptimalkan kesejahteraan yang berlandaskan pada filsafat sosial atau *staats weltanschauung*, (Muhadjir, 2013). Ada empat tingkat atau jenjang terkait dengan politik kebijakan. *Pertama*, adalah politik kebijakan yang berakar pada ideologi negara. Dalam konteks Indonesia, ada empat pilar politik, yaitu: Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. *Kedua*, politik adalah aktivitas yang bersifat strategik yang dilakukan politisi, presiden, menteri, serta pejabat legislatif dan yudikatif. *Ketiga*, politik adalah usaha secara ilmiah menguji validitas setiap proyek yang diajukan agar secara ilmiah lebih valid dan *feasible*. dan sinkron dengan pokok-pokok kebijakan nasional. *Keempat*, politik adalah kebijakan eksekutif-administratif. Kriteria politik kebijakan tingkat eksekutif-administratif, ada dua yaitu kewenangan kelembagaan dan ketersediaan anggaran (Muhadjir, 2013).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa beberapa pengertian politik yang telah dipaparkan di atas memiliki penekanan masing-masing pada aspek tertentu dari kegiatan politik. Masing-masing pengertian politik mendasarkan pada asumsi-asumsi tertentu. Namun demikian, dengan tanpa memperdebatkan aneka pengertian politik tersebut, secara implisit dapat ditarik benang merahnya yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam buku ini. Oleh karenanya, istilah politik dalam buku ini dimaknai sebagai *“semua aktivitas interaktif manusia dalam suatu kelompok yang bertujuan mencari alternatif pilihan terbaik untuk mengoptimalkan kesejahteraan bersama yang berlandaskan pada nilai-nilai tertentu yang diyakini*. Untuk konteks bangsa Indonesia, politik dapat kita pahami sebagai aktivitas interaktif

oleh para aktor politik dalam rangka mencari alternatif terbaik untuk mengoptimalkan kesejahteraan bersama dengan berlandaskan empat pilar nilai kebangsaan, yaitu: Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika". Untuk konteks politik pendidikan, aktivitas interaktif yang dimaksud adalah aktivitas aktor yang terlibat yaitu guru yang berusaha mengembangkan otonominya di satu sisi dengan kekuasaan dominan yang berusaha mendapatkan legitimasinya di sisi lain.

Penegasan politik sebagai serangkaian aktivitas interaktif antar manusia yang berkaitan dengan pencarian alternatif pilihan terbaik untuk mengoptimalkan kesejahteraan bersama pada suatu wilayah tertentu, sebagaimana kesimpulan diatas, membawa konsekuensi bahwa proses politik itu dinamis, pun pula bahwa proses politik itu interaktif yang melibatkan banyak pihak. Proses pencarian alternatif terbaik dalam politik memuat proses yang melewati aneka pertimbangan dari segi keuntungan dan kerugian atas semua keputusan politik yang diambil. Keputusan politik tersebut disebut kebijakan. Proses pencarian alternatif terbaik merupakan proses dinamis juga, baik dalam hal bentuk maupun intensitas interaksi antar subjek atau antar aktor politik yang terlibat. Oleh karenanya, proses politik tersebut mengalami dinamika dari waktu ke waktu yang selalu berubah. Dinamika politik terjadi seiring dengan perubahan bentuk dan intensitas interaksi dari para pelaku politik menjadi sebuah konfigurasi dan konstelasi yang berbeda-beda.

Proses dan dinamika politik sebagaimana dijelaskan di muka, memiliki sistem tersendiri yang dengannya proses dan dinamika politik dapat berjalan sebagaimana adanya. Sistem politik sebagaimana diartikan Gabriel A. Almond dalam bukunya *The Political of Developing Areas* (Haricahyono. 1991), sebagai berikut.

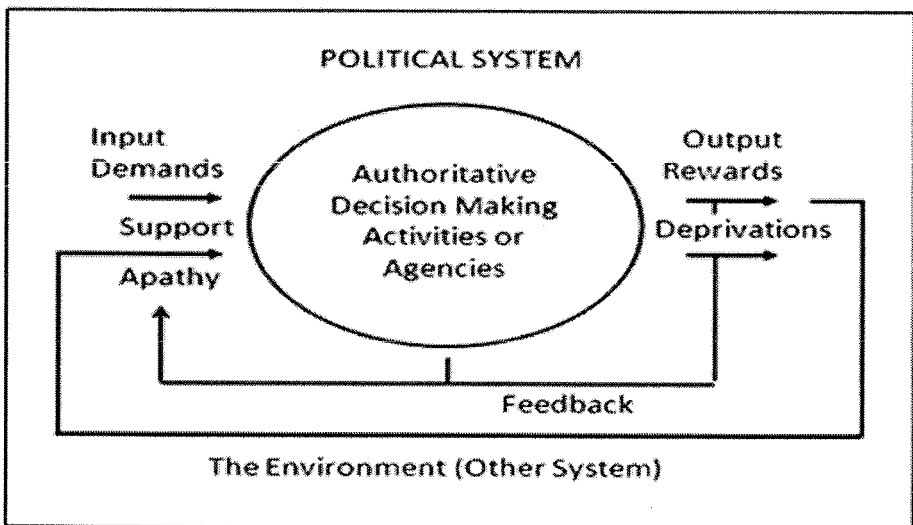
*"Political system typically perform the functions of maintaining the integration of society, adapting and changing the elements of the kinship, religious, and economic system, protecting the integrity of*

*political system from outside threats, or expending into and attacking in other societies”.*

Sistem politik merupakan suatu unit tersendiri yang memiliki aneka masukan (*input*). Aneka masukan tersebut kemudian diubah oleh serangkaian proses yang terjadi di dalamnya menjadi suatu keluaran (*output*). Selanjutnya *output* ini akan menimbulkan pengaruh terhadap sistem itu sendiri maupun terhadap lingkungan antara input politik, proses politik, dan output politik. Mekanisme kerja yang demikian tersebut dapat digambarkan ke dalam diagram sebagaimana telah dipaparkan oleh Marian D. Irish dan James W. Prothro (Haricahyono, 1991) sebagai berikut.

**Bagan 2.1**

Mekanisme Sistem Politik



Berdasarkan visualisasi gambar di atas, dapat dimengerti bahwa: (1) *Input*, terdiri atas dua jenis: tuntutan dan dukungan. Tuntutan (*demand*) dapat muncul dari dalam sistem politik maupun dari lingkungan. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan jasa (misalnya harga sembako, upah buruh, biaya transportasi, dan subsidi

operasional sekolah), berkenaan dengan regulasi (misalnya aturan lalu lintas, aturan pajak, dan aturan pendidikan), ataupun juga berkenaan dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya proses pemilu, pendirian partai politik, persyaratan calon legislatif). Input yang sudah terstimulasi kemudian menjadi garapan aktor-aktor di dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran yang ada di dalam sistem politik. Sedangkan dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Jadi, secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki dua corak yaitu positif (*forwarding*) dan negatif (*rejecting*) kinerja sebuah sistem politik.

Tahap berikutnya adalah (2) proses (*process*), yaitu aneka aktivitas pengambilan keputusan oleh pihak berwenang yang menjadi pengikat kehidupan bersama berupa peraturan dan perundang-undangan. Dari proses itulah akan menghasilkan keluaran (*output*). (3) Keluaran (*output*) menurut Easton berkisar pada dua entitas yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). Output ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan umpan balik (*feedback*) baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik.

Adapun (4) lingkungan (*environment*) terdiri atas intrasocietal yaitu lingkungan psikologis, sosiokultural, biologis, dan ekologis, juga lingkungan extrasocietal yaitu bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada, yang terdiri atas sistem sosial internasional, sistem ekologi internasional, dan sistem politik internasional.

Hal di atas dapat dengan jelas dipahami bahwa semua sistem politik memiliki dinamika proses dengan ciri-ciri tertentu. Menurut David Easton (Haricahyono, 1991), ciri-ciri yang dimiliki oleh sistem politik adalah sebagai berikut: (1) Adanya unit-unit yang membentuk sistem sekaligus

batas-batas pengaruhnya; (2) Adanya input dan output dalam sistem yang tercermin dalam keputusan-keputusan yang dibuat dan proses pembuatan keputusan; (3) Adanya jenis dan tingkat diferensiasi dalam sistem; (4) Adanya tingkat integrasi sistem politik yang mencerminkan pula tingkat efisiensinya.

Dengan ciri-ciri yang dimilikinya, maka sistem politik secara eksplisit menurut Gabriel A. Almond (Haricahyono. 1991), memiliki beberapa tugas. Sebagaimana telah dikutip di atas, paling tidak ada tiga tugas dari sistem politik menurut Gabriel A. Almond, yaitu: (1) melaksanakan fungsi melestarikan integrasi masyarakat, (2) menyesuaikan dan mengubah komponen-komponen kekerabatan, keagamaan, dan sistem ekonomi, (3) menjaga kesatuan masyarakat dari ancaman luar atau menyebarkan ke lain masyarakat. Dengan demikian, Almond memahami sistem politik tidak lain adalah sistem pemerintahan, bangsa, atau negara.

Sedikit berbeda dengan pendapat Almond, David Easton (Haricahyono. 1991) memahami sistem politik dari muatan unsur yang dimilikinya. Menurut Easton, sistem politik paling tidak memuat tiga unsur: (1) *The political system allocates values (by means of policies)*, (2) *Its allocations are authoritative*, dan (3) *Its authoritative allocations are binding on the society as a whole*, (Haricahyono. 1991). Hal ini dapat dipahami dengan jelas bahwa David Easton memaknai sistem politik memiliki unsur yakni pengalokasian nilai-nilai melalui kebijakan, pemakaian kewenangan sebagai dasar pengalokasian nilai-nilai, dan pemakaian kewenangan tersebut mengikat semua anggota masyarakat.

Secara umum sistem politik terbagi menjadi dua bagian, yaitu: (1) infra-struktur politik, dan (2) supra-struktur politik. Bagian infra-struktur politik merupakan bagian kehidupan politik pemerintah sebagai pemegang kekuasaan negara dan kekuasaan yang menempatkan nilai-nilai. Sedangkan bagian supra-struktur politik merupakan bagian kehidupan politik masyarakat sebagai warga negara yang dikenai nilai-

nilai. Menurut Gabriel A. Almond (Haricahyono. 1991), semua sistem politik memiliki ciri-ciri yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) Semua sistem politik mempunyai kebudayaan politik (*political culture*). (2) Semua sistem politik menjalankan fungsi yang sama walaupun tingkatannya berbeda-beda karena adanya perbedaan struktur (*structural differences*). (3) Semua sistem politik memiliki spesialisasi dari masing-masing unsur di dalamnya dalam rangka melaksanakan berbagai fungsi.

Kebudayaan politik (*political culture*) yang dimiliki setiap sistem politik menunjukkan kebiasaan kehidupan politik berlangsung, termasuk di dalamnya adalah pola-pola penyelenggaraan kekuasaan, tata relasi kekuasaan antar kekuatan politik, serta bentuk-bentuk partisipasi politik yang ada dalam masyarakat politik tersebut. Kedua bagian dalam sistem politik, yaitu suprastruktur politik dan infrastruktur politik. suprastruktur politik adalah unsur sistem politik yang berupa lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Sedangkan infrastruktur politik adalah unsur sistem politik yang berupa kelompok-kelompok kekuatan politik dalam masyarakat yang turut berpartisipasi secara aktif. Keduanya memiliki fungsi yang sama sebagaimana telah diuraikan oleh Gabriel A. Almond di atas, yaitu melestarikan integrasi masyarakat, adaptasi komponen-komponen kekerabatan, keagamaan, dan sistem ekonomi, serta menjaga kesatuan masyarakat dari ancaman luar.

Adapun dari masing-masing unsur di dalam sistem politik tersebut memiliki spesialisasi dalam menjalankan fungsi masing-masing. Antara lain terdapat fungsi legislasi, eksekusi, dan yudikasi. Menurut Haricahyono (1991), terdapat dua fungsi utama dalam setiap sistem politik, yaitu (1) fungsi perumusan kepentingan rakyat (*identification of interest in the population*); dan (2) fungsi pemilihan pemimpin atau pejabat pembuat keputusan (*selection of leaders or official decision maker*).

Apabila dilihat secara sederhana, ada dua jenis sistem politik, yakni “sistem politik demokrasi” dan “sistem politik otoriter atau totaliter”.

Sistem politik demokrasi adalah suatu tatanan kehidupan pemerintahan yang ditentukan oleh, dari, dan untuk rakyat. Dengan kata lain bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantara wakil-wakilnya. Sedangkan sistem politik otoriter adalah suatu tatanan kehidupan pemerintahan yang anti terhadap sistem demokrasi, artinya kekuasaan terhadap suatu negara dipegang sepenuhnya oleh pemimpin yang sangat berkuasa (otoriter).

Almond and Powell (1978), membagi jenis sistem politik menjadi tiga yaitu: primitif, tradisional, dan modern. (1) Sistem politik primitif, adalah sistem politik yang menggambarkan adanya sebuah kultur yang samar-samar. (2) Sistem politik tradisional yaitu sistem politik dengan bentuk-bentuk yang bersifat pemerintahan politik yang mana antara satu dengan yang lain berbeda serta sebuah kultur subjek. (3) Sistem politik modern, yaitu sistem politik yang di dalam sistem ini terdapat bentuk-bentuk politik bermacam-macam yang tumbuh dan menggambarkan kegiatan kultur politik partisipan.

Adapun sistem politik di Indonesia dapat kita lihat sebagai sistem politik yang berlangsung dalam rangka perwujudan bentuk republik demokrasi perwakilan presidensial di mana Presiden Indonesia ialah kepala negara dan kepala pemerintahan dengan sistem multi partai. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh pemerintahan. Kekuasaan legislatif dipegang oleh Permusyawaratan Rakyat bikameral. Kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan jajarannya.

## **B. Kekuasaan dalam Dinamika Sistem Politik**

Kekuasaan merupakan gejala sosial yang terdapat dalam pergaulan hidup masyarakat. Istilah kekuasaan merujuk pada kewenangan yang melekat pada otoritas tertentu yang dapat memaksa secara sah kepada warga. Kekuasaan biasanya dimiliki oleh negara atau pemerintah dalam rangka menciptakan tertib sosial. Etzioni (Poloma, 2000) mendefinisikan

kekuasaan sebagai kemampuan untuk mengatasi sebagian atau seluruh penolakan serta memperkenalkan perubahan ketika terjadi penolakan. Kekuasaan juga bisa dipahami sebagai peluang individu atau sekelompok individu untuk menyadarkan orang lain dalam masyarakat terhadap kemauannya sendiri dengan sekaligus menerapkan tindakan perlawanan dari orang-orang tertentu tersebut. Kekuasaan mencakup kemampuan membuat aneka keputusan baik langsung maupun tidak langsung untuk membangun relasi pengaruh kepada orang lain agar dapat bertindak sebagaimana yang diinginkan.

Dalam konteks lebih spesifik, kekuasaan politik diartikan oleh Lasswell dan Kaplan (Haricahyono. 1991), sebagai *'the participation in the making of decisions'*. Bertrand Russel mengartikannya sebagai *'the production of intended effects'*. Sedangkan Wright Mills (Silalahi, 1989) menyebut kekuasaan politik adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan kendatipun orang lain menentang. Sedangkan Roger H. Soltau (Haricahyono. 1991), memahami kekuasaan politik sebagai *'the capacity to make one's will prevail over that of other's, even against these other wills'*. Senada dengan pendapat Soltau tersebut, Surbakti (1992) mengartikan kekuasaan politik sebagai kemampuan memengaruhi pihak lain untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang memengaruhi. Setiap kekuasaan politik harus memiliki wewenang (*authority*), yaitu hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang yang diorganisir (Hendratno, 2009). Secara interaktif, kekuasaan politik merupakan interaksi antara pihak yang memengaruhi dan yang dipengaruhi. Meriam Budiharjo (Haricahyono, 1991) menyebutkan bahwa kekuasaan politik adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk memengaruhi tingkah laku orang lain atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga orang lain atau kelompok lain tersebut mengikuti sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan itu.

Menurut Poggi (2001), kekuasaan mencakup tiga jenis, yaitu: (1) kekuasaan politik, (2) kekuasaan ekonomi, dan (3) kekuasaan normatif



atau ideologis. Relasi kekuasaan merupakan suatu bentuk relasi sosial yang menunjukkan kondisi yang tidak seimbang (*asymetric relation*). Pada relasi kekuasaan terdapat unsur “pemimpin” (*direction*) atau apa yang oleh Weber disebut sebagai “kendali yang bersifat perintah” (*imperative control*). Pada relasi kekuasaan inilah terdapat adanya pihak disebut “pemerintah” (*government*) dan pihak yang disebut “yang diperintah” (*governed*). Kekuasaan oleh Tilaar (2003), mencakup aneka macam otoritas yang mengatur kehidupan warga masyarakat meliputi: kekuasaan militer, kekuasaan ekonomi, kekuasaan politik, dan masih banyak lagi.

Pihak-pihak yang memiliki kekuasaan politik sebenarnya bisa beragam, yaitu bisa individu-individu, bisa kelompok sosial tertentu, maupun juga dipunyai oleh negara atau pemerintah. Namun kekuasaan politik yang memiliki otoritas untuk memaksa secara sah kepada warga dalam rangka menciptakan tertib sosial, biasanya dimiliki oleh negara dengan aktor utamanya adalah pemerintah.

Negara sebagai pemilik kekuasaan politik dapat dilihat secara obyektif maupun subyektif. Secara objektif negara adalah perangkat sistem kekuasaan di wilayah tertentu meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Secara subjektif negara diartikan sebagai sekumpulan individu yang menduduki posisi yang memiliki kewenangan membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat semua pihak yang ada di wilayah tertentu. Pihak-pihak yang termasuk di dalamnya adalah presiden, para menteri sebagai pembantu presiden, dan Kepala-kepala daerah (Eric Nordlinger dalam Surbakti. 1993). Dari pernyataan tersebut mengandung makna bahwa negara merupakan sesuatu yang terbentuk berdasarkan kesepakatan dari sekumpulan orang yang menempati wilayah tertentu serta adanya pemerintahan yang sah yang berhak mengorganisasikannya dan karenanya ia mempunyai kedaulatan baik ke dalam maupun keluar (Haricahyono. 1991).

Menurut pandangan Budiman (1997), ada dua pokok pengertian mengenai konsep negara yang umumnya dianut di Indonesia. *Pertama*, negara merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan sangat besar di dalam masyarakat. Negara dapat memaksakan kehendaknya kepada warga, bahkan kalau perlu negara memiliki keabsahan untuk menggunakan kekerasan fisik dalam memaksakan kepatuhan masyarakat terhadap perintah-perintah yang dikeluarkannya. *Kedua*, kekuasaan yang sangat besar tersebut diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari segenap kepentingan umum (*public good*). Sebagai lembaga yang mewakili kepentingan umum ini, negara dapat memaksakan kehendaknya melawan kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompok minoritas yang secara kuantitatif kecil artinya dibanding keseluruhan anggota masyarakat.

Dua pokok pengertian di atas sebenarnya dilihat secara teoritis berpijak pada *teori negara* oleh "*kaum pluralis*" yang menandakan pada netralitas negara terhadap semua pihak dan semua kelompok yang ada dalam wilayah suatu negara. Namun teori tersebut ditentang oleh "*kaum Marxis*". Menurut kaum Marxis, negara seharusnya melindungi kelompok masyarakat marginal yang lemah seperti kaum buruh, petani, nelayan, dan kelompok masyarakat lainnya yang menderita, termasuk kaum perempuan dan anak-anak. Namun realitasnya, negara justru memihak pada kelompok dominan yaitu kaum *kapitalis*. Oleh karena itu, yang menjadi kunci permasalahannya adalah terletak pada bagaimana sebuah kekuasaan negara dijalankan, dan bagaimana kekuasaan tersebut diorientasikan.

Menurut Michael Foucault (Awuy. 1999), proses dan mekanisme penyelenggaraan kekuasaan negara telah dijalankan melalui suatu mekanisme yang diistilahkan dengan 'teknologi kekuasaan' di mana proses ini dilaksanakan oleh sebuah rezim tak terkecuali demokratis, otoriter, ataupun totaliter.

Secara umum kekuasaan politik terdiri atas tiga jenis menurut Max Weber (Jhonson, 1994). Ketiga jenis kekuasaan tersebut adalah:

1. *Kekuasaan tradisional*. Kekuasaan jenis ini merupakan kekuasaan individu atau kumpulan individu yang bersumber dari adat aspek tradisi yang dipercaya masyarakat secara turun temurun. Seperti bentuk kekuasaan kerajaan dimana status dan hak para pemimpin ditentukan oleh adat kebiasaan dalam kerajaan. Tipe jenis ini melembaga dan diyakini memberi manfaat ketentraman bagi warga masyarakat.
2. *Kekuasaan kharismatik*. Kekuasaan jenis ini merupakan kekuasaan yang mendasarkan diri pada pengakuan terhadap kualitas diri pada seorang pemimpin dan kesetiaan komunitas kepada pemimpin tersebut. Biasanya kekuasaan jenis ini dimiliki oleh seseorang yang mempunyai kualitas pribadi yang istimewa, dan akan hilang atau berkurang ketika pemimpin tersebut melakukan kesalahan fatal ataupun pula ketika masyarakat telah berubah perspektifnya dalam melihat pemimpin tersebut.
3. *Kekuasaan rasional-legal*. Kekuasaan jenis ini merupakan kekuasaan yang berlandaskan sistem yang berlaku dalam masyarakat yang ditetapkan secara rasional dan legal formal. Semua peraturan ditulis dengan jelas dan diberlakukan dengan tegas serta berisi batas wewenang para pejabat atau penguasa ditentukan oleh aturan tersebut. Kepatuhan serta kesetiaan tidak ditujukan kepada pribadi pemimpin, melainkan kepada aturan lembaga yang bersifat impersonal.

Pada proses penyelenggaraan kekuasaan politik tersebut, negara dapat menjalankannya dalam banyak bentuk kekuasaan, apakah kekuasaan itu terdistribusi atau tidak. Para ahli membedakan kekuasaan politik yang dijalankan oleh negara ke dalam tiga teori, yaitu teori: (a) elitis, (b) pluralis, dan (c) populis. Menurut Andrain (Ramlan Surbakti, 1993), apabila kekuasaan politik dijalankan secara terkonsentrasi oleh

segelintir elit secara minoritas maka model penyelenggaraan kekuasaan negara menganut model elitis. Apabila kekuasaan politik dijalankan secara terdistribusi secara luas dan merata kepada banyak kalangan namun masih cenderung hanya pada kelompok-kelompok kepentingan, maka disebut model pluralis, atau model kelompok kepentingan. Apabila kekuasaan politik dijalankan secara terdistribusi ke seluruh individu warga negara disebut model populis. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan sistem kekuasaan politik di Indonesia?

Untuk konteks kekuasaan politik di Indonesia, terdapat beberapa indikasi yang dapat dianalisis dengan teori di atas. Mula-mula kita dapat lihat bahwa selama pemerintahan Orde Lama yang dimulai sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, kekuasaan politik dijalankan secara sentralistik melalui konsep yang bernama *demokrasi terpimpin*. Pada era ini, pusat kekuasaan politik dipegang satu tangan yaitu oleh Soekarno. Kondisi ini kemudian berlanjut pada era Orde Baru dimana kekuasaan politik telah dijalankan melalui ‘tangan besi’ oleh sedikit elit tertentu, yaitu elit birokrasi, militer, dan teknokrat (Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, 1980). Bahkan pada periode tertentu yakni pada akhir tahun 1980-an sampai tahun 1990-an kekuasaan politik Orde Baru lebih mengarah kepada pola penyelenggaraan kekuasaan politik sentralistik yang berpusat pada figur tunggal yaitu Soeharto. Dengan sistem kekuasaan politik yang demikian itu menjadikan negara Orde Baru sebagai bersifat ‘tunggal’, karena proses-proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik relatif dikendalikan oleh penguasa tunggal Orde baru.

Namun demikian, pada era dewasa ini setelah terjadinya reformasi, kekuasaan politik tidak lagi berpusat di satu orang. Kekuasaan politik relatif tersebar pada banyak kekuatan partai politik, baik pada partai-partai politik koalisi sebagai “partai politik pendukung pemerintah” maupun pada partai-partai politik di luar kekuasaan pemerintah yang disebut “partai politik non-pemerintah”. Kondisi ini menyebabkan posisi

kekuasaan politik Presiden relatif ditentukan oleh dinamika transaksional baik yang terjadi antara “partai politik pemerintah” dengan ‘partai politik non-pemerintah” maupun maupun yang terjadi antar partai politik sesama pendukung pemerintah. Transaksi politik tidak hanya berlangsung antar kekuatan formal politik, akan tetapi juga terjadi antara kekuatan formal politik dengan kekuatan non-formal politik, seperti beberapa elemen politik di masyarakat semisal ormas, kelompok profesi, pengusaha, LSM, mahasiswa, dan jurnalistik.

Proses yang diperlukan agar kekuasaan politik dapat dijalankan adalah cara dan sumber kekuasaan politik. Cara dan sumber kekuasaan politik dijalankan dapat dikaji dengan mencakup empat faktor. Keempat faktor itu meliputi: (1) bentuk dan jumlah sumber kekuasaan politik, (2) distribusi sumber kekuasaan politik, (3) waktu penggunaan sumber kekuasaan politik, dan (4) hasil penggunaan sumber kekuasaan politik.

Sumber kekuasaan politik menurut Surbakti (1992) antara lain meliputi sarana paksaan fisik, kekayaan harta benda, normatif, jabatan, keahlian, informasi, status sosial, popularitas pribadi, dan massa yang terorganisasi. Disamping itu yang tidak kalah pentingnya sebagai sumber kekuasaan politik menurut penulis adalah uang dan keturunan atau silsilah keluarga. Dua hal ini justru banyak dipakai oleh para aktor politik di Indonesia sebagai alat politik untuk meraih kekuasaan politik,

Sumber kekuasaan berupa sarana paksaan fisik adalah senjata, penjara, kerja paksa, teknologi, dan aparat yang memakai senjata seperti tentara, polisi, satpol, dan satpam. Sumber kekuasaan berupa sarana prasarana fisik di banyak negara berkembang umumnya berupa senjata-senjata konvensional yang dipakai oleh penguasa untuk mematahkan tekanan kelompok oposisi dan pihak-pihak yang dianggap melawan kekuasaan dengan dalih demi menciptakan ketertiban dan kestabilan. Pada banyak negara maju sarana paksaan fisik sudah tergolong super canggih, yakni berupa senjata otomatis, senjata laser, rudal, dan bom nuklir sebagai senjata pemusnah massal. Senjata super canggih tersebut

terutama dipakai sebagai penangkal serangan dari negara lain. Bahkan senjata-senjata super canggih tersebut lebih efektif dipakai sebagai sumber pengaruh dalam percaturan politik luar negeri, khususnya dalam memberikan tekanan politik kepada negara-negara kecil yang tidak memiliki senjata pemusnah massal. Dengan demikian, melalui aneka senjata super canggih tersebut banyak negara maju yang memperoleh kekuasaan politik dunia seperti Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Perancis, Rusia, dan Italia.

Beberapa penguasa politik telah mengembangkan apa yang disebut 'teknologi kontrol politik' untuk mempermudah menjalankan kekuasaan politik. Lembaga intelijen negara beserta seluruh perangkatnya merupakan salah satu alat dalam rangka mendeteksi gelagat kelompok teroris. Selain itu terdapat juga alat teknologi canggih sebagai pengendalian huru hara, aneka teknik interogasi, dan penyiksaan sebagai alat intimidasi. Bahkan pendidikan dan media informasi dapat dipakai oleh penguasa sebagai pengendali kesadaran warga untuk membentuk mental kepatuhan (*obedience mentality*).

Kekayaan harta benda sebagai sumber kekuasaan politik antara lain mencakup tanah, mobil, emas berlian, perusahaan, dan surat berharga. Melalui kekayaan harta benda dalam jumlah besar seseorang memungkinkan dapat menggapai kekuasaan politik. Kekuasaan politik dan kekayaan adalah dua hal yang hampir selalu berdampingan. Sumber kekuasaan politik lainnya adalah normatif yang dimiliki oleh para pemimpin agama dan pemimpin suku. Mereka ditaati oleh jamaah atau anggotanya bukan karena senjata atau kekayaan yang mereka miliki, melainkan kebenaran agama yang didakwahkan oleh pemimpin agama, serta adat dan tradisi yang dilestarikan oleh pemimpin suku tersebut (Surbakti, 1992). Popularitas pribadi yang dimiliki para artis, penyanyi terkenal, bintang olahraga, serta pemimpin kharismatik juga merupakan sumber kekuasaan politik. Pengaruh mereka timbul karena adanya rasa kagum dari orang-orang yang dipengaruhinya.

Menurut Surbakti (1992), jabatan dengan kewenangan yang melekat padanya juga merupakan sumber kekuasaan politik. Para birokrat di banyak jajaran birokrasi cenderung memiliki pengaruh besar tidak hanya terhadap masyarakat, tetapi juga terhadap politikus yang menjadi atasannya. Politikus pada umumnya amat tergantung dengan informasi dan keahlian dari birokrasi. Banyak terjadi di negara berkembang ketika organisasi politik non-pemerintah masih lemah, maka birokasinya cenderung menguasai masyarakat daripada melayani masyarakat. Kasus di Indonesia, pejabat adalah pamong praja yang seharusnya adalah dapat “ngemong” tapi praktiknya malah “minta among” atau minta upeti.

Selain berkaitan dengan bentuk dan asal usul sumber, kekuasaan politik juga berkaitan dengan distribusi sumber. Menurut perspektif ilmu politik, sumber kekuasaan politik selalu tidak terdistribusikan secara merata dalam suatu sistem politik. Ketidakmerataan distribusi sumber kekuasaan politik tersebut disebabkan kemampuan setiap orang amat bervariasi. Ketidakmampuan seseorang bisa jadi disebabkan oleh rekayasa orang lain agar ia tetap mudah dikuasai sehingga selalu menjadi pengikut dari orang yang merekayasa. Akan tetapi ketidakmampuan seseorang tersebut bisa juga karena yang bersangkutan tidak lagi bersemangat untuk mengubah nasib dirinya atau sudah pasrah.

Distribusi sumber kekuasaan politik dalam masyarakat terbelakang dengan struktur masih sederhana umumnya relatif merata. Namun dalam masyarakat sedang berkembang dengan struktur yang kompleks distribusi sumber kekuasaannya cenderung tidak merata. Adapun dalam masyarakat maju dengan struktur yang sangat kompleks distribusi sumber kekuasaannya justru berubah menjadi lebih merata lagi. Dinamika inilah yang menjadikan formasi kekuasaan pada masing-masing masyarakat menjadi berbeda dan terkadang unik.

Pada masyarakat dengan strukturnya yang masih sederhana, distribusi sumber kekuasaan relatif merata. Misalnya pada masyarakat

agraris pedesaan, sumber utamanya adalah tanah. Umumnya kepemilikan akan tanah pada masyarakat agraris pedesaan relatif dimiliki oleh sebagian besar orang. Bahkan mereka banyak yang memiliki tanah cukup luas dengan ladang pertanian yang luas pula. Hal ini amat berbeda dengan masyarakat maju perkotaan, dimana masalah kepemilikan tanah yang luas adalah sesuatu yang langka bagi sebagian banyak orang. Pada masyarakat sederhana distribusi sumber kekuasaan relatif merata disebabkan sumber-sumber kekuasaan yang tersedia masih sedikit, juga karena hubungan dengan pemimpin masih didasarkan prinsip *primus inter pares*.

Pada masyarakat berkembang dengan struktur yang semakin kompleks, distribusi sumber-sumber kekuasaan cenderung tidak merata. Hal ini terjadi tatkala proses perubahan sosial berlangsung lebih cepat dari masyarakat sederhana menjadi masyarakat maju dan modern. Proses perubahan sosial tersebut dapat memunculkan aneka kesenjangan sosial di dalamnya. Kesenjangan sosial terjadi karena sebagian masyarakat ada yang siap dengan perubahan namun sebagian yang lain tidak siap dengan perubahan. Akibatnya masyarakat menjadi terdeferensiasi menjadi terkotak-kotak dan berlapis-lapis. Hubungan antar sesama menjadi lebih individualistis dan egoistis. Hubungan sesama rakyat menjadi semakin terdiferensiasi, sedangkan hubungan rakyat dengan pemimpinnya berubah menjadi semakin hiarkhis.

Pada masyarakat yang sudah maju, distribusi sumber berubah lagi menjadi lebih merata daripada negara-negara berkembang, karena telah dapat mengangkat lebih banyak warga masyarakat ke taraf hidup yang lebih baik (Surbakti, 1992). Secara umum dapat dirumuskan bahwa distribusi sumber kekuasaan dalam masyarakat ditentukan dari kondisi susunan masyarakat, tingkat perkembangan pendidikan, tingkat kemajuan teknologi, tipe birokrasi, dan kondisi tingkat distribusi serta konsumsi ekonomi dalam masyarakat. Beberapa variabel tersebut mengalami perubahan dari waktu ke waktu pada setiap masyarakat.



Pertanyaannya kemudian adalah apakah ketika seseorang sudah memiliki sumber kekuasaan politik dengan sendirinya akan dipakai untuk memengaruhi proses politik? Jawabannya adalah belum tentu, tergantung dari orang tersebut mau dan mampu menggunakan atau tidak. Dua kriteria *mau* dan *mampu* ini menjadi indikator penggunaan sumber kekuasaan politik dalam proses politik. Bahkan menurut Charles F. Andrain (Surbakti, 1992), pertimbangan penggunaan sumber kekuasaan politik oleh mereka yang memilikinya mencakup empat aspek, yaitu:

1. Kuat tidaknya motivasi untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Ada tidaknya harapan akan keberhasilan dalam mencapai tujuan.
3. Persepsi mengenai biaya dan risiko yang timbul dalam mencapai tujuan.
4. Ada tidaknya pengetahuan tentang cara-cara untuk mencapai tujuan.

### C. Partisipasi dalam Sistem Kekuasaan Politik

Secara harfiah partisipasi adalah kesertaan atau keterlibatan dalam suatu kegiatan. Dalam bahasa Inggris kata '*participation*' berarti pengambilan bagian dan pengikutsertaan. Partisipasi berkonotasi pada sistem pekerjaan yang dilakukan secara bersama atau 'gotong royong' dimana masing-masing pihak memberikan kontribusi sesuai kemampuan masing-masing. Dengan demikian dalam partisipasi terdapat kebersamaan, koordinasi, dan kontribusi warga demi suksesnya target kolektif yang ingin dicapai.

Dalam konteks politik, Haricahyono (1991) menyebutkan partisipasi politik adalah usaha yang terorganisir dari warga negara untuk memengaruhi bentuk dan jalannya kebijaksanaan umum. Wujud partisipasi politik dapat dilakukan dalam banyak bentuk, antara lain berupa pemberian suara dalam pemilihan umum, pemberian usul dalam

pembuatan kebijakan publik, pembayaran pajak dan retribusi, diskusi politik, terlibat dalam kampanye politik, demonstrasi, mogok kerja, pemboikotan, dan lain-lain.

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam kehidupan demokrasi. Asumsi yang mendasari pentingnya partisipasi politik adalah "*Orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri*" (Berger, 1976). Apabila terjadi keputusan politik yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut kehidupan dan nasib warga negara, maka wajarlah warga negara tersebut ikut serta menentukan isi, sasaran, dan target keputusan politik (Surbakti, 1992).

Secara teoritik, partisipasi politik terjadi dalam beberapa tahap. Turindra (Magriasti, 2011) menyebutkan tahapan dari partisipasi politik, meliputi: *Pertama*, tahap dalam pengambilan keputusan. Umumnya, setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumberdaya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat yang lebih banyak mencerminkan kebutuhan dari kelompok elit yang berkuasa daripada keinginan masyarakat banyak. Pada tahap ini, partisipasi masyarakat penting ditingkatkan melalui forum diskusi ataupun bentuk lain yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di tingkat lokal.

*Kedua*, tahap dalam perencanaan pembangunan. Partisipasi dalam tahap ini merupakan tahapan yang paling tinggi tingkatannya diukur dari derajat keterlibatannya. Dalam tahap perencanaan, anggota/warga sekaligus diajak untuk ikut membuat keputusan yang mencakup merumuskan tujuan, maksud, dan target.

*Ketiga*, tahap dalam pelaksanaan. Partisipasi dalam tahap ini diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga, kerja, uang tunai, dan atau bentuk lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.

*Keempat*, tahap dalam pemantauan dan evaluasi. Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dalam pembangunan sangat diperlukan. Hal ini dimaksudkan bukan hanya untuk tercapainya tujuan, tetapi juga diperlukan untuk mendapatkan umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan. Partisipasi politik dalam mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

*Kelima*, tahap dalam pemanfaatan hasil. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan merupakan hal penting namun sering terlupakan. Padahal tujuan dari pelaksanaan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Selain itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan menumbuhkan kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

Secara umum, partisipasi politik dapat ditinjau dari dua tingkatan analisis, yaitu analisis tingkat mikro dan analisis tingkat makro. Analisis tingkat mikro adalah telaah partisipasi yang mencakup individu dan perilakunya, sedangkan analisis tingkat makro adalah telaah partisipasi yang mencakup unit sosial luas seperti bangsa, sistem politik, dan organisasi, (Silalahi, 1989). Partisipasi pada dasarnya adalah tindakan politik yang aktif atau menunjuk pada keterlibatan seseorang pada kegiatan politik yang berhubungan dengan banyak faktor. Antara faktor satu dengan faktor lain dalam politik hampir selalu saling berhubungan. Oberlin Silalahi mencontohkan tingkat status ekonomi sosial yang tinggi akan berhubungan dengan kenaikan minat partisipasi politik, minat partisipasi politik yang tinggi akan berhubungan dengan keterlibatan politik. Begitu pula, seseorang yang aktif dalam lingkungannya cenderung aktif juga dalam politik (Silalahi, 1989).

Menurut Surbakti (1992), partisipasi politik yang dilakukan oleh banyak orang tidak sama. Sebagian orang mempunyai tingkat partisipasi politik tinggi, sementara sebagian yang lain mempunyai tingkat partisipasi politik rendah. Tingkatan partisipasi politik individu amat ditentukan oleh dua hal, yaitu: (1) kesadaran politik (*political awareness*) dan (2) kepercayaan kepada sistem politik (*trust on the political system*). Kesadaran politik yang dimaksud adalah kesadaran akan hak dan kewajiban individu sebagai warga negara. Sedangkan kepercayaan kepada sistem politik adalah penilaian seseorang terhadap pemerintah atau sistem yang berlaku apakah dianggapnya dapat dipercaya atau sebaliknya.

Berdasarkan dua faktor partisipasi politik di atas yaitu *kesadaran politik* dan *kepercayaan kepada pemerintah*, maka Jeffrey M. Paige (Surbakti, 1992) membagi partisipasi politik menjadi empat macam, yaitu: (1) *aktif*, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi; (2) *apatis*, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang rendah; (3) *militan-radikal*, apabila seseorang memiliki kesadaran politik tinggi akan tetapi kepercayaan kepada pemerintah rendah; dan (4) *pasif*, apabila seseorang memiliki kesadaran politik rendah akan tetapi kepercayaan kepada pemerintah tinggi. Di bawah ini dipaparkan tabel tentang empat macam partisipasi politik sebagai berikut.

**Tabel 2.1**

Empat Macam Partisipasi Politik

Partisipasi Politik		Kepercayaan Kepada Sistem Politik	
		Tinggi	Rendah
Kesadaran Politik	Tinggi	Aktif	Militan-Radikal
	Rendah	Pasif	Apatis

(Sumber: Dikembangkan dari Ramlan Surbakti, 1992)

Berbeda dengan pendapat di atas, Gabriel A. Almond (Haricahyono,1991) membuat kategorisasi terhadap partisipasi politik menjadi dua bentuk, yaitu: (1) *konvensional* dan (2) *non-konvensional*. Bentuk partisipasi politik konvensional adalah suatu bentuk partisipasi politik yang dianggap umum dalam suatu negara demokrasi modern seperti pemberian suara (*voting*), diskusi politik, kegiatan kampanye, bergabung dalam kelompok kepentingan, atau pun melaksanakan komunikasi individual dengan pejabat-pejabat politik maupun administratif. Sedangkan bentuk partisipasi politik non-konvensional adalah suatu bentuk partisipasi politik yang bersifat kebalikan dari bentuk konvensional, seperti: mengajukan petisi, demonstrasi, konfrontasi, gerakan pemogokan, kerusuhan, perang gerilya, bahkan revolusi dan kudeta.

Banyak terjadi di negara maju jenis partisipasinya adalah bentuk yang konvensional, sedangkan di negara berkembang jenis partisipasinya adalah bentuk kedua namun tidak sampai mengarah kepada revolusi, adapun yang terjadi di negara terbelakang jenis partisipasinya bisa mengarah kepada terjadinya revolusi dan kudeta.

Berbeda dengan paparan di atas, beberapa ahli membedakan tingkatan partisipasi yang meliputi tiga macam, yaitu: (1) *Citizen Power*, (2) *Tokenisme*, dan (3) *Non-Participation*. Tingkatan yang pertama merupakan tahap atau tingkatan dimana sudah terjadi pembagian hak, tanggung jawab, dan wewenang antara masyarakat dengan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Tingkatan kedua merupakan tingkatan yang hanya sekedar formalitas yang memungkinkan masyarakat memiliki hak untuk memberikan suara akan tetapi pendapat mereka belum menjadi bahan dalam pengambilan keputusan. Adapun tingkatan yang ketiga merupakan tingkatan partisipasi dimana masyarakat hanya dijadikan sebagai objek semata oleh pihak pemerintah, masyarakat tidak tahu menahu apa yang terjadi dan apa yang akan dan sedang diputuskan oleh pemerintah.

Tabel 2.2

## Empat Macam Tingkatan Partisipasi

KLASIFIKASI	URAIAN	TINGKATAN
<i>Citizen Power</i>	Tahap ini sudah terjadi pembagian hak, tanggung jawab, dan wewenang antara masy dg pemerintah dlm pengambilan keputusan	Kontrol masy ( <i>citizen control</i> ) Pelimpahan kekuasaan ( <i>delegated control</i> ) Kemitraan ( <i>partnership</i> )
<i>Tokenism</i>	Hanya sekedar formalitas yg memungkinkan masy mendengar dan memiliki hak utk memberikan suara, tetapi pendot mereka belum menjadi bahan dlm pengambilan keputusan	Penetraran ( <i>placation</i> ) Konsultasi ( <i>consultation</i> ) Informasi ( <i>information</i> )
<i>Non Participation</i>	Masyarakat hanya dijadikan obyek	Terapi ( <i>therapy</i> ) Manipulasi ( <i>manipulation</i> )



## BAB III

# RELASI KEKUASAAN DALAM SISTEM POLITIK

### A. Relasi Kekuasaan Politik

Bicara relasi kekuasaan politik tidak dapat lepas dari bicara kekuasaan politik. Sebagaimana sudah disinggung pada bab dua di muka, bahwa kekuasaan politik secara sekilas sudah diartikan oleh banyak ahli yaitu sebagai alat yang berhubungan dengan dan dipakai oleh manusia dalam sistem kehidupan politik. Kekuasaan politik adalah kemampuan individu atau kelompok dalam menentukan kebijakan, yang dikenal dengan istilah *“the participation in the making of decisions”* atau juga *“the capacity to make one’s will prevail over that of other’s, even against these other wills”*, pun pula dengan istilah lain yaitu *“the production of intended effects”*. Sedangkan Foucault, mengartikan kekuasaan politik sebagai hasil dari tidak saja persetujuan atau kekerasan melainkan sebagai seluruh struktur tindakan yang menekan dan mendorong tindakan-tindakan lain melalui rangsangan, persuasi, atau dapat pula melalui paksaan (*coercive power*) dan larangan (Haryatmoko, 2014). Hal ini menjadikan kekuasaan terkait langsung dengan *control exercise*—bagaimana kekuasaan itu dijalankan dalam praktiknya sehari-hari.

Konsep kekuasaan politik menurut Foucault merupakan satu dimensi dari relasi (Sutrisno dan Putranto, 2005), yaitu terdapat relasi antara kekuasaan politik dengan subjek. Kekuasaan politik tidak mengacu pada satu sistem dominasi oleh seseorang atau suatu kelompok terhadap yang lain, tetapi menunjuk pada beragamnya relasi antar aktor



yang beragam, sehingga kekuasaan politik tidak terpusat pada satu titik atau satu sumber otoritas, tetapi berasal dari adanya perbedaan di dalam hubungan. Kekuasaan politik tidaklah diartikan sebagai sesuatu yang dimiliki tetapi dipraktikkan dalam suatu ruang lingkup tertentu di mana ada banyak posisi yang secara strategis berkaitan satu sama lain (Eriyanto, 2001).

Kekuasaan politik menurut Foucault (2002) tidak dipahami seperti para ahli lain yang memusatkan perhatian mengenai kekuasaan pada negara, dalam struktur sosial-politik, struktur kapitalis-proletar, hubungan tuan-budak, hubungan pusat-pinggiran, akan tetapi lebih memusatkan pada individu atau subjek yang lebih kecil. Kekuasaan berhubungan dengan dan teraktualisasi melalui pengetahuan, sehingga kekuasaan politik disusun dan dimapankan oleh pengetahuan dan wacana tertentu.

Kekuasaan politik tidak dijalankan melalui mekanisme represi, akan tetapi melalui normalisasi dan regulasi. Kekuasaan politik juga tidak bekerja secara negatif dan represif, akan tetapi bekerja dengan cara positif dan produktif. Kekuasaan politik dikelola melalui hubungan sosial dengan cara memproduksi bentuk-bentuk kategorisasi perilaku seperti baik dan buruk yang dikendalikan oleh standar dan pengendali perilaku.

Secara umum, sekelompok orang dikatakan memiliki kekuasaan politik apabila mereka memiliki sumber-sumber kekuasaan seperti pengetahuan atau ilmu pengetahuan, kekayaan harta benda, tanah, senjata, popularitas, marga atau keturunan dari tokoh, status sosial yang tinggi, ataupun relasi jaringan. Masing-masing dari mereka merupakan aktor politik yang saling berinteraksi untuk memapankan atau melemahkan jaringan kekuasaan yang disebut relasi kekuasaan politik.

Relasi politik melahirkan kekuasaan yang memperhatikan penciptaan, pendistribusian, dan penggunaan sumber-sumber keberadaan sosial manusia. Dengan demikian, relasi politik memunculkan dimensi kekuasaan pengambilan keputusan, kekuasaan atas agenda setting dan kekuasaan atas

kontrol pemikiran. Relasi kekuasaan politik dipandang sebagai proses relasi antar aktor sebagai elemen di dalam suatu sistem politik yang berisikan konflik dan konsensus. Dengan demikian, membicarakan relasi kekuasaan politik juga membicarakan bagaimana proses-proses serta hasil-hasil relasi kekuasaan dalam pengambilan kebijakan publik? bagaimana pengambilan keputusan kebijakan publik dilakukan? siapa menentukan apa untuk mendapatkan apa? bagaimana proses pengaruh-memengaruhi di dalam pembuatan kebijakan publik? Siapa saja dan untuk kepentingan-kepentingan apa saja berkonflik atau konsensus terjadi? Bagaimana pendistribusian sumber-sumber yang ada dalam sistem politik? Siapakah yang paling diuntungkan dalam setiap kali terjadi konsensus? Siapakah yang paling dirugikan setiap kali ada konflik dalam sistem politik?

Relasi kekuasaan memunculkan kondisi interdependensi antara berbagai pihak dalam sistem politik, dari pihak subyek sebagai pemegang kekuasaan dengan pihak yang menjadi obyek kekuasaan. Kekuasaan pada umumnya identik dengan keuntungan sepihak baik untuk diri sendiri maupun untuk kelompok yang menjadi anggota koalisi. Penguasa memiliki kemampuan memainkan peranan politik yang amat penting dalam sistem politik, terutama pada kelimpahan asset yang tidak merata di dalam suatu masyarakat.

Kasus relasi kekuasaan politik di Indonesia, dapat dilihat pada kasus relasi kekuasaan politik rejim Orde Baru yang dibangun sejak munculnya tahun 1967 sampai runtuhnya tahun 1997. Relasi kekuasaan politik Orde Baru sudah banyak dipaparkan para ahli seperti Dwight Y. King, Benedict Anderson, William Liddle, Harold Crouch, Yoon Hwan Sin, Harry J. Benda, Donald K. Emmerson, Lance Castle, Ruth Willner, Richard Robinson, Mochtar Mas' oed, Arief Budiman, Muhammad AS Hikam, Haryadi, dan lain-lain. Oleh karena itu, secara sepihak dapat dikatakan bahwa kasus relasi kekuasaan politik Orde Baru merupakan contoh yang fenomenal dalam sejarah politik di Indonesia.

Sebagaimana disebut Haryadi (Susilo, 1997) bahwa kemunculan Orde Baru pada tahun 1966 sebenarnya didukung oleh *grand coalition* yang terdiri atas relasi TNI Angkatan darat, tehnokrat, intelektual anti-komunis, serta beberapa pengusaha nasional besar yang erat kaitannya dengan negara. *Grand coalition* ini terutama paling menonjol adalah dari unsur TNI Angkatan Darat sejak memegang tampuk kekuasaan telah menghadapi banyak tantangan.

Beberapa tantangan yang sejak awal dihadapi penguasa Orde Baru tersebut ialah: *Pertama*, adanya krisis ekonomi hasil warisan penguasa sebelumnya yang telah menimbulkan kondisi keuangan negara yang hampir bangkrut serta kemelaratan mayoritas rakyat. *Kedua*, adanya krisis dan kemelut politik yang sebenarnya telah berlangsung secara beruntun menuju pada ketidakpastian politik yang tidak ada ujung pangkalnya akan selesai yang puncaknya terjadi pada tahun 1965-1966. *Katiga*, masih kuatnya pengaruh Soekarno, para pengikutnya, serta sisa-sisa gerakan komunis yang sewaktu-waktu bisa mengancam kelangsungan kekuasaan politik Orde baru (Mas'oed, 1989).

Ketiga tantangan ini pada akhirnya telah mendorong penguasa Orde Baru yang dimotori oleh TNI Angkatan Darat pimpinan Soeharto untuk melakukan terobosan kebijakan dan perombakan politik menuju pada terciptanya pertumbuhan ekonomi yang didukung adanya stabilitas politik. Sedangkan untuk menghadapi lawan-lawan politik dari para pengikut Soekarno serta sisa-sisa gerakan komunis, dilakukan dengan menggalang kekuatan aliansi yang lebih luas khususnya dengan beberapa kelompok yang anti-Soekarno dan anti-komunis. Termasuk di dalamnya adalah organisasi Nahdlatul Ulama (NU) yang ikut terlibat aktif dalam menumpas sisa-sisa kekuatan gerakan komunis sampai ke pelosok-pelosok desa khususnya yang terjadi di Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Namun dalam perkembangannya, ketika hambatan dan tantangan terutama dari para pengikut Soekarno dan sisa-sisa gerakan komunis sudah bisa disingkirkan, lambat laum kelompok-kelompok yang

terlibat aliansi politik tersebut semakin lama semakin dilepas, sehingga koalisi penopang Orde Baru menjadi menyempit. Bahkan ketika dalam kemapanannya, kekuasaan politik Orde baru dijalankan hanya oleh aliansi tiga kekuatan elit yaitu: *elit militer*, *elit birokrasi*, dan para *tehnokrat* (Jackson and Pye, 1980).

Tiga kelompok elit yaitu *militer*, *birokrasi*, dan *tehnokrat* tersebut secara bersama-sama menjalankan pemerintahan secara oligarkhik, dimana sekelompok militer sebagai institusi tidak bisa memegang kekuasaan secara sendiri tetapi dengan bantuan lain yaitu elit birokrasi dan tehnokrat, sehingga dalam setiap pembuatan kebijakan selalu mengadopsi pendekatan tehnokratik dan birokratik (Kaisiepo. 1997).

## **B. Pelaksanaan dan Distribusi Kekuasaan Politik**

Distribusi kekuasaan adalah proses pembagian wewenang yang dimiliki satu pihak kepada beberapa pihak lainnya untuk memerintah, mewakili, mengrus, atau mengatur kepentingan tertentu yang menjadi wewenangnya. Distribusi kekuasaan dilakukan melalui pembagian atau pemisahan kekuasaan. Distribusi kekuasaan di dalamnya tidak harus terjadi pemisahan antara pihak pemberi dengan pihak penerima wewenang. Meskipun kekuasaan tersebut dibagi-bagi dan didistribusikan kepada beberapa pihak seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi ketiganya tidak dipisahkan akan tetapi dimungkinkan ada koordinasi kolaborasi. Namun juga beberapa ahli ada yang bersikukuh bahwa di dalam proses distribusi kekuasaan harus selalu ada pembatasan dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks* dan *balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Pertanyaan yang adalah mengapa kekuasaan perlu didistribusi kepada beberapa pihak? Jawaban pasti tentu tidak dapat diperoleh, namun secara sekilas bahwa kekuasaan wajib dibatasi dan distribusi

dengan tujuan agar kekuasaan tersebut tidak terpusat pada satu pihak saja, sehingga ada pihak saling mengimbangi dan mengawasi. Apabila kekuasaan hanya terpusat pada satu pihak saja sudah barang tentu akan sangat berbahaya karena kekuasaan tersebut dapat disalahgunakan, dan apabila disalahgunakan mengakibatkan upaya untuk mewujudkan keadilan sosial melalui kekuasaan akan mengalami kegagalan. Hal ini mengingatkan bahwa watak kekuasaan cenderung menyimpang. Kekuasaan yang tidak dibatasi maka akan terjadi pemusatan pada satu tangan, hal ini sangat berisiko karena memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Distribusi kekuasaan pada hakikatnya dapat dilakukan ke dalam dua cara, yaitu secara vertikal dan secara horisontal. *Pertama*, distribusi kekuasaan secara vertikal (*vertical distribution of power*) yaitu distribusi kekuasaan menurut jenjang secara vertikal. Pada satu pihak kekuasaan berada di bawah, pihak lain berada di atas, serta pihak lainnya berada di atasnya lagi, begitu seterusnya. Misalnya ada kekuasaan pada tingkat dalam kelas, di atasnya ada kekuasaan di sekolah, di atasnya lagi ada kekuasaan di dinas pendidikan, begitu seterusnya. *Kedua*, distribusi kekuasaan secara horisontal (*horizontal distribution of power*) yaitu distribusi kekuasaan menurut fungsinya. Pada jenis kedua ini distribusi kekuasaan lebih dititik beratkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

John Locke dalam bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*" mengusulkan supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan, maka harus ada distribusi kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu: (1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (2) kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, serta (3) kekuasaan federatif sebagai pihak pelaku usaha diplomatik dengan negara-negara lain). Dengan adanya usulan John Locke inilah kemudian menginspirasi Montesquieu untuk menelorkan teori yang terkenal dengan nama "*Trias Politica*".

Sebagai seorang pemikir berkebangsaan Perancis, Montesquieu, menelorkan gagasan teorinya di dalam bukunya yang berjudul "*L'esprit des Lois*", telah menawarkan alternatif yang agak berbeda dari pendapat sebelumnya yaitu John Locke. Menurut Montesquieu, agar terwujud suatu tatanan kehidupan negara yang demokratis maka perlu ada distribusi kekuasaan meliputi:

1. *Legislative Power*, yaitu kekuasaan sebagai pembuat undang-undang, termasuk di dalamnya adalah kekuasaan dalam fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (control), dan fungsi perwakilan (representasi).
2. *Executive Power*, yaitu kekuasaan sebagai pelaksana undang-undang termasuk mencakup kekuasaan federatif untuk melakukan hubungan luar negeri sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif.
3. *Judicative Power*, yaitu kekuasaan sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang termasuk di dalamnya adalah mengadili dan memberikan amar putusan untuk menghukum seseorang yang dinyatakan terbukti bersalah melanggar undang-undang.

Montesquieu membedakan ketiga jenis kekuasaan di atas berdasarkan pada perbedaan kewenangannya, namun demikian ada juga pembagian jenis kekuasaan atas dasar jumlah anggota pembentuk formasi kekuasaannya. Ketiganya disebut model elitis, populis, dan pluralis. Penjelasan dari ketiga model tersebut dipaparkan sebagai berikut:

1. Model Elitis, merupakan model distribusi kekuasaan yang hanya ditentukan dan dimiliki oleh individu-individu secara terbatas. Model elitis ini mendasarkan diri pada asumsi bahwa kekuasaan itu selalu bersifat timpang, dimana ada sedikit yang berkuasa yang disebut kelompok elit minoritas sebagai penguasa sementara sebagian besar lainnya adalah kelompok mayoritas sebagai pihak yang dikuasai. Model ini biasa tergantung dari figur individu

tertentu yang memiliki karisma tertentu dan terdapat pada masyarakat tradisional.

2. Model Pluralis, merupakan model distribusi kekuasaan yang ditentukan dan dimiliki oleh beberapa kelompok dalam masyarakat. Seringkali beberapa kelompok dalam masyarakat tersebut berupa kumpulan orang-orang dalam satu marga atau satu asal usul kedaerahan yang sama serta satu kepentingan ekonomi dan lainnya. Model pluralis ini lebih banyak bertumpuk pada kekuatan-kekuatan kelompok kepentingan dalam masyarakat. Apabila kelompok berkuasa tidak mampu menjaga kekompakan anggotanya, biasanya berlanjut pada munculnya konflik internal yang berujung pada berakhirnya kekuasaan mereka.
3. Model Populis, merupakan model distribusi kekuasaan yang dikuasai rakyat, sehingga model ketiga ini sangat mendambakan partisipasi rakyat dalam jumlah yang sebanyak mungkin. Model ini beramsumsi bahwa setiap individu memiliki hak politik yang sama, tidak ada pihak yang tidak dilibatkan dalam setiap kali pengambilan keputusan penting soal negara..

Untuk mengukur besaran kekuasaan dan membandingkan besaran kekuasaan diantara para aktor politik satu dengan yang lainnya, sangat penting dilakukan telah dengan pendekatan tertentu. Ada tiga pendekatan yang dipakai dalam politik untuk mengetahui hal tersebut, yaitu:

1. Pendekatan posisional. Yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui siapa yang berkuasa di masyarakat berdasarkan posisi-posisi formal atau jabatan-jabatan formal yang disandang oleh seseorang. Namun demikian tidak semua orang yang duduk pada jabatan formal itu betul-betul berkuasa. Kelemahan dari pendekatan ini yaitu pendekatan ini hanya mencerminkan sebagian kekuasaan pada beberapa orang saja.

2. Pendekatan reputasional. Yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui siapa yang berkuasa berdasarkan reputasinya. Beberapa orang memiliki reputasi terkenal dan dikenal oleh mayoritas warga masyarakat meskipun bisa jadi mereka itu tidak memiliki posisi penting dalam masyarakat. Pendekatan ini lebih mencerminkan kenyataan yang terjadi.
3. Pendekatan Penentu keputusan. Yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui siapa sesungguhnya yang berkuasa itu dengan melihat pada individu atau kelompok mana yang paling dominan didalam setiap penentuan pengambilan keputusan di masyarakat. Mulai dari artikulasi, adopsi, formulasi, sampai pada produksi atau keluarnya suatu putusan kebijakan. Jika dalam setiap pembuatan keputusan yang berpengaruh hanya ada satu kelompok tertentu saja maka kekuasaan itu bersifat monolitik. Tetapi jika sebaliknya beberapa kelompok saling bersaing dalam memengaruhi pembuatan keputusan dan silih berganti memenangkan proses pembuatan keputusan maka kekuasaan tersebut bersifat polisentris.

Pada konteks kekuasaan di Indonesia, istilah distribusi kekuasaan (*distribution of power*) cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Pada konsep distribusi kekuasaan model Montesquieu sangat dibedakan secara diametral dan terpisah satu dengan yang lain. Padahal pada konsep distribusi kekuasaan yang berlaku di Indonesia tidak persis sama sebagaimana model yang digagas oleh Montesquieu. Pada konteks Indonesia, sistem kekuasaannya dikaitkan dengan aturan main yang diatur oleh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dimana sistem supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah mutlak, disamping ada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Mahkamah Agung (MA). Dengan demikian sistem yang berlaku di Indonesia relatif berbeda dengan ide distribusi kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu.



Sesuai dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, Indonesia tidak menganut sistem distribusi kekuasaan menurut negara lain, tetapi disusun secara khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, meskipun juga tidak terlepas terlalu jauh dari ajaran *Trias Politica* Montesquieu. Ajaran *Trias Politica* tersebut adalah ajaran tentang distribusi kekuasaan negara menjadi tiga yaitu *legislatif*, *eksekutif*, dan *judikatif* yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam implementasinya diserahkan kepada satu badan mandiri. Artinya masing-masing badan itu terpisah satu sama lain tidak dapat saling memengaruhi dan dipengaruhi serta tidak dapat saling meminta pertanggung jawaban.

Jika teori *trias politica* diartikan sebagai suatu ajaran distribusi kekuasaan maka jelas UUD 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara. Susunan organisasi negara adalah alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Susunan organisasi negara yang diatur dalam UUD 1945 meliputi: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), (2) Presiden, (3) Dewan Pertimbangan Agung (DPA), (4) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), (6) Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Badan-badan kenegaraan itu disebut sebagai lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Lembaga-lembaga negara ini merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang satu tidak merupakan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga negara ini tidak terlepas atau terpisah secara mutlak satu dengan yang lain. Hal ini menunjukkan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin distribusi kekuasaan model negara lain.

Terkait dengan konteks kekuasaan pemerintahan di Indonesia, termasuk kekuasaan Presiden Jokowi, terdapat beberapa asumsi yang dapat menjelaskan kokoh dan tidaknya kekuasaan pemerintahan

tersebut. *Pertama*, umumnya kokohnya suatu kekuasaan selalu ditentukan dari ada banyak sedikitnya dukungan dari para pengusaha. Mereka ini ingin investasinya lancar dan berjalan baik sehingga tidak terganggu oleh gangguan keamanan dan politik oleh karenanya mereka akan ikut menjaga keberlanjutan era kekuasaan pemerintahan tertentu. Pada era kekuasaan Soeharto para pengusaha non-pribumi memberikan dukungan aktif terhadap keberlangsungan kekuasaan Soeharto, sehingga ketika dukungan ini ditarik maka satu fondasi kekuasaan Soeharto hilang yang menjadikannya jatuh. Pada era kekuasaan Susilo Bambang Yudoyono (SBY), para investor dari banyak negara Eropa mendapat angin segar sehingga mereka kokoh mendukung penuh SBY selama dua periode kekuasaan. Begitu juga pada era kekuasaan Jokowi, para pengusaha terutama non-pribumi golongan Tionghoa amat berusaha “mengamankan” kekuasaan Jokowi sampai akhir era kekuasaan pemerintahannya.

*Kedua*, kekuasaan pemerintahan pada era siapa pun akan selalu memanfaatkan sebaik-baiknya peran media massa. Pada era Jokowi telah menguasai beberapa media besar yang mengatur berbagai setting agenda kekuasaannya. Beberapa media yang dikuasainya tersebut akab berusaha memberitakan hal-hal positif sehingga tidak akan untuk mencari titik lemah pemerintahannya. Kondisi seperti ini beberapa lawan politik berusaha dengan memanfaatkan media sosial dan menjadikan media sosial ini sebagai senjata untuk mengkritik pemerintahan. Begitu juga pada era kekuasaan Soeharto, media menjadi corong kebijakan pemerintah dan alat propaganda. Dengan demikian, peran media masaa menjadi sangat mendukung dalam rangka mempertahankan struktur kekuasaan yang ada.

*Ketiga*, dukungan partai politik juga sangat penting dalam menjaga stabilitas kekuasaan pemerintah. Kekuatan partai politik atau kumpulan partai politik yang mendukung kekuasaan pemerintahan melalui penguasaan parlemen dan melakukan berbagai lobi kebijakan-

kebijakan strategis amat diperlukan. Pada era pemerintahan Jokowi, koalisi kekuatan partai-partai politik menjadi salah satu kekuatan inti bagi pemerintahannya dalam menghasilkan setiap kebijakan. Beberapa partai politik yang pada awalnya tidak mendukung pemerintahannya pelan-pelan menjadi pendukung sehingga kekuatan partai oposisi di parlemen hanya sebagai kekuatan artifisial.

*Keempat*, kehadiran kekuatan militer menjadi pelengkap yang dapat menopang bangunan kekuasaan suatu pemerintahan. Pada era kekuasaan Soeharto, militer berada pada lapis pertama kekuasaannya, begitu juga pada era kekuasaan SBY menjadikan kekuatan militer pada lapisan ketiga setelah pengusaha dan partai politik, pun pula pada era kekuasaan Jokowi juga tidak jauh beda dengan era sebelumnya yaitu Soeharto dan SBY. Para era Kekuasaan Jokowi, kekuatan Islam memiliki hubungan sangat dekat dengan kekuatan militer. Situasi yang sama ini tidak dapat dijumpai pada era kekuasaan Soeharto. Kasak kusuk isu komunis dan kedatangan *silent agent* dan *silent army* dari negara asing ke Indonesia dipakai sebagai isu yang beredar di media sosial (Bakri, 2017).

### C. Konflik dalam Kekuasaan Politik

Pada praktiknya, proses dinamis dalam partisipasi politik sering kali muncul perbedaan cara pandang antara pihak satu dengan pihak lain sesama aktor politik, atau antara pihak yang tergolong dalam infra-struktur politik dengan pihak yang tergolong dalam supra-struktur politik. Bahkan perbedaan pandangan ini dapat terjadi dalam satu golongan, baik dalam diri infra-struktur politik maupun supra-struktur politik. Akibatnya muncul friksi satu dengan lainnya yang mengarah kepada munculnya konflik politik (*political conflict*).

Konflik politik menurut Nugroho (2009) diartikan sebagai perbenturan dua atau lebih kekuatan yang dikarenakan *adanya* sejumlah

perbedaan kepentingan. Karenanya, konflik politik terjadi manakala terdapat benturan kepentingan antar sejumlah individu atau kelompok. Konflik politik juga terjadi manakala sebagian pihak diperlakukan tidak adil atau manakala pihak berperilaku menyentuh “titik kemarahan” pihak lain. Dengan kata lain, perbedaan kepentingan karena kemajemukan vertikal dan horizontal merupakan kondisi yang harus ada (*necessary condition*) bagi timbulnya konflik politik (Surbakti, 1992).

Menurut teori konflik, masyarakat dapat disatukan melalui “paksaan”. Maksudnya, keteraturan yang terjadi di dalam masyarakat sebenarnya karena adanya paksaan (*coersion*). Oleh karena itu, teori konflik lekat hubungannya dengan dominasi, koersi, dan autoriti. Terdapat dua tokoh utama dalam ilmu politik yang berorientasi serta menjadi dasar pemikiran pada teori konflik, yaitu Lewis A. Coser dan Ralf Dahrendorf.

Intisari dari teori Coser adalah bahwa konflik merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktur sosial. Konflik menempatkan garis batas antara dua atau lebih kelompok dalam masyarakat. Konflik dengan kelompok lain dapat memperkokoh ulang identitas kelompok dan melindunginya agar tidak melebur ke dalam sistem yang ada di sekelilingnya.

Coser melihat bahwa untuk meredakan konflik diperlukan katup penyelamat (*safety-value*) yang berfungsi sebagai jalan ke luar untuk meredakan konflik. Tanpa katup penyelamat ini hubungan-hubungan sosial politik antara pihak-pihak yang berkonflik akan semakin menajam. Katup Penyelamat ini merupakan institusi pengungkapan rasa tidak puas atas sebuah sistem, sebagai suatu mekanisme khusus yang dapat dipakai untuk mempertahankan kelompok dari kemungkinan konflik sosial politik. Contoh: pemilihan umum kepala daerah adalah lembaga yang mengatur agar pihak-pihak yang berkonflik untuk berebut jabatan bupati/ walikota dapat bertanding secara fair yaitu proses kontestasi yang bersifat langsung umum bebas rahasia jujur dan adil.

Menurut Coser konflik dibagi menjadi dua, yaitu: (1) Konflik Realistis, yaitu konflik yang berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan-tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan. (2) Konflik Non-Realistis, yaitu konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak.

Sedangkan menurut Ralf Dahrendorf, teorinya merupakan separuh penerimaan, separuh penolakan, serta merupakan modifikasi dari teori sosiol Karl Marx. Menurut Karl Marx, bahwa pemilikan dan kontrol atas sarana-sarana berada dalam satu individu-individu yang sama. Sedikit berbeda, Dahrendorf berpendapat lain bahwa tidak selalu pemilik sarana-sarana tersebut juga bertugas sebagai pengontrol apalagi yang terjadi pada abad ke-19 Masehi. Bentuk penolakan tersebut ia tunjukkan dengan memaparkan perubahan yang terjadi di masyarakat industri semenjak abad ke-19 Masehi.

Dahrendorf melihat perlunya dekomposisi modal, dekomposisi tenaga kerja, dan mengembangkan kelas menengah baru. Dekomposisi modal dicapai melalui pemerataan saham atas korporasi-korporasi yang dimiliki oleh orang banyak, dimana tak seorang pun memiliki kontrol penuh atas korporasi tersebut. Dekomposisi tenaga kerja dicapai melalui spesialisasi tenaga kerja. Dengan spesialisasi terdapat seorang atau beberapa orang yang mengendalikan perusahaan yang bukan miliknya, seperti halnya seseorang atau beberapa orang yang mempunyai perusahaan akan tetapi dia tidak mengendalikannya secara langsung.

Berbeda dengan teori konflik, perspektif teori fungsional melihat konflik sebagai sebuah variabel dalam pertukaran sebagaimana dikemukakan oleh George Homas dan Peter Blau (Ritzer, 1996). Akan tetapi perspektif teori konflik melihat konflik sebagai sebuah pertarungan. Bahkan dalam setiap sistem sosial menurut teori konflik merupakan

'ajang pertarungan". Teori konflik berasal dari akar teori Karl Marx yang memahami kemuculan konflik dari relasi kepemilikan, kemudian dikembangkan oleh Dahrendorf yang memahami konflik berasal dari relasi kekuasaan, selanjutnya dikembangkan pula oleh Habermas dan Gramsci yang menekankan pentingnya hegemoni kultural kelas penguasa sebagai bentuk dominasi, (Nugroho, 2009).

Pada tataran empirik, menurut Scott (1993), konflik politik dapat muncul melalui aneka perlawanan dari sebagian masyarakat kepada sebagian masyarakat lainnya, atau dari sebagian masyarakat kepada kelompok dominan atau negara. Umumnya kelompok yang melakukan perlawanan dalam konflik adalah mereka yang mengalami ketertindasan. Konflik dapat dalam bentuk terselubung (*latent conflict*), terang-terangan (*manifest conflict*), dirasakan (*felt conflict*), dan diterima (*perceived conflict*).

Konflik politik dapat ditempuh melalui perlawanan maupun melalui prosedur. Konflik melalui perlawanan dipilih oleh pelaku konflik sebagai upaya resistensi, terutama dari kelompok yang tertindas. Konflik melalui perlawanan bisa berbentuk lunak dan terselubung seperti gerakan-gerakan protes maupun bisa berbentuk frontal dan radikal seperti pemberontakan. Pemberontakan merupakan suatu gerakan perlawanan yang bersifat frontal dan radikal yang biasanya muncul disebabkan karena adanya ketidakpuasan suatu kelompok minoritas kepada kelompok dominan. Tujuannya adalah merebut kekuasaan dengan memaksa suatu rezim, ataupun juga mereka melakukan perlawanan agar supaya memisahkan diri menjadi wilayah tersendiri yang merdeka, (Surbakti, 1992).

Konflik yang dilakukan melalui prosedur adalah konflik yang berwujud pertarungan antar kontestan yang didasarkan atas aturan main yang disepakati. Konflik jenis disebut juga dengan istilah kompetisi. Contohnya adalah pertarungan politik yang dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang diikuti oleh para kontestan politisi

atau partai politik. Pertarungan politik oleh aneka kekuatan politik yang bersaing dapat melakukan power sharing (Davies, 1997). Power sharing yang dilakukan para aktor politik mencerminkan relasi kekuasaan dalam sistem politik. Menurut Sack (2002), relasi kekuasaan dapat berbentuk transaksi atau tawar-menawar politik (political bargaining) yang terkadang berlangsung alot (hard bargaining) antar beragam kelompok kepentingan dalam suatu sistem politik.

Guru sebagai komunitas berprofesi secara politik memiliki kekuasaan yang memerlukan pula political sharing and bargaining. Menurut Tilaar (2003), terdapat dua jenis kekuasaan, yaitu: (1) kekuasaan transmitif, dan (2) kekuasaan transformatif. Kekuasaan transmitif adalah kekuasaan yang menginginkan adanya proses transmisi dari subjek pemegang kekuasaan kepada subjek yang terkena kekuasaan sehingga muncul pengakuan atau legitimasi atas kekuasaan dan perilaku kepatuhan dari subjek yang terkena kekuasaan tersebut. Sedangkan kekuasaan transformatif adalah kekuasaan yang bertujuan membangun relasi non-subordinatif antar subjek yang dapat membangkitkan refleksi, sehingga lebih bersifat advokatif. Dalam pandangan Tilaar (2003), kekuasaan yang dimiliki guru adalah jenis kekuasaan transformatif. Guru dengan kekuasaan transformatifnya memerlukan relasi politik bersama kekuatan lain demi terwujudnya pembangunan pendidikan yang lebih maju dan memajukan peradaban bangsanya.

Hasil penelitian dari Wong (2006), Wagman (2003), dan Rubin and Fausset (2005) menyebutkan bahwa relasi politik guru dengan aneka kekuatan politik telah berimplikasi pada maraknya kampanye politik dengan tema pendidikan. Banyak kasus pemilihan walikota di Amerika Serikat, isu-isu pendidikan menjadi bagian penting dalam kampanye para kandidat. Bahkan dalam kampanye para kandidat walikota di Missouari, lima dari enam kandidat berjanji sungguh-sungguh mendorong sekolah-sekolah milik pemerintah kota agar tidak kehilangan akreditasinya. Kenneth K. Wong (2006) menyebutkan, "Five of the six candidates said

they wouldn't hesitate to push for a takeover if the city's schools were to lose their accreditation". Namun secara umum, mereka tidak hanya banyak menjanjikan perbaikan sistem akreditasi sekolah, akan tetapi juga menjanjikan penguatan peran kepemimpinan dalam pendidikan umum, reformasi sekolah, serta peningkatan secara drastis mutu sekolah. Berikut ini disajikan tulisan Wong (2006):

*"On the other side of the state, mayoral takeover of the school district became an important issue during the 2001 St. Louis mayoral campaign, in which five of the six candidates said they wouldn't hesitate to push for a takeover if the city's schools were to lose their accreditation. Eventual winner Francis Slay warned that although he does not want to implement a takeover, "if partnership and cooperation don't work, I won't be afraid to take drastic action" (Wagman, 2003). More recently, in his 2005 mayoral campaign, Los Angeles mayor Antonio Villaraigosa expressed his commitment to exercise a stronger leadership role in public education (Rubin & Fausset, 2005). Given these examples, it is safe to say that a growing number of mayors seem impatient with the pace of school improvement and are willing to become more actively involved in school reform."*

Secara umum tulisan Wong (2006) di atas ingin menegaskan bahwa pembangunan pendidikan (dalam hal ini pengambilalihan distrik sekolah) menjadi isu penting pada kampanye walikota. Bahkan lima dari enam kandidat walikota rame-rame menyatakan tidak akan ragu-ragu untuk mendorong pengambilalihan sekolah jika mutu sekolah menurun (kehilangan akreditasi). Bahkan pemenang dalam pemilihan walikota Francis Slay menyebutkan siap untuk mengambil tindakan drastis demi untuk menyelamatkan sekolah. Begitu hal ini terjadi pama pemilihan walikota di Los Angeles, kandidat menyampaikan komitmennya untuk melaksanakan peran kepemimpinan kuat dalam memperbaiki pendidikan publik. Dengan demikian banyak calon walikota di beberapa tempat di Amerika Serikat bersedia menjadi lebih aktif terlibat dalam upaya reformasi sekolah.



Hal tersebut tidak berbeda dengan yang terjadi di Indonesia, banyak ahli menyebutkan bahwa setiap kali musim kampanye dalam pemilihan umum legislatif maupun pemilihan presiden dan kepala daerah, isu-isu perbaikan pendidikan selalu menjadi bagian penting dalam kampanye para kandidat.

---

## BAB IV

# PROSES POLITIK DALAM FORMULASI KEBIJAKAN

### A. Proses Politik dalam Formulasi Kebijakan Politik

Proses politik pada dasarnya merupakan proses interaksi dinamis oleh para aktor politik sesuai dengan kapasitas dan kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing aktor dalam rangka melahirkan, mendistribusikan, dan menggunakan aneka aset dan akses dalam wadah kesatuan sistem politik. Proses politik juga merupakan proses dinamis yang mencakup banyak segi, salah satu diantaranya adalah proses formulasi kebijakan. Melalui mekanisme konflik dan konsensus, proses politik berjalan secara berkesinambungan untuk menghasilkan keputusan politik berupa kebijakan publik ((Kruschke & Jackson, 1987). Hal yang sama juga dinyatakan oleh Nevil Johnson dan *United Nations* yang menyebutkan bahwa kebijakan publik sebagai perwujudan dari hasil tindakan politik (Wahab, 1997).

Pada proses politik di atas masing-masing aktor politik berada kekuasaan baik dengan banyaknya jumlah massa pendukung maupun rasionalitas argumentasi pemikirannya untuk melakukan artikulasi dan presur kepentingannya agar dapat diterima oleh banyak pihak sebagai keputusan politik. Masing-masing pihak dalam politik berjuang memperebutkan sumber-sumber yang terbatas melalui kekuasaan di tengah-tengah hasrat (*desire*) diri mereka yang tidak terbatas. Dengan demikian menjadi penting untuk membicarakan bagaimana proses-proses politik dalam pengambilan keputusan, siapa menentukan apa

dan mendapatkan apa dan bagaimana proses pengaruh-memengaruhi di dalam pembuatan kebijakan. Proses politik juga membicarakan kepentingan-kepentingan apa saja dan siapa saja yang berkonflik di dalamnya? Apa saja isi konsensus yang dijadikan patokan hidup bersama? Apakah sudah dirasakan sebagai adil atas hasil konsensus itu atau sebaliknya justru hanya menguntungkan satu atau beberapa golongan tertentu di dalam sistem politik?

Dinamika politik sudah pasti melibatkan banyak pihak dalam rangka bagaimana proses formulasi keputusan politik dirancang dan diwujudkan. Istilah lain dari kata keputusan politik adalah kebijakan publik sebagai wujud dari tindakan politik. Dalam hal ini para aktor politik melakukan aktivitas politik yang menghasilkan kebijakan publik. Kebijakan publik adalah hasil dari proses politik yang dinamis dan sarat akan nilai melalui sistem politik yang menangani masalah publik. Kebijakan publik adalah *output* yang dihasilkan dari sistem politik, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, instruksi menteri, peraturan daerah, dan lain-lain menyangkut aturan hukum dan ketentuan-ketentuan lain yang menjadi pegangan hidup masyarakat secara kolektif. Dengan demikian kebijakan publik dapat dianggap sebagai pola aktivitas yang diterapkan secara konsisten dan berulang-ulang (Kruschke & Jackson, 1987).

Robert Eyestone, mengartikan, "*public policy is the relationship of a government unit to its environment*" (Kebijakan adalah hubungan suatu unit lembaga pemerintahan terhadap lingkungannya). James E. Anderson mengartikannya yang sedikit berbeda, "*public policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter concern*," (Kebijakan adalah arah tindakan bertujuan yang dilaksanakan oleh pelaku atau sejumlah pelaku untuk mengatasi masalah atau suatu urusan).

Secara umum kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai hasil interaksi sangat kompleks dari banyak pihak termasuk di

dalamnya terdapat kelompok kepentingan (*interest groups*), para ahli, profesional, pengamat/pemerhati, dan sebagai masyarakat. Kebijakan publik umumnya disiapkan oleh badan khusus dari unsur pemerintah maupun di luar pemerintah. Rumusan isi kebijakan publik selalu mempertimbangkan banyak aspek (hukum, organisasi, ekonomi, politik, sejarah, sosial, dan pendidikan. Kebijakan publik bersifat normatif karena menyangkut apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi masalah. Kebijakan publik ketika disusun dan dilaksanakan tidak bisa steril dari pengaruh faktor eksternal, ia sangat dipengaruhi oleh formasi kekuatan-kekuatan eksternal dengan kepentingannya masing-masing.

Mayoritas kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan hukum lainnya yang tertulis banyak rincian yang diperlukan untuk menempatkannya ke dalam praktik tidak tertulis ke dalam undang-undang ini. Rincian ini biasanya disediakan oleh peraturan hukum di bawahnya berupa aturan yang lebih rinci yang dikembangkan oleh pihak berwenang. Hal itu penting untuk diketahui apakah peraturan tertulis tersebut bersifat ringkas (*narrowly*) atau luas (*broadly*). Peraturan hukum yang tertulis secara garis besar akan memberikan fleksibilitas lebih besar bagi pelaksana untuk menerapkannya meski terkadang membingungkan para pelaksana tersebut. Sebaliknya peraturan hukum yang tertulis secara rinci akan memberikan kejelasan bagi pelaksana namun juga terkadang menjadikan kaku untuk dilaksanakan.

Dalam proses pembuatan kebijakan publik, proses-proses politik sangat kental mewarnainya. Mulai dari pemunculan isu, kemudian berkembang menjadi debat publik melalau media massa serta forum-forum terbatas, lalu ditangkap aspirasinya oleh partai politik untuk diartikulasikan dan dibahas dalam lembaga legislatif, sehingga menjadi kebijakan publik. Bahkan terkadang, proses tersebut bila berlangsung lebih singkat. Misalnya diawali dari munculnya isu-isu, kemudian berkembang menjadi debat publik, lalu ditangkap aspirasinya oleh pemerintah yang dituangkan dalam sebuah peraturan pemerintah.

Kesemua hal di atas menandakan bahwa kebijakan-kebijakan publik terlahir melalui dinamika proses-proses politik yang tidak sederhana. Bahkan seringkali terjadi di dalam proses-proses politik tersebut muncul konflik-konflik politik antar beragam kepentingan yang tidak bisa dipertemukan, yang kemudian ditempuh melalui lobi politik. Biasanya konflik-konflik tersebut akan reda dengan sendirinya manakala berbagai kepentingan yang ada telah terjadi titik temu.

## **B. Aneka Macam Kebijakan Publik**

Kebijakan publik pada umumnya diambil melalui proses politik. Secara politis, suatu kebijakan dirumuskan biasanya dipengaruhi oleh siapa yang terlibat, dalam situasi bagaimana suatu kebijakan sedang dibahas, berapa banyak dan dari kelompok mana tuntutan-tuntutan masyarakat didesakkan. Dengan adanya faktor-faktor tersebut menyebabkan tarik menarik kepentingan antar kelompok yang terlibat.

Ada tiga proses politik sebelum kebijakan dirumuskan. *Pertama*, adalah proses *akumulasi* aspirasi. Pada tahap ini tuntutan dan aspirasi banyak bermunculan di masyarakat lewat isu-isu serta diskursus publik. Melalui jangka waktu tertentu, segenap tuntutan yang ada pada akhirnya mengalami akumulasi, dan mengelompok dalam beberapa jenis dan macam tuntutan. *Kedua*, adalah proses *artikulasi*. Pada tahap ini semua tuntutan yang ada diperjuangkan oleh masing-masing pemiliknya atau perwakilannya untuk bisa diakomodasi dalam rumusan kebijakan. *Ketiga*, adalah proses *akomodasi*. Pada proses yang ketiga ini, tidak semua tuntutan bisa diakomodasi. Hanya beberapa aspirasi dan tuntutan dari kelompok tertentu yang bisa terakomodasi di dalamnya.

Pada tahap *akumulasi*, biasanya semua tuntutan dan aspirasi yang bermunculan di masyarakat lewat isu-isu serta diskursus publik yang diintrodusir oleh anggota-anggota masyarakat yang tergabung dalam aneka macam kelompok kepentingan. Kehadiran kelompok kepentingan

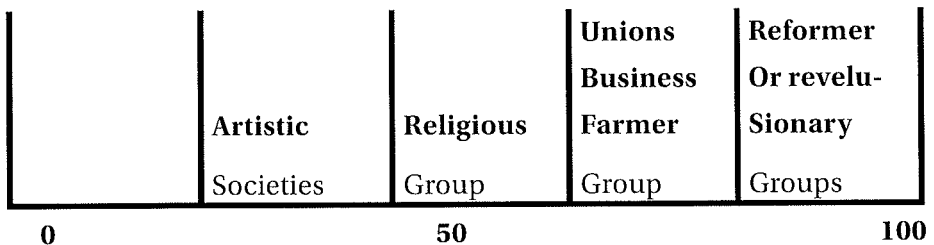
(*interest groups*) dalam proses politik adalah hal yang wajar. Lebih-lebih dalam masyarakat atau negara yang menjunjung tinggi semangat demokrasi, kehadiran kelompok ini justru didorong dan diberi disalurkan resmi untuk ikut berpartisipasi dalam formulasi dan penerapan kebijakan-kebijakan publik.

Kelompok kepentingan (*interest groups*) menurut Almond (1974), merupakan semua organisasi yang berusaha memengaruhi kebijakan pemerintah tanpa pada saat yang sama berkeinginan untuk memperoleh jabatan publik. Pernyataan ini sangat jelas bahwa kehadiran kelompok kepentingan berusaha untuk terlibat dalam memengaruhi terhadap setiap formulasi dan penerapan kebijakan-kebijakan publik, tanpa harus mengejar bahkan merebut kedudukan dan jabatan publik. Hal ini berbeda dengan partai politik, dimana upayanya dalam memengaruhi kebijakan publik adalah untuk memperoleh jabatan publik. Meskipun juga harus diakui ada kelompok kepentingan politis (*political interest groups*) dan kelompok kepentingan non-politis (*non-political interest groups*), (Hagopian, 1978).

Namun dari kedua jenis kelompok kepentingan yang dikotomik tersebut dapat dibuat suatu kontinum mulai dari paling apolitik sampai dengan kelompok kepentingan yang paling terpolitik, sebagaimana dijelaskan oleh Hagopian (1978):

Bagan 4.1

Rentangan Kontinum oleh Hagopian (dari Kelompok Paling Apolitik sampai Kelompok Kepentingan yang Paling Terpolitik)



Dari rentangan kontinum yang telah dibuat oleh Hagopian tersebut menunjukkan bahwa semua kelompok kepentingan pada dasarnya memiliki keterlibatan politik meskipun pada tataran yang sangat minimal, serta tidak ada satu kelompok kepentingan pun yang dapat menjauh sama sekali dalam keterlibatan politik.

Melengkapi pendapat di atas, Almond membagi kelompok kepentingan ke dalam empat kelompok: (1) kelompok anomik (*anomic groups*), (2) kelompok nonasosiasional (*nonassociational groups*), (3) kelompok institusional (*institutional groups*), (4) kelompok assosiasional (*associational groups*), (Almond, 1974).

*Kelompok anomik* merupakan suatu gerakan-gerakan masyarakat yang berbentuk penekan yang bersifat spontan terhadap sistem politik. Kelompok seperti ini dapat dilihat dalam wujud: kerusuhan, demonstrasi, tindakan kekerasan politik, sikap-sikap apatis masyarakat, dan lain-lain. Letupan-letupan spontan tersebut muncul terutama jika kelompok yang terorganisir absen atau kurang bisa mewakili secara memadai dalam sistem politik.

*Kelompok nonasosiasional* sebenarnya juga seperti kelompok anomik yakni tidak terorganisir secara formal dan rapi dengan aktivitas kegiatan indisidental. Namun kelompok ini sedikit lebih tampak dalam komunitas alamiah yang tidak terwakili oleh suatu organisasi formal. Seperti dalam kekerabatan, keturunan, etnik, regional, status, kelas sosial, dan lain sebagainya. Dalam perkembangannya, kelompok jenis ini bisa menata diri dan memperbaiki diri menjadi *kelompok institusional* yang semakin terlembaga.

Sedangkan *kelompok assosiasional* merupakan kelompok yang sudah menyatakan kepentingannya secara eksplisit dari suatu kalangan khusus bahkan lebih jauh lagi ada yang sudah menampakkan afiliasi politiknya terhadap partai politik tertentu. Seperti serikat buruh, organisasi pengusaha, organisasi kepemudaan, kaum industrialis, kelompok-kelompok profesi, dan lain-lain.

Setelah mengalami *tahap akumulasi* dalam permusn kebijakan publik, proses ini kemudian berlanjut pada *tahap artikulasi*. Pada tahap ini semua tuntutan termasuk tuntutan dari semua kelompok kepentingan yang ada selanjutnya diperjuangkan oleh masing-masing pemiliknya atau melalui perwakilan partai politik. Pada tahap artikulasi ini, terkadang antar kelompok terjadi benturan kepentingan. Masing-masing menginginkan kehendaknya bisa terwadahi dalam proses politik.

Benturan kepentingan antar kelompok kepentingan akan reda dan tidak menajam manakala disalurkan melalui lembaga politik yang ada, sebaliknya benturan tersebut akan memuncak dan menajam manakala tidak disalurkan bahkan tidak ada saluran resmi yang mampu memadukan antar kepentingan tersebut.

Adapun pada tahap terakhir yaitu *tahap akomodasi* dimana masing-masing kepentingan yang telah diartikulasikan oleh masing-masing pemiliknya harus segera diakomodasi dalam rumusan kebijakan. Tentu saja pada tahap ketiga ini, tidak semua tuntutan bisa diakomodasikan. Hanya beberapa aspirasi dan tuntutan dari kelompok tertentu yang bisa terakomodasi di dalamnya.

Dalam perspektif politik, tiga tahap dalam formulasi kebijakan publik di atas sebenarnya mencakup semua jenis kebijakan publik yang ada. Semuanya jenis kebijakan publik dicapai atau dirumuskan melalui proses-proses yang panjang mulai dari akumulasi, artikulasi, dan akomodasi.

Adapun beberapa kebijakan publik yang ada dapat diklasifikasikan ke dalam tiga macam, yaitu: (a) Kebijakan dalam hal alokasi dan distribusi sumber-sumber, (b) Kebijakan dalam hal penyerapan sumber-sumber material dan manusiawi (ekstraktif), dan (c) Kebijakan politik dalam hal pengaturan perilaku (Surbakti, 1984). Sehingga secara umum kebijakan publik secara tidak langsung juga dibedakan menjadi tiga bentuk tersebut, yaitu:



### 1. Kebijakan dalam Alokasi dan Distribusi Sumber

Kebijakan publik dalam hal alokasi dan distribusi sumber ini adalah pembagian dan penjatahan sumber-sumber baik yang bersifat material-jasmaniah maupun yang bersifat spiritual-rokhaniah, dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Misalnya dalam hal makanan, pakaian, tanah dan perumahan, kesehatan, pendidikan, keamanan, sarana transportasi dan komunikasi, kemudahan berusaha, rekreasi, beribadah, dan lain-lain. Kesemua hal tersebut sangat perlu dalam rangka meningkatkan harkat dan martabat manusia dalam konteks bermasyarakat. Pemerintah sebagai lembaga yang berkewajiban melakukan itu semua akan dapat memenuhinya manakala keputusan yang bersifat ekstraktif mampu memberikan sumber yang cukup bagi pemerintah selaku pembuat sekaligus pelaksana kebijakan publik.

### 2. Kebijakan dalam Penyerapan Sumber Material dan Manusiawi

Kebijakan publik yang menyangkut penyerapan sumber-sumber material antara lain adalah berupa penetapan pajak, retribusi, pengolahan barang-barang tambang, pengolahan hasil hutan dan perkebunan. Sedangkan kebijakan publik yang menyangkut penyerapan sumber-sumber manusiawi antara lain berupa seleksi dan pengangkatan atau pemilihan serta penempatan tenaga kerja, seleksi dan pengangkatan serta penempatan pegawai negeri, seleksi dan penerimaan para profesional serta tenaga ahli, dan lain-lain.

Dalam konteks penyerapan sumber manusiawi dalam pendidikan misalnya adalah seleksi dan penempatan tenaga kependidikan seperti guru, kepala sekolah, tenaga perpustakaan, teknisi, tenaga tata usaha, dan lain-lain.

### 3. Kebijakan dalam hal Pengaturan Perilaku

Kebijakan publik yang menyangkut pengaturan perilaku warga masyarakat, kelompok atau organisasi masyarakat, serta para

pejabat negara/pemerintah ini pada dasarnya adalah kebijakan publik yang bersifat *regulatif*. Keputusan jenis ini pada dasarnya mengatur hak dan kewajiban anggota masyarakat, mengatur hubungan kelompok dan organisasi dalam masyarakat, termasuk di dalamnya mengatur cara kerja pejabat pemerintah (negara).

*Keputusan regulatif* dari negara pada dasarnya mengikat terhadap perilaku semua warga negara yang biasanya dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dalam sebuah negara, banyak hal yang telah diatur dengan undang-undang, misalnya yang berkaitan dengan pendidikan. Undang-Undang yang berkaitan dengan pendidikan di Indonesia misalnya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*. Banyak undang-undang dan peraturan lain yang mengatur pendidikan di Indonesia telah banyak dibuat, baik pada masa awal kemerdekaan atau yang dikenal dengan era *Orde Lama* maupun pada masa *Orde Baru*.

Keputusan regulatif dalam sejarah Indonesia paska kemerdekaan sampai sekarang ini lebih diorientasikan kepada pengenalan (*initiating*), pengarahan (*directing*), serta penerapan (*implementing*) pembangunan (Rohdewohld, 1995). Pada era Orde Lama sehabis memperoleh kemerdekaan Indonesia dengan mengusir semua kaum penjajah di bumi pertiwi, pemerintah Indonesia menerapkan hampir semua kebijakan politik yang lebih berwatak *Instruktif* dalam memajukan bangsa. Hal ini terus berlanjut sampai dengan masa Orde Baru berkuasa. Meskipun juga harus diakui bahwa pada kedua masa tersebut partisipasi masyarakat juga dilibatkan, namun masih pada taraf yang sangat minimal.

### C. Pemecahan Masalah Pendidikan Melalui Kebijakan Politik

Banyak ahli yang telah menjelaskan mengenai kebijakan publik. Misalnya dalam menjelaskan dari pertanyaan awal yakni apakah kebijakan itu? Apakah semua kebijakan itu dapat disebut sebagai kebijakan publik? Bagaimana sebuah kebijakan disebut sebagai kebijakan publik?

Oberlin Silalahi (1989) dalam bukunya *“Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara”* banyak menjelaskan mengenai tema ini yang mengutip banyak ahli. Diantaranya adalah Hugh Heclo, yang mengatakan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Sedangkan James E. Anderson (Wahab, 1997). telah merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, dan instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan.

Menurut Perserikatan Bangsa Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman tersebut bisa yang berwujud amat sederhana atau kompleks, bersifat umum ataupun khusus, luas ataupun sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Wahab, 1997).

Suatu kebijakan sebenarnya terdiri atas banyak komponen. Menurut Charles O. Jones, komponen-komponen dari suatu kebijakan tersebut adalah mencakup lima hal yaitu: *goal, plans, program, decision,* dan *effects*.

Pertama kali suatu kebijakan yang hendak diwujudkan harus memiliki tujuan (*goal*) yang diinginkan. Kedua, tujuan yang diinginkan itu harus pula direncanakan (*plans*) atau harus ada proposal, yakni pengertian yang spesifik dan operasional untuk mencapai tujuan. Ketiga, harus ada *program*, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.

Keempatnya adalah *decision*, yaitu segenap tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Serta kelima adalah *effect*, yaitu akibat-akibat dari program baik yang diinginkan atau disengaja maupun tidak disengaja, baik yang primer maupun yang sekunder.

Banyaknya masalah yang hendak diselesaikan negara bukan berarti akan menimbulkan banyaknya kebijakan yang bersifat publik. Dalam pandangan negara, tidak semua masalah akan diambil suatu kebijakan yang sama. Bahkan tidak semua masalah akan menjadi isu publik sehingga, mendorong untuk dibuatkannya kebijakan publik. Ada juga masalah yang menjadi isu hanyalah pada level *privat* atau level *kolektif*, sehingga belum menjadi isu *publik*. Masalah *privat* adalah suatu masalah yang memiliki akibat yang terbatas, tetapi masalah *publik* adalah masalah yang memiliki akibat luas yang menyangkut hampir semua warga dalam satu wilayah.

Menurut Oberlin Silalahi (1989), ada beberapa tipe peristiwa dan isu penting dalam konteks politik yang memengaruhi dalam pembuatan kebijakan publik, meliputi:

1. *Peristiwa*, yaitu kegiatan-kegiatan manusia atau alam yang dipandang memiliki konsekuensi pada kehidupan sosial.
2. *Masalah*, yaitu kebutuhan-kebutuhan atau keinginan-keinginan manusia yang harus diatasi atau dipecahkan.
3. *Masalah umum*, yaitu kebutuhan manusia yang tidak dapat dipecahkan secara pribadi.
4. *Isu*, yaitu masalah umum yang bertentangan satu sama lain atau masalah umum yang diperdebatkan.
5. *Area isu*, yaitu sekelompok masalah-masalah umum yang saling bertentangan.

Masalah pendidikan adalah salah satu masalah yang bersifat universal. Semua manusia tanpa kecuali sangat berkepentingan terhadap pendidikan. Bagi anak dan remaja, pendidikan merupakan suatu hak yang harus diterima baik melalui sekolah (*school education*) maupun luar sekolah (*out of school education*). Bagi orang tua anak, pendidikan merupakan kewajiban yang harus diberikan kepada anaknya dalam wujud pelayanan, bimbingan, dan hal-hal lain yang mendukung pemuasan hak anak. Bagi orang dewasa, pendidikan juga merupakan hak, dalam arti hak untuk menjalani pendidikan sepanjang hayat. Dengan demikian, masalah-masalah kehidupan yang menyangkut dunia pendidikan merupakan masalah yang bersifat publik.

Bagi masyarakat kelompok marginal seperti golongan miskin maupun kaum pedalaman akan mengalami kesulitan dalam memperoleh kesempatan pendidikan secara memadai. Mereka memiliki keterbatasan dalam mencari layanan pendidikan yang bermutu dan mudah dijangkau secara geografis. Sehingga yang terjadi, kelompok miskin dan kaum pedalaman ini hanya memperoleh layanan pendidikan yang kurang bermutu dan kurang terjangkau dari segi geografis.

Dalam konteks ini, termasuk dalam kelompok masyarakat marginal adalah golongan perempuan. Banyak perempuan di banyak daerah, mengalami pembatasan-pembatasan. Tidak hanya pada jaman Kartini perempuan sering hanya diidentikkan dengan masalah *dapur*, *sumur*, dan *kasur* (hanya menenak nasi, mencuci, dan sebagai teman tidur). Pada jaman modern sekalipun, perempuan sering dilecehkan dan dikekang dalam banyak segi termasuk dalam memperoleh kesetaraan pendidikan.

Sedangkan masyarakat yang masuk lapisan menengah dan lapisan atas, banyak diuntungkan untuk memperoleh dan memilih layanan pendidikan yang disukai. Mereka bisa 'membeli' lembaga pendidikan yang disukai untuk dimasuki, termasuk pada lembaga-lembaga pendidikan (sekolah dan universitas) yang dikenal '*favorite*'.

Fenomena dualistik di atas menunjukkan adanya masalah berkaitan dengan kesenjangan pendidikan antara kelas dan kelompok sosial atas dengan kelompok sosial bawah, antara desa dengan kota, antara laki-laki dengan perempuan, antara pusat dan daerah. Pada satu pihak ada kelompok masyarakat yang diuntungkan, sedangkan di pihak lain ada golongan yang kurang diuntungkan.

Persoalan lain dalam dunia pendidikan adalah menyangkut kendala pluralisme yang amat kompleks dari masyarakat Indonesia. Sehingga, sejak tanggal 1 Januari 2001 Indonesia telah melakukan terobosan dengan melaksanakan otonomi daerah untuk masing-masing Daerah Tingkat II. Konsekwensi dari terobosan tersebut adalah beberapa segi dari pengelolaan pendidikan juga mengalami otonomi daerah. Hal ini secara positif bisa mendekatkan problem pendidikan terhadap kondisi multikultural bangsa Indonesia.

Semua persoalan yang telah disebut di atas merupakan persoalan yang bersifat publik. Sehingga bila sebuah formulasi kebijakan yang ditujukan untuk memecahkan masalah-masalah krusial seperti pendidikan sebagaimana disebut di atas, maka tergolong sebagai kebijakan publik. Yakni kebijakan yang pada dasarnya mengatur hak dan kewajiban anggota masyarakat, mengatur hubungan kelompok dan organisasi dalam masyarakat, termasuk di dalamnya mengatur cara kerja pejabat pemerintah (negara) dalam bidang pendidikan. Kebijakan semacam ini bersifat mengikat sasaran yang terkena kebijakan ini.

---



## BAB V

# FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### A. Pengertian Formulasi Kebijakan Pendidikan

Sebagaimana telah sedikit disinggung pada bagian bab sebelumnya bahwa banyak ahli yang telah menjelaskan mengenai pengertian kebijakan. Terutama banyak dijelaskan pengertian kebijakan publik (*public policy*). Namun penjelasan khusus mengenai kebijakan pendidikan (*educational policy*) belum banyak disinggung oleh para ahli. Hal ini karena sedikit berbeda antara kebijakan publik dengan kebijakan pendidikan, baik menyangkut dimensi tujuan, isi, cakupan, pelaku, maupun dimensi yang lain.

Istilah kebijakan pendidikan banyak dikonotasikan dengan istilah perencanaan pendidikan (*educational planning*), rencana induk tentang pendidikan (*master plan of education*), pengaturan pendidikan (*educational regulation*), kebijakan tentang pendidikan (*policy of education*), politik pendidikan (*educational politics*), serta istilah lain yang mirip dengan istilah tersebut (Wirajoeda, 1986). Namun bagi penulis, istilah-istilah itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna dari masing-masing yang ditunjuk oleh istilah tersebut.

*Kebijakan pendidikan* merupakan produk politik sebagai kebijakan negara sehingga kebijakan pendidikan menjadi bagian penting dari kebijakan publik. *Kebijakan pendidikan* merupakan kebijakan publik yang mengatur perilaku yang berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi sumber, dan distribusi sumber di bidang pendidikan.

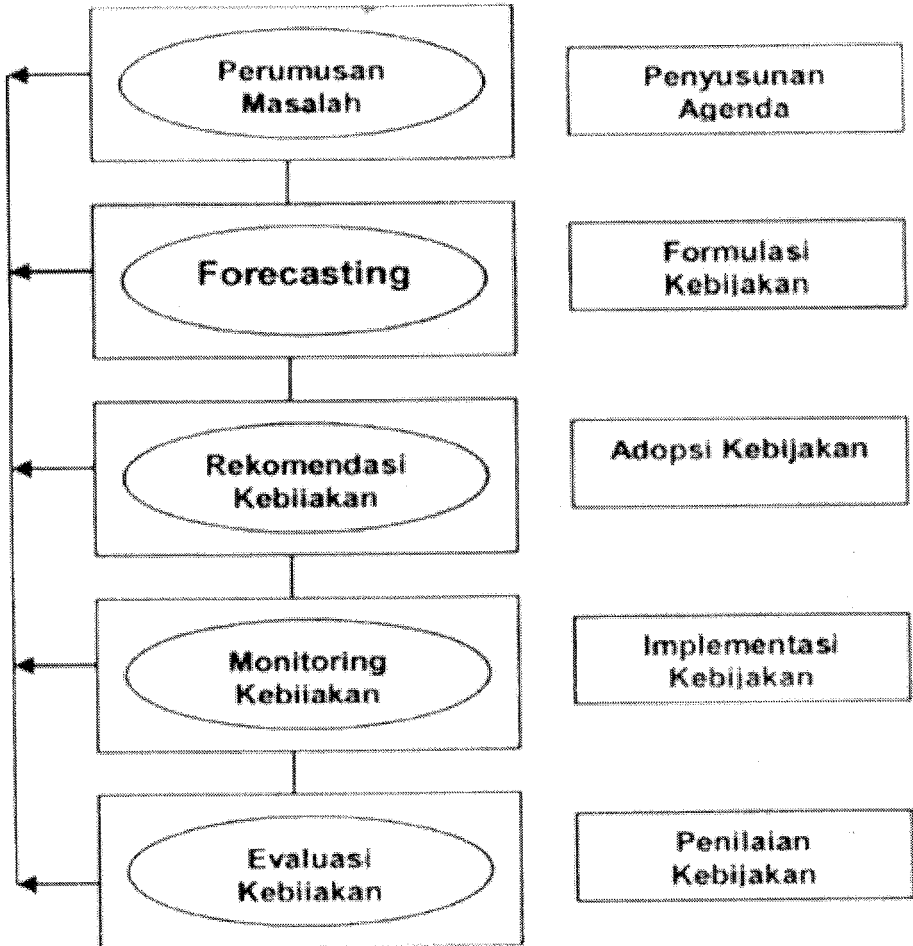


Dalam konteks yang lebih umum, Hugh Heclo (Silalahi, 1989) menyebutkan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengartikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak, bisa berwujud yang amat sederhana ataupun yang kompleks, bisa bersifat umum ataupun khusus, bisa luas ataupun sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Wahab, 1997).

Dengan demikian kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan arah tindakan dari pihak yang memiliki otoritas yang mengatur perilaku masyarakat berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi sumber, dan distribusi sumber di bidang pendidikan. Kebijakan pendidikan umumnya berupa keputusan dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya sebagai pedoman bertindak bagi komunitas pendidikan dan segenap masyarakat. Pedoman tersebut berisi hal-hal yang bersifat sederhana ataupun kompleks, khusus ataupun umum, terperinci ataupun global yang dirumuskan melalui proses politik untuk tujuan penyelenggaraan pendidikan maupun untuk penyelesaian masalah-masalah pendidikan.

Secara umum, kebijakan pendidikan dapat dengan mudah dipahami apabila dikaji tahap demi tahap. William Dunn (1994) menggambarkan proses kebijakan sesuai dengan lima tahapan:

Bagan 5.1  
Tahapan Proses Kebijakan Pendidikan



(Sumber: William Dunn, 1994)

*Pertama*, prumusan kebijakan pendidikan merupakan upaya memberikan informasi mengenai aneka kondisi yang menimbulkan masalah misalnya meningkatnya jumlah kelahiran anak yang akan menyebabkan masalah akses pendidikan, atau bencana banjir berdampak banyak sekolah yang terendam dan bahkan roboh yang akan menyebabkan sulitnya pelaksanaan pembelajaran dan ujian nasional. *Kedua*, formulasi kebijakan pendidikan merupakan upaya

memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan pendidikan. Misalnya kebijakan wajib belajar 15 tahun. *Ketiga*, rekomendasi kebijakan pendidikan merupakan upaya memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. *Keempat*, monitoring kebijakan pendidikan merupakan upaya memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan pendidikan termasuk aneka kendalanya. *Kelima*, evaluasi kebijakan pendidikan merupakan upaya memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan pendidikan.

## **B. Akar Masalah Munculnya Kebijakan Pendidikan**

Suatu kebijakan diambil dan diputuskan biasanya dilatarbelakangi oleh adanya masalah. Masalah biasanya muncul ketika ada deskripsi antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia nyata (*das sein*). Sedangkan kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka mengurangi kesenjangan (*descripancy*) atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata tersebut.

Paling tidak ada dua hal yang dapat dirasakan sebagai pemicu adanya masalah: *Pertama*, bahwa perjalanan kehidupan suatu bangsa mengalami lika-liku yang beraneka ragam. Bahkan lika-liku perjalanan suatu bangsa tersebut terkadang menghadapi suatu hal sulit diduga serta belum pernah dikenali sebelumnya. Sehingga hal-hal baru yang datangnya sulit dikenali sebelumnya itu membutuhkan upaya baru pula dalam menghadapinya atau mengatasinya. Misalnya, masalah pendidikan anak-anak yang terlantar akibat kerusuhan antar etnis di Ambon, Sampit, serta Poso, yang sebelumnya tidak pernah diperkirakan. Hal ini membutuhkan suatu kebijakan pemerintah yang tepat untuk mengatasi masalah baru tersebut.

*Kedua*, adanya tuntutan (*expectation*) yang lebih tinggi dari sekedar yang ada selama ini. Misalnya, akibat minimnya kesejahteraan guru yang berefek pada kandasnya upaya peningkatan mutu lulusan pendidikan, membutuhkan trobosan kebijakan baru dari pemerintah dalam menaikkan anggaran pendidikan khususnya gaji guru.

Masalah yang dihadapi oleh masing-masing bangsa sangat beragam dengan bobot kesulitan yang beragam pula. Bangsa Indonesia sebagai salah satu bangsa di dunia juga menghadapi masalah pendidikan. Menurut Sidharto (1995), masalah yang dihadapi bangsa Indonesia mencakup lima pokok masalah, yaitu: (1) pemerataan pendidikan, (2) daya tampung pendidikan, (3) relevansi pendidikan, (4) kualitas pendidikan, dan (5) efisiensi dan efektifitas pendidikan.

*Permasalahan pemerataan pendidikan* muncul karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa semua warga negara berhak mendapatkan pengajaran/pendidikan. Amanat dasar dari bunyi UUD 1945 tersebut memaksa kepada pemerintah untuk dapat menyediakan layanan pendidikan seluas-luasnya kepada semua warga negara dengan tanpa ada diskriminasi. Minimal pemerintah harus bisa mengentaskan semua warganya untuk bisa mencapai tingkat pendidikan menengah di era awal milenium ketiga.

Lebih-lebih setelah dicanangkan pemberian kesempatan pendidikan seluas-luasnya pada Konferensi Pendidikan untuk Semua (*Education for All*) di Thailand tahun 1990, semakin memberikan daya dorong bagi pemerintah untuk membuka layanan pendidikan kepada seluruh warganya agar bisa mengenyam pendidikan setinggi-tingginya.

*Permasalahan daya tampung pendidikan* juga dimiliki bangsa Indonesia terutama ketika sejak tahun 1960-an terjadi *baby boom* yang masalahnya baru dirasakan pada tahun 1970-an sampai sekarang. Permasalahan daya tampung adalah permasalahan yang berkaitan dengan tingginya jumlah anak usia sekolah yang kurang diimbangi dengan ketersediaannya jumlah sekolah yang ada secara merata. Kondisi

ini menyebabkan tidak semua anak usia sekolah bisa ditampung untuk masuk sekolah. Namun setelah berjalan sekian puluh tahun, sejak tahun 2010, banyak sekolah yang tidak dapat murid sebagai akibat laju pendirian sekolah meningkat tajam sementara jumlah anak semakin menurun sebagai bentuk keberhasilan program KB. Kondisi ini memaksa pemerintah melakukan *regrouping policy* dengan cara menggabungkan sekolah-sekolah yang tidak ada muridnya ke sekolah-sekolah terdekat. Bahkan beberapa sekolah tingkat dasar dan menengah digabung manajemennya menjadi sekolah satu atap.

*Permasalahan relevansi pendidikan* dirasakan bangsa Indonesia ketika terjadi ketidakcocokan atau ketidaksesuaian antara isi pendidikan dengan realitas kebutuhan masyarakat. Permasalahan relevansi ini antara ditandai dengan rendahnya *rate of return* (RoR) lulusan sekolah. Dengan kata lain, para lulusan sekolah masih memiliki tingkat yang sangat rendah dalam hal adaptasi dengan tuntutan dunia kerja. Akibatnya banyak lulusan sekolah kita yang tidak dapat diserap oleh dunia kerja.

Untuk mengatasi permasalahan relevansi, pada tahun 1990-an ketika Wardiman Joyohadikusumo selaku Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI pernah melakukan terobosan kebijakan yang dikenal dengan program "*link and match*". Namun karena program tersebut dilakukan lebih bersifat "*borrowing*" yaitu meminjam atau mengadopsi secara instan program dari negara lain untuk diterapkan di Indonesia, akibatnya kebijakan terobosan tersebut lebih banyak kegagalannya daripada keberhasilannya.

*Permasalahan kualitas pendidikan* juga tidak kalah ruwetnya dibanding permasalahan yang disebut sebelumnya yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Indikator paling nyata dari rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia adalah rendahnya perolehan hasil ujian belajar siswa. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh Balitbang Departemen Pendidikan Nasional menunjukkan perolehan NEM siswa untuk semua jenjang sekolah masih tergolong rendah (Suryadi dan Tilaar, 1994).

Sedangkan *permasalahan efisiensi dan efektifitas pendidikan* merupakan suatu masalah yang memiliki cakupan sangat luas. *Efisiensi pendidikan* adalah tercapainya maksimalisasi tujuan pendidikan dengan pengorbanan yang minimal. Atau tercapainya tujuan pendidikan tanpa ada suatu pemborosan. Sedangkan *efektifitas pendidikan* adalah tercapainya tujuan pendidikan secara baik dan memadai. Dengan demikian apabila suatu pendidikan dapat berlangsung secara efisien dan efektif, berarti tujuan pendidikan dapat dicapai dengan bagus dan terlaksana tanpa adanya pengorbanan.

### C. Aneka Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Suatu kebijakan pendidikan dirancang dan dirumuskan untuk selanjutnya dapat diimplementasikan, sebenarnya tidak begitu saja dibuat. Kebijakan pendidikan yang dirumuskan secara hati-hati lebih-lebih yang menyangkut persoalan krusial atau persoalan makro, maka hampir pasti formulasi kebijakan pendidikan tersebut dilandasi oleh suatu faham teori tertentu. Dalam proses formulasinya, para pemegang kewenangan pengambilan kebijakan (*decision maker*) terlebih dahulu telah mempertimbangkan secara masak-masak (rasionalitas, proses, hasil, serta efek samping yang ada).

Dalam pandangan Hodgkinson, dalam semua jenis formulasi kebijakan selalu berkaitan dengan aspek *metapolicy*, karena akan menyangkut hakikat (*substance*), sudut pandang (*perspective*), sikap (*attitude*), dan perilaku (*behaviour*) yang tersembunyi maupun yang nyata dari aktor-aktor yang bertanggung jawab (Wahab, 1997). *Metapolicy* mempersoalkan mengapa dan bagaimana sebuah kebijakan (termasuk pendidikan) dipikirkan dan dirumuskan. Bahkan kajian *metapolicy* ini bisa mengarah kepada kajian yang bersifat filosofik.

Dalam bahasan ini, penulis tidak akan menelusuri dan mengupas lebih jauh sampai kepada kajian filosofik dari sebuah kebijakan, namun

dalam hal ini catatan penting yang perlu diketengahkan dalam buku ini adalah semua kebijakan termasuk dalam kebijakan pendidikan selalu dirumuskan dengan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan teoritis tertentu.

Secara teoritik, suatu kebijakan pendidikan dirumuskan dengan mendasarkan diri pada landasan pemikiran yang lebih ilmiah empirik. Kajian ini menggunakan pola pendekatan yang beragam sesuai dengan faham teori yang dianut oleh masing-masing penentu kebijakan. Dalam kajian ini, paling tidak ada dua pendekatan yang dapat direkomendasikan kepada para penentu/berwenang dalam menformulasikan suatu kebijakan pendidikan. Dua pendekatan dalam formulasi kebijakan pendidikan tersebut adalah: (1) *Social Demand Approach*, dan (2) *Man-Power Approach*.

### 1. Social Demand Approach

*Social demand approach* adalah suatu pendekatan dalam formulasi kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat. Pada pendekatan jenis ini para pengambil kebijakan akan terlebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat sebelum mereka menformulasikan kebijakan pendidikan yang ditanganinya. Bahkan kalau perlu mereka melakukan *hearing* dan menangkap semua aspirasi dari bawah secara langsung.

Pada masyarakat yang sudah maju, proses penjarangan aspirasi dari masyarakat lapisan bawah (*grass-root*) bisa dilakukan melalui banyak cara, misalnya: melalui jajak pendapat, arus wacana yang berkembang, penelitian, atau dengan cara pemilihan umum. Sedangkan yang berlaku pada masyarakat yang masih belum maju, proses penjarangan aspirasi dari bawah biasanya melalui *rembug deso, jagong, sarasehan*, dan sebagainya.

Pendekatan *social demand* sebenarnya tidak semata-mata merespon aspirasi masyarakat sebelum dirumuskannya kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa formulasi maupun implementasi kebijakan pendidikan.

Contoh jenis pendekatan *social demand* adalah: ketika masyarakat mulai resah dengan melihat semakin terpuruknya dunia pendidikan yang ditandai oleh rendahnya kualitas layanan pendidikan yang diberikan sekolah serta mandulnya lembaga sekolah dalam menghasilkan lulusan yang kreatif dan inovatif; maka kemudian pemerintah dengan tanggap terhadap kegelisahan masyarakat tersebut dengan membuat kebijakan baru pendidikan yakni dicanangkannya otonomi sekolah. Kebijakan otonomi sekolah yang banyak dikenal dengan program *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)* ini sebenarnya merupakan jawaban atas kondisi ketergantungan sekolah terhadap birokrasi pemerintah yang menyebabkan kinerja sekolah menjadi kurang kreatif dan kaku dalam melayani siswanya. Sehingga harapannya, dengan dirumuskan dan diberlakukannya program MPMBS tersebut, diharapkan sekolah bisa lebih kreatif dan adaptif dalam memberikan layanan pendidikan secara optimal sesuai dengan perkembangan yang ada serta tuntutan masa depan. Hal ini pada akhirnya sekolah akan mampu menghasilkan lulusan yang kreatif, inovatif, dan adaptif dalam hidup di masyarakat.

Melihat dari penjelasan di atas, pendekatan kebutuhan sosial (*social demand approach*) dalam formulasi kebijakan dapat digolongkan ke dalam tipe formulasi kebijakan yang bersifat pasif. Artinya, suatu kebijakan baru dapat dirumuskan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu. Dengan demikian,



para pejabat berwenang hanya menunggu dan selalu menunggu. Namun dari sisi positif, model pendekatan ini lebih demokratis sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat dan pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan akan selalu mendapat dukungan dari masyarakat, sehingga keberhasilan pelaksanaannya akan tinggi dan risiko kegagalannya akan rendah.

## 2. Man-Power Approach

Pendekatan *man-power* ini sangat berbeda dengan pendekatan sebelumnya. Pendekatan jenis ini lebih menitik-beratkan kepada pertimbangan-pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumberdaya manusia (*human resources*) yang memadai di masyarakat. Pendekatan *man-power* ini tidak melihat apakah ada permintaan dari masyarakat atau tidak, apakah masyarakat menuntut untuk dibuatkan suatu kebijakan pendidikan tertentu atau tidak; tetapi yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan.

Seorang pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mampu menjalankan fungsi-fungsi kepemimpinannya juga harus sebagai seorang yang visioner. Ia tidak hanya sekedar menjalankan tugas-tugas rutin dan ritual dalam memimpin masyarakatnya; akan tetapi ia juga bisa melihat jauh ke depan cita-cita yang akan dicapai masyarakatnya serta cara-cara untuk mencapainya.

Dengan kemampuan visioner dari sang pemimpin yang mampu melihat jauh ke depan cita-cita yang akan menjadi tujuan masyarakatnya, maka sang pemimpin tersebut bisa membuat langkah-langkah antisipasi dan adaptasi dalam mengarahkan masyarakatnya sesuai dengan arah yang benar, tanpa harus terlebih dahulu menunggu adanya tuntutan dari anggota-anggota masyarakatnya.

Dalam pendekatan *man-power*, pemerintah sebagai pemimpin suatu bangsa pada umumnya melihat bahwa suatu bangsa akan bisa maju manakala memiliki banyak warga yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang memadai. Dengan kata lain, memiliki kualitas sumberdaya manusia (*human resources*) yang dapat diandalkan. Salah satu indikator empirik dari penguasaan kualitas dari masing-masing warga bangsa adalah tingkat pendidikan formal para anggotanya. Oleh karena itu pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang menformulasikan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk menformulasikan kebijakan pendidikan engan alasan-alasan sebagaimana di atas.

Contoh pendekatan jenis ini adalah: kebijakan tentang pencangan wajib belajar (wajar) 6 tahun bagi anak usia 7-12 tahun, yang dilanjutkan dengan wajar 9 tahun bagi anak usia 7-15 tahun di Indonesia. Hal ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada saat itu dengan dasar pertimbangan-pertimbangan rasional dan pragmatis untuk menaikkan kualitas pendidikan mayoritas penduduk Indonesia. Lebih-lebih bagi mereka yang berada jauh dari pusat-pusat kebudayaan serta tinggal di daerah terpencil agar bisa mengenyam pendidikan formal lebih lama. Sehingga, bila para penduduk Indonesia ditingkatkan pendidikan formalnya, maka diharapkan kualitas sumberdaya manusia Indonesia akan meningkat pula.

Sebenarnya kebijakan pendidikan pemerintah Indonesia dalam pencanangan wajar 6 tahun dan disusul wajar 9 tahun merupakan program yang sudah dilakukan sebelumnya oleh bangsa-bangsa lain di dunia. Bahkan untuk bangsa di kawasan Asia, seperti Singapura, Taiwan, Korea Selatan, lebih-lebih Jepang, sudah sejak lama menerapkan program serupa. Pada negara-negara tersebut, wajib belajar dari penduduknya sudah mencapai setingkat SLTA. Dengan kata lain, Angka partisipasi siswa SLTA

sudah mencapai 100% yang berarti semua anak usia SLTA di negara-negara tersebut sudah bersekolah.

Dari uraian tersebut, dapat dipetik aspek penting dari pendekatan jenis kedua ini, bahwa secara umum lebih bersifat otoriter. *Man-power approach* kurang menghargai proses demokratis dalam formulasi kebijakan pendidikan, terbukti formulasi kebijakannya tidak diawali dari adanya aspirasi dan tuntutan masyarakat, akan tetapi langsung saja dirumuskan sesuai dengan tuntutan masa depan sebagaimana dilihat oleh sang pemimpin visioner. Sehingga terkesan adanya cara-cara otoriter dalam pendekatan jenis kedua ini. Namun dari sisi positifnya, dalam pendekatan man-power ini proses formulasi kebijakan pendidikan yang ada lebih berlangsung efisien dalam proses formulasinya, serta lebih berdimensi jangka panjang.

#### **D. Proses Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Sebelum menformulasikan kebijakan pendidikan, maka seorang perumus kebijakan umumnya mempertimbangkan terhadap aneka komponen suatu kebijakan pendidikan. Komponen-komponen dari suatu kebijakan pendidikan tersebut adalah mencakup lima hal penting yaitu: tujuan (*goal*), rencana (*plans*), program (*programme*), keputusan (*decision*), serta terakhir adalah dampak (*effects*).

Pertama kali suatu kebijakan pendidikan yang hendak diwujudkan harus memiliki tujuan (*goal*) yang jelas sebagaimana diinginkan. Kedua, tujuan yang diinginkan itu harus pula direncanakan (*plans*) atau harus ada proposal secara matang, yakni pengertian yang spesifik dan operasional untuk mencapai tujuan. Ketiga, harus ada program, yaitu upaya dan cara-cara dari yang berwenang untuk mencapai tujuan. Keempatnya adalah *decision*, yaitu segenap tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Serta kelima adalah *effect*, yaitu akibat-akibat dari program yang akan dijalankan baik yang

diinginkan atau disengaja maupun tidak disengaja, baik yang primer maupun yang sekunder.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa salah satu alasan dirumuskannya kebijakan pendidikan adalah berawal dari beberapa masalah yang hendak diselesaikan dalam suatu masyarakat atau negara. Masalah-masalah tersebut bukan berarti akan direspon semua oleh pemerintah dengan munculnya banyak kebijakan, akan tetapi hanya sebagian saja menurut skala prioritas urgensinya dan emergensinya.

Dalam pandangan negara, tidak semua masalah akan diambil suatu kebijakan yang sama. Bahkan tidak semua masalah akan menjadi isu publik sehingga, mendorong untuk dibuatkannya kebijakan publik. Ada juga masalah yang menjadi isu hanyalah pada level *privat* atau level *kolektif*, sehingga belum menjadi isu *publik*. Masalah *privat* adalah suatu masalah yang memiliki akibat yang terbatas, tetapi masalah *publik* adalah masalah yang memiliki akibat luas yang menyangkut hampir semua warga dalam satu wilayah.

Misalnya pada masa pemerintahan Orde Baru berkuasa di Indonesia, banyak kebijakan publik yang di dalamnya termasuk kebijakan pendidikan telah dirancang, dirumuskan, dan diterapkan. Sebagai sebuah rezim yang telah berkuasa selama tiga puluh dua tahun, tentu banyak hal yang telah dilakukan, terutama dalam proses-proses politik untuk memformulasikan dan menerapkan kebijakan publik dalam bidang pendidikan.

Pada masa Orde Baru disinyalir banyak kebijakan pendidikan yang dirumuskan tidak melalui proses yang normal dan wajar. Formulasi kebijakannya kurang melalui tiga proses lazim yakni: *akumulasi*, *artikulasi*, dan *akomodasi*. Suatu formulasi kebijakan publik yang dilakukan dengan cara tidak melalui proses politik secara normal dan wajar, pada akhirnya akan menghadapi problem legitimasi.

Problem legitimasi tersebut berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah. Sehingga

keputusan kebijakan tersebut menjadi tidak mendapat dukungan (*illegitimated*). Masyarakat yang hanya menerima saja tanpa dilibatkan atau diajak untuk memperdebatkan rencana kebijakan serta dilibatkan dalam proses formulasinya, biasanya akan pasif menerimanya bahkan menolak.

Oleh karena itu, kebijakan publik yang normal dan wajar adalah kebijakan yang dilakukan melalui proses-proses politik yang normal dan wajar pula, dimana masyarakat ikut terlibat di dalam proses formulasinya. Mulai dari *akumulasi*, kemudian *artikulasi*, dan berakhir dengan *akomodasi*.

Pada umumnya suatu kebijakan paling tidak dilakukan melalui dua tahap. Dua tahap tersebut yaitu tahap *formulasi* dan *pelaksanaan* atau *penerapan* kebijakan (Silalahi, 1989). Meskipun bisa ditambahkan satu lagi yaitu: tahap *pemantapan* kebijakan (Lindblom, 1968). Masing-masing tahap tersebut memiliki proses yang berbeda. Pada tahap *formulasi* kebijakan akan dibahas dengan melalui proses politik yang amat kompleks dan analitis, dimana di dalam proses tersebut berlangsung secara dialektis sehingga terkadang tidak mengenal saat awal dan akhir.

Batas-batas dari proses tersebut menurut **Charles Lindblom** adalah berjalan secara tidak pasti tanpa batas awal dan akhir yang jelas. Menurutny, formulasi sebuah kebijakan diartikan sebagai berikut:

*“an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a... complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies”*; (Lindblom, 1968).

Serupa dengan pendapat **Lindblom** di atas, **Raymond Bauer** menjelaskan bahwa tahap formulasi kebijakan sesungguhnya merupakan proses transformasi dari input menjadi output politik (Wahab, 1997). Sedangkan ahli lain yang bernama **Udoji** lebih memberikan pengertian dari sisi proses yang lebih operasional. Menurut **Udoji** formulasi

kebijakan merupakan proses yang berkenaan dengan pengartikulasian dan *pendefinisian masalah*, formulasi *kemungkinan jawaban* terhadap segenap tuntutan politik, *penyampaian segenap tuntutan* tersebut ke dalam sistem politik, *pemberian sanksi atau legitimasi terhadap tindakan yang dipilih*, serta *pengesahan atas pelaksanaan, pengawasan, dan umpan balik* (Udoji, 1981).

Sementara dari sisi implemementasi, sebuah kebijakan pada dasarnya dilaksanakan tidak sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui beberapa saluran birokrasi yang ada; Melainkan lebih jauh lagi menyangkut juga masalah-masalah konflik, pilihan keputusan, dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Termasuk dalam konteks ini adalah kebijakan pendidikan.

Sampai sekarang ini banyak ahli telah banyak mengembangkan model, pendekatan, konsep dan rancangan untuk menganalisis formulasi kebijakan negara beserta komponen-komponennya. Secara tipikal, pembuatan dan formulasi kebijakan merupakan sebuah tindakan yang berpola. Formulasi kebijakan hampir selalu dilakukan sepanjang waktu serta melibatkan banyak keputusan yang diantaranya merupakan keputusan *rutin* serta keputusan *tidak rutin*. Sehingga dalam proses formulasi sebuah kebijakan sehari-hari amat jarang dijumpai adanya kebijakan yang hanya terdiri atas keputusan tunggal (Wahab, 1997).

### 1. Teori Formulasi Kebijakan

Sebenanannya ada banyak teori yang menjelaskan tentang formulasi kebijakan negara. Namun, secara umum para ahli ilmu sosial mengelompokkan ada tiga teori tentang formulasi kebijakan negara sebagaimana telah dikutip di dalam bukunya **Solichin Abdul Wahab (1997)**. Ketiga teori kebijakan negara tersebut adalah: teori *rasional komprehensif*, teori *incremental*, dan teori *pengamatan terpadu*.

## a) Teori Rasional Komprehensif

Teori *Rasional Komprehensif* ini menjelaskan bahwa: (a) dalam pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain; (b) Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang dipedomani oleh pembuat keputusan, amat jelas dan dapat ditetapkan rankingnya sesuai dengan urutan kepentingannya; (c) Pelbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama; (d) Akibat-akibat seperti biaya dan manfaat yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih juga diteliti secara seksama; (e) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya; (f) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan.

## b) Teori Incremental

Teori ini menjelaskan bahwa, dalam setiap pengambilan pengambilan keputusan selalu diusahakan menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif) dan pada saat yang sama dianjurkan lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

Dari penjelasan tersebut, maka *teori incremental* ini berintikan pada: (a) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait daripada sebagai sesuatu yang saling terpisah; (b) Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang secara langsung berhubungan dengan pokok masalah, sedangkan alternatif-alternatif lain hanya dipandang berbeda

secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijakan yang ada sekarang.

Selanjutnya teori incremental ini menyebutkan: (c) Dari setiap alternatif yang ada sesungguhnya hanyalah yang akan punya akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi; (d) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan diredefinisikan secara teratur; (e) Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan masalah yang tepat bagi setiap masalah. Sehingga keputusan yang baik hanyalah terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana mencapai tujuan; (f) Pembuat keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya kongkrit dalam mengatasi masalah yang ada sekarang daripada sebagai upaya menyodorkan tujuan-tujuan yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

#### c) Teori Pengamatan Terpadu

Teori yang ketiga ini agak berbede dengan dua yang disebut di atas. Teori ini lebih mengandalkan pada pendekatan sistem dengan melihat serta melibatkan segenap komponen sistem secara terpadu. Misalnya, keputusan-keputusan yang merupakan kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan penganut teori inkremental akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan-kepentingan dari kelompok yang kuat dan mapan serta kelompok-kelompok yang mampu mengorganisasikan kepentingannya dalam masyarakat. Sementara itu kepentingan dari kelompok-kelompok yang lemah dan yang secara politis tidak mampu mengorganisasikan kepentingannya jelas akan terabaikan.



## 2. Teori Formulasi Kebijakan dalam Pendidikan

Berbeda dengan tiga teori formulasi kebijakan negara pada umumnya yang telah disebutkan oleh Solichin Abdul Wahab di atas, di bawah ini Hudson mengelompokkan teori formulasi kebijakan pendidikan menjadi lima teori. Kelima teori tersebut menurut Hudson adalah: (a) teori *radikal*, (b) teori *advokasi*, (c) teori *transaktif*, (d) teori *sinoptik*, dan (e) teori *incremental*.

### a) Teori Radikal

Teori radikal (*radical theory*) ini menekankan kebebasan lembaga lokal dalam menyusun sebuah kebijakan pendidikan. Semua kebijakan pendidikan yang menyangkut penyelenggaraan dan perbaikan penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah diserahkan kepada daerah. Sehingga negara atau pemerintah pusat tidak perlu repot-repot menyusun sebuah rencana kebijakan pendidikan bila pada akhirnya kurang sesuai dengan kondisi lokal. Lebih-lebih kondisi masing-masing daerah memiliki tingkat keragaman dan kekhasan sendiri-sendiri yang tidak bisa disamakan satu sama lain.

Teori ini berasumsi bahwa '*tidak ada lembaga atau organ pendidikan lokal yang persis sama satu sama lain*'. Sehingga untuk menyusun kebijakan pendidikan yang dianggap terbaik adalah diserahkan sepenuhnya kepada lembaga-lembaga lokal yang secara hakiki memiliki karakteristik yang relatif plural, serta yang mengetahui persoalan untuk dirinya sendiri. Dari sini nampak jelas bahwa teori radikal ini sangat menghargai *desentralisasi* dalam formulasi kebijakan pendidikan.

### b) Teori Advokasi

Teori advokasi (*advocacy theory*) agak berbeda dengan teori radikal di atas. Teori advokasi ini tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan seperti karakteristik lembaga, lingkungan sosial

dan kultural, lingkungan geografis, serta kondisi lokal lainnya. Kesemua macam corak karakteristik dan perbedaan lingkungan tersebut menurut teori ini hanyalah perbedaan yang didasarkan pada pengamatan empirik semata. Sebaliknya, teori advokasi ini lebih mendasarkan pada argumentasi yang rasional, logis, dan bernilai. Sehingga dalam hal ini pemerintah pusat sangat perlu menyusun kebijakan pendidikan yang bersifat nasional demi kepentingan umum, serta demi melindungi lembaga-lembaga dan organ-organ pendidikan yang relatif masih marginal dibanding lembaga atau organ pendidikan lain yang sudah maju.

Teori advokasi bersumber dari akar teori konflik yang merekomendasikan pemberian kewenangan negara atau pemerintah pusat untuk membatasi kelas atau kelompok-kelompok dominan yang bisa merugikan kelas marginal. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu menyeimbangkan kemajuan pendidikan antar daerah. Dengan demikian ketimpangan pendidikan antar daerah bisa dieliminir.

### c) *Teori Transaktif*

Teori transaktif (*transactive theory*) ini menekankan bahwa formulasi kebijakan sangat perlu didiskusikan secara bersama terlebih dahulu dengan semua pihak. Proses pendiskusan ini perlu melibatkan sebanyak mungkin pihak-pihak terkait, termasuk dalam hal ini adalah dengan personalia lembaga pendidikan di tingkat lokal. Hasil dari proses diskusi tersebut kemudian dievolusikan atau digelindingkan terlebih dahulu secara perlahan-lahan.

Pada dasarnya, teori transaktif ini sangat menekankan harkat individu serta menjunjung tinggi kepentingan masing-masing pribadi. Keinginan, kebutuhan, dan nilai-nilai individu

diteliti satu persatu dan diajak bersama dalam formulasi kebijakan pendidikan.

d) *Teori Sinoptik*

Teori sinoptik (*synoptic theory*) lebih menekankan bahwa dalam menyusun sebuah kebijakan supaya menggunakan metode berpikir sistem. Obyek yang dirancang dan terkena kebijakan, dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dengan tujuan yang sering disebut dengan '*misi*'. Oleh karena itu, teori ini sering juga disebut *teori sistem*, atau *teori pendekatan sistem rasional*, atau *teori rasional komprehensif*.

e) *Teori Incremental*

Teori inkremental (*incremental theory*) ini adalah teori yang menekankan pada formulasi kebijakan pendidikan yang berjangka pendek serta berusaha menghindari perencanaan kebijakan yang berjangka panjang. Penekanan semacam ini diambil disebabkan karena masalah-masalah yang dihadapi serta performa dari para personalia pelaksana kebijakan dan kelompok yang terkena kebijakan sulit diprediksi. Setiap saat, setiap tahun, dan setiap periode waktu mengalami perubahan yang sangat kompleks.

Oleh karena itu menurut teori inkremental ini, amatlah sulit dan amatlah kurang cermat manakala sebuah kebijakan pendidikan yang berdimensi jangka panjang akan diterapkan pada suatu keadaan yang sesungguhnya selalu berubah-ubah. Kebijakan yang paling tepat adalah kebijakan pendidikan yang berjangka pendek yang relevan dengan masalah pada saat itu juga.

Demikianlah beberapa teori formulasi kebijakan yang telah dideskripsikan panjang lebar, baik yang menyangkut teori formulasi kebijakan pada umumnya serta teori formulasi kebijakan khusus

pendidikan. Tentu saja masing-masing teori yang ada tersebut memiliki kekhasan dan implikasi positif dan negatifnya sendiri-sendiri bila diterapkan. Ia hanya akan tepat atau memiliki banyak nilai positif manakala diterapkan pada konteks masalah yang relevan.

Namun tidak tertutup kemungkinan bahwa satu masalah akan bisa dipecahkan dengan menggunakan beberapa teori secara *eklektis-sinergis*. Misalnya dalam mengatasi persoalan ketimpangan antar daerah soal *mutu pendidikan* yang menjadi problem bangsa Indonesia sejak tahun 1970-an sampai sekarang, maka pemecahan kebijakan yang relevan adalah dengan menggunakan teori *radikal*, *advokasi*, dan *sinoptik* secara *eklektis-sinergis*. Aspek-aspek yang bisa ditangani dan diselesaikan lembaga lokal, hendaknya diserahkan kepada kreatifitas lokal; sedangkan hal-hal mesti ditangani pemerintah pusat, supaya diupayakan pusat. Seluruh upaya tersebut dilakukan dalam kerangka sistem.

---



## BAB VI

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### A. Pengertian

Menurut pandangan ahli-ahli dalam ilmu sosial, proses implementasi suatu kebijakan pendidikan berlangsung lebih rumit dan kompleks dibandingkan dengan proses formulasinya. Proses implementasi kebijakan pendidikan melibatkan perangkat politik, sosial, hukum, maupun administratif/organisasi dalam rangka mencapai suksesnya implementasi kebijakan pendidikan tersebut. Meskipun antara formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan, keduanya merupakan dua rangkaian proses yang saling berkesinambungan dan tak terpisahkan.

Namun sebelum menjelaskan teori implementasi kebijakan pendidikan, dalam bab ini akan diawali dengan mengetahui apa itu implementasi kebijakan pendidikan? Sebagaimana yang tertuang dalam kamus Webster, *implementasi* diartikan sebagai *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Sehingga pengertian di atas mengandung arti bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses menjalankan keputusan kebijakan. Wujud dari keputusan kebijakan ini biasanya berupa undang-undang, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri, dan sebagainya (Wahab, 1997).

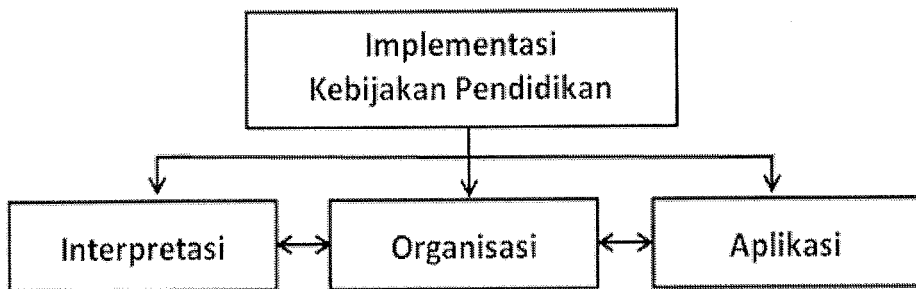
*Implementasi kebijakan* menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 1997) dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Yakni tindakan-tindakan yang merupakan usaha sesaat untuk mentransformasikan keputusan ke dalam istilah operasional, maupun usaha berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan (Juned, 1998).

Selanjutnya M. Grindle (1980) menambahkan, bahwa proses implementasi mencakup tugas-tugas “membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah”. Seperti tugas-tugas dalam hal mengarahkan sasaran atau obyek, penggunaan dana, ketepatan waktu, memanfaatkan organisasi pelaksana, partisipasi masyarakat, kesesuaian program dengan tujuan kebijakan, dan lain-lain.

Dalam menganalisis masalah implementasi kebijakan, Seorang ahli yang bernama Charles O. Jones (1996) mendasarkan diri pada konsepsi aktivitas-aktivitas fungsional. Menurutnya, implementasi adalah suatu aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut adalah: (1) *Organisasi*, pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan; (2) *Interpretasi*, yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; (3) *Aplikasi*, berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Bagan 6.1.

## Tiga Aspek implementasi Kebijakan Pendidikan



Dari beberapa paparan di atas, nampak bahwa proses *implementasi kebijakan* termasuk dalam pengertian ini adalah *implementasi kebijakan pendidikan* merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran (*target groups*), melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program. Yang kesemuanya itu menunjukkan secara spesifik dari proses implementasi yang sangat berbeda dengan proses formulasi kebijakan pendidikan.

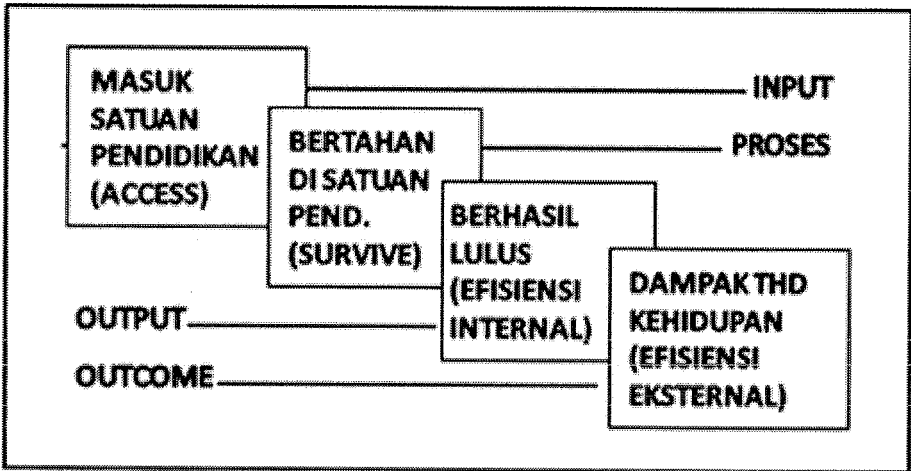
*Implementasi kebijakan pendidikan* sebenarnya tidak menjadi monopoli birokrasi pendidikan yang secara hirarkhis dilakukan dari paling atas kantor Kementerian Pendidikan Nasional sampai dengan paling bawah yaitu *Ranting Dinas Pendidikan*. Dalam implementasi kebijakan pendidikan, baik pemerintah, masyarakat serta sekolah idealnya secara bersama dan saling bahu membahu dalam bekerja dan melaksanakan tugas-tugasnya demi suksesnya implementasi kebijakan pendidikan tersebut.

Pada proses implementasi kebijakan pendidikan terdapat beberapa isu, beberapa diantaranya adalah isu tentang input pendidikan, proses pendidikan, output pendidikan, serta outcome pendidikan. Keempatnya menjadi cakupan dalam proses implementasi kebijakan pendidikan.



Bagan 6.2.

Isu Implementasi Kebijakan Pendidikan



**B. Teori Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Ada banyak teori yang digagas para ahli yang menjelaskan tentang implementasi kebijakan pendidikan Tiga diantaranya yang paling menonjol adalah teori yang dikembangkan oleh: (1) Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, (2) Van Meter dan Van Horn, serta (3) Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Wahab, 1997).

**1. Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gunn**

Dua ahli yang bernama Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn ini oleh para ahli ilmu politik dikelompokkan sebagai pencetus teori yang menggunakan pendekatan *'the top-down approach'*. Menurut kedua ahli ini, untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*), maka dibutuhkan banyak syarat. Syarat-syarat tersebut adalah:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.

- b. Untuk pelaksanaan suatu program, harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan harus benar-benar ada atau tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas tersebut hendaknya bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g. Adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Seringkali para pelaksana terlalu percaya diri sehingga terkadang beberapa syarat yang diperlukan belum terpenuhi secara optimal. Bila demikian yang muncul adalah apa yang disebut dengan *implementation gap*. Yakni suatu keadaan yang timpang dimana kesenjangan muncul antara harapan yang diinginkan dari suatu kebijakan dengan kenyataan hasil kebijakan.

## 2. Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengawali gagasan teorinya dengan mengajukan pertanyaan mengapa ada implementasi kebijakan pendidikan yang berhasil dan mengapa ada implementasi kebijakan pendidikan yang gagal? Pertanyaan itu kemudian dijawabnya sendiri dengan menyampaikan enam variabel yakni dua variabel utama dan

empat variabel tambahan yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja kebijakan. Masing-masing memiliki rangkai hubungan jaringan dalam rangka mewujudkan efektivitas implementasi kebijakan pendidikan.

Keenam variabel tersebut meliputi: standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, komunikasi, interorganisasi dan aktivitas pengukuhan, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana (Wahab, 1997).

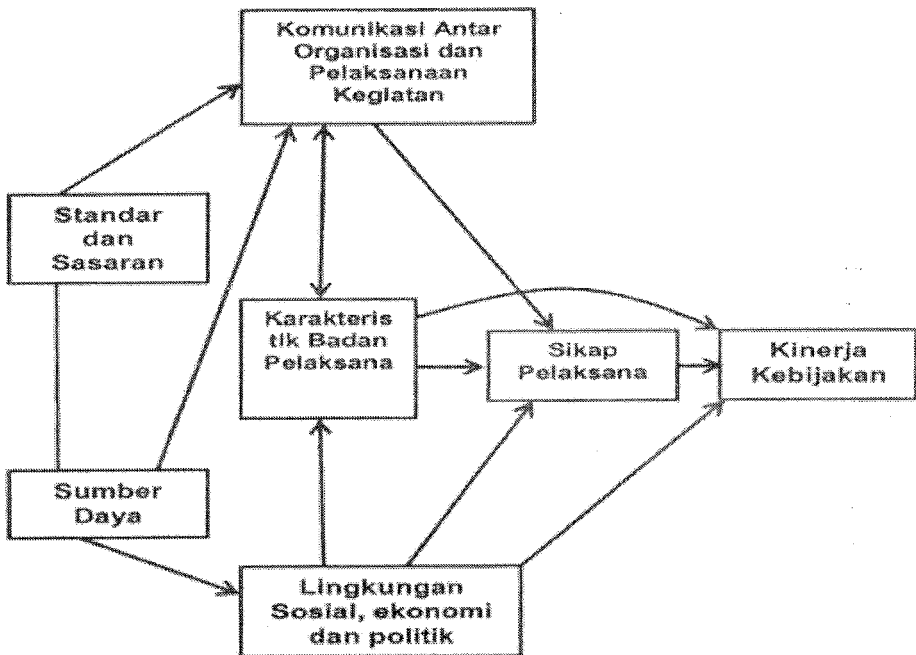
Teori yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ini adalah teori yang berangkat dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan sangat dipengaruhi oleh *sifat kebijakan* yang akan dilaksanakan; Sebab setiap kebijakan memiliki karakteristik sifat yang berlainan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi serta suatu model konseptual yang mempertautkan kebijakan dengan prestasi kerja.

Menurut teori dari dua ahli ini, bahwa *perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? Pertanyaan pertama tersebut menyangkut perubahan misalnya tentang sistem, perilaku, dan tata kerja yang hendak diubah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja organisai. Pertanyaan kedua menyangkut pengawasan dan pengontrolan struktur di atasnya terhadap struktur di bawahnya. Sedangkan pertanyaan ketiga menyangkut kepatuhan struktur di bawahnya terhadap struktur di atasnya.

Mencermati seluk beluk dari penjelasan-penjelasan di atas, maka banyak ahli generasi berikutnya menyebut bahwa model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn disebut sebagai Model Proses Implementasi Kebijakan (*A Model of the Policy Implementation Process*), (Wahab, 1997).

Bagan 6.3

Enam Variabel/ Komponen Implementasi Kebijakan Pendidikan Model Van Meter dan Van Horn



Dari beberapa pandangan tersebut, selanjutnya Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan. Tipologi kebijakan tersebut dibedakan menurut dua hal, yaitu: *Pertama*, Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan. *Kedua*, Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dari kedua indikator ini, maka dapat ditangkap secara jelas bahwa suatu implementasi kebijakan akan berhasil manakala *pada satu segi* perubahan yang dikehendaki relatif

sedikit serta *pada segi lain* adalah kesepakatan terhadap tujuan dari para pelaku/pelaksana dalam mengoperasikan program relatif tinggi.

### 3. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori yang dikembangkan oleh mereka berdua ini menurut beberapa ahli disebut sebagai '*a frame work for implementation analysis*' atau Kerangka Analisis Implementasi (KAI). Menurut kedua pelopor teori ini, bahwa peran penting dari Kerangka Analisis Implementasi (KAI) dari suatu kebijakan khususnya kebijakan pendidikan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang dapat memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Variabel-variabel yang dapat memengaruhi tercapainya tujuan formal implementasi tersebut selanjutnya dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yang meliputi:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan,
2. Kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya,
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut (Wahab, 1997).

### C. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan

Beberapa ahli ilmu sosial menyebutkan ada empat pendekatan dalam proses implementasi kebijakan umumnya dan kebijakan pendidikan khususnya sebagaimana telah diungkapkan Wahab (1997), yaitu: (1) pendekatan struktural, (2) pendekatan prosedural dan manajerial, (3) pendekatan perilaku, dan (4) pendekatan politik. Namun ahli lain yaitu Suryadi dan Tilaar (1994) menyebutkan ada dua pendekatan, yaitu: positif

dan normatif. Adapun keempat pendekatan sebagaimana disebutkan Solichin (1997) adalah:

### **1. Pendekatan Struktural (Structural Approach)**

Pendekatan ini merupakan salah satu pendekatan yang bersifat *top-down* yang dikenal dalam teori-teori organisasi modern. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan pengawasan menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi.

Bahwa struktur yang bersifat hirarkhis-organik seperti ini amat relevan untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu organisasi pelaksana yang bertingkat yang mampu melaksanakan suatu kebijakan yang selalu berubah bila dibandingkan dengan suatu tim kepanitaan untuk program kebijakan yang sekali selesai atau yang bersifat *adhokrasi* yang menangani proyek-proyek.

Namun titik lemah dari pendekatan struktural ini adalah, proses pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan menjadi kaku, terlalu birokratis, dan kurang efisien. Bila dibandingkan dengan organisasi pelaksana yang bersifat *adhokrasi*. Pelaksanaan kebijakan pendidikan seperti Instruksi Presiden (Inpres) tentang pembangunan gedung-gedung Sekolah Dasar di Indonesia dalam praktiknya berjalan lambat dan banyak terjadi kebocoran di setiap lapisan birokrasi.

### **2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (Procedural and Managerial Approach)**

Dengan melihat beberapa kelemahan pada pendekatan struktural di atas, maka pendekatan prosedural dan manajerial dikembangkan dalam rangka suksesnya implementasi kebijakan pendidikan. Pendekatan prosedural dan manajerial ini tidak mementingkan penataan struktur-

struktur birokrasi pelaksana yang cocok bagi implementasi program, melainkan dengan upaya mengembangkan proses-proses dan prosedur-prosedur yang relevan — termasuk prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang tepat.

Ada tiga prosedur langkah-langkah yang tepat di dalam proses implementasi kebijakan, setelah dilakukannya identifikasi masalah serta pemilihan kebijakan yang dilihat dari sudut biaya dan efektifitasnya paling memenuhi syarat. Menurut Wahab (1997), ketiga prosedur tersebut meliputi:

- a. Membuat disain program beserta perincian tugas dan formulasi tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya, dan waktu;
- b. Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat;
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Selanjutnya Solichin menjelaskan bahwa, teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Network Planning dan Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek-proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan-urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, seperti *Programme Evaluation and Review Technique (PERT)* memungkinkan untuk memperkirakan secara cermat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, menghitung lintasan kritis (*critical path*) di mana setiap keterlambatan akan dapat menghambat penyelesaian

keseluruhan proyek, memonitor setiap luang waktu yang tersedia bagi penyelesaian tugas-tugas dalam jaringan kerja, dan merealokasikan sumber-sumber guna memungkinkan kegiatan-kegiatan yang terletak di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat pada waktunya (Wahab, 1997).

### 3. Pendekatan Perilaku (Behavioural Approach)

Pendekatan prosedural dan manajerial memang memiliki keunggulan dari banyak segi sebagaimana dijelaskan di atas, namun dari segi lain pendekatan tersebut juga tidak ubahnya dengan pendekatan sebelumnya (struktural) yang banyak memiliki kelemahan. Antara lain adalah, pendekatan prosedural dan manajerial terlalu menekankan pada aturan-aturan dan teknik-teknik manajemen yang bersifat impersonal. Bahkan pendekatan di atas merupakan salah satu pendekatan dalam implementasi program yang disinyalir harus membutuhkan piranti teknologi canggih sehingga dikesankan amat mahal.

Berbeda dengan pendekatan-pendekatan di atas, pendekatan perilaku meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada perilaku manusia sebagai pelaksana, bukan pada organisasinya sebagaimana pendekatan struktural atau pada teknik manajemennya sebagaimana pendekatan prosedural dan manajerial di atas.

Pendekatan perilaku ini berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik. Beberapa kejadian sering terlihat dimana program kebijakannya baik, peralatan dan organisasi pelaksananya juga baik, namun di tengah jalan banyak terjadi penolakan-penolakan (*resistance*) di masyarakat. Bahkan beberapa anggota pelaku pelaksananya merasa pasif dan sedikit acuh tak acuh. Hal ini menunjukkan bahwa aspek perilaku manusia sangat penting diperhatikan.



Paling tidak ada dua penyebab terjadinya penolakan masyarakat terhadap perubahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. *Pertama*, adanya kekhawatiran masyarakat terhadap hadirnya perubahan. Dengan hadirnya perubahan berarti hadirnya kemapanan yang selama ini sudah terbangun, sehingga akan muncul ketidak-pastian (*uncertainly*). Karena pada tipe masyarakat tertentu banyak yang lebih menyukai kemapanan meskipun pahit adanya dari pada menerima ketidak-pastian. Lebih-lebih bagi kelompok masyarakat yang selama ini merasa diuntungkan dengan kemapanan tersebut.

Dalam masyarakat yang sudah memiliki sistem sosial mapan dalam jangka tertentu, biasanya ada kelompok-kelompok yang berusaha mempertahankan kemapanan tadi agar bisa berlangsung selama mungkin. Usaha tersebut disebabkan adanya ketakutan atas kedudukan yang telah dimiliki, atau yang dikenal '*status fear*'. Oleh kelompok ini dikhawatirkan dengan adanya perubahan akan berakibat hilangnya status mereka yang pada gilirannya dapat merugikan kepentingan-kepentingan politik, sosial, maupun keamanan.

Lebih-lebih dampak perubahan di atas dari segi keorganisasian, seperti adanya kebijakan baru yang sudah barang tentu akan berakibat munculnya banyak masalah. Aksi-aksi protes dan demonstrasi yang dilakukan beberapa kelompok pegawai negeri di beberapa kantor pemerintah selama era reformasi akibat penutupan beberapa kantor departemen, adalah kasus empirik yang membuktikan adanya kekhawatiran di atas.

*Kedua*, penolakan masyarakat terhadap upaya implementasi kebijakan juga disebabkan oleh kekurangan informasi yang diterimanya berkenaan dengan kebijakan tersebut. Lebih-lebih bila informasi yang didapatkannya masih setengah-setengah dan bersifat menyesatkan sehingga memungkinkan terjadinya *misinformasi* atau *misinterpretasi*.

Pada bagian lain, penerapan analisis keperilakuan (*behavioural analysis*) pada masalah-masalah manajemen yang paling menonjol adalah 'OD' (*Organizational Development*). Menurut Wahab (1997), OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. OD merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen di mana seorang konsultan bertindak selaku agen perubahan untuk memengaruhi seluruh budaya organisasi, termasuk sikap dan perilaku dari pegawai-pegawai yang menduduki posisi-posisi kunci.

Selain OD juga ada lagi yang dinamakan *Management by Objectives* (MBO), yakni suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan struktural dan manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keperilakuan.

#### **4. Pendekatan Politik (Political Approach)**

Pendekatan ini lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implementasi kebijakan. Dalam suatu organisasi, selalu ada perbedaan dan persaingan antar individu atau kelompok dalam memperebutkan pengaruh. Sehingga ada kelompok-kelompok individu yang dominan serta ada yang kurang dominan; ada yang kelompok-kelompok pengikut dan ada kelompok penentang. Dalam hal ini, pendekatan politik selalu mempertimbangan atas pemantauan kelompok pengikut dan kelompok penentang beserta dinamikanya.

Ada suatu implementasi kebijakan yang dilakukan dengan perangkat struktural dan penggunaan sistem manajerial yang sudah bagus serta telah mempertimbangkan pengaruh-pengaruh keperilakuan; namun hasil pelaksanaan implementasi kebijakan kurang bisa berjalan baik. Hal tersebut antara lain disebabkan karena kurang mempertimbangkan realitas-realitas politik. Antara lain kurang memperhitungkan kemampuan kelompok-kelompok penentang

kebijakan untuk memblokir usaha-usaha dari para pendukung kebijakan.

Pendekatan politik dalam proses implementasi kebijakan, memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan. Proses implementasi kebijakan tidak bisa hanya dilakukan dengan komunikasi interpersonal sebagaimana disyaratkan oleh pendekatan perilaku, bila problem konflik dalam organisasi tadi bersifat endemik. Maka hadirnya kelompok dominan dalam organisasi akan sangat membantu, apalagi kelompok yang berkuasa/dominan tadi dalam kondisi tertentu mau melakukan pemaksaan, tentu akan sangat diperlukan. Apabila tidak ada kelompok dominan, mungkin implementasi kebijakan akan berjalan secara lambat dan bersifat inkremental.

#### **D. Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi**

Proses implementasi kebijakan merupakan proses yang menentukan sekaligus menegangkan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu pada tahap implementasi. Seandainya rumusan kebijakannya sudah dibuat sangat bagus namun tidak ada tindak lanjut berupa upaya implementasi atas kebijakan yang sudah dirumuskan adalah suatu kesia-siaan.

Pada tahap implementasi ini, perlu kiranya dianalisis faktor-faktor apa sajakah yang dapat memengaruhi proses kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan? Bagaimana bisa meminimalkan kegagalan dan memaksimalkan keberhasilan dalam proses implementasi? Dalam hal ini, ada tiga faktor yang biasanya menjadi sumber kegagalan dan keberhasilan, yaitu: (a) faktor *isi rumusan kebijakan*; (b) faktor yang terletak pada *personil pelaksana*; dan (c) faktor yang terletak pada *sistem organisasi pelaksana*.

Faktor pertama berkaitan dengan diktum atau rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan (*decision maker*).

Menyangkut apakah rumusan kalimatnya jelas atau tidak, tujuannya tepat atau tidak, sasarannya tepat atau tidak, mudah dipahami atau tidak, mudah diinterpretasi atau tidak, terlalu silit dilaksanakan atau tidak, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Silalahi (1989), bahwa pembuat kebijakan harus terlebih dahulu mencapai beberapa konsensus diantara mereka mengenai tujuan-tujuan, serta informasi yang cukup untuk mencapai tujuan.

Nakamura mencontohkan model pelaksanaan kebijakan yang terjadi di Anacostia adalah model yang tidak baik disebabkan memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakannya tidak dinyatakan dengan pasti.
2. Pembuatan kebijakan hanya memusatkan perhatian pada tujuan jangka pendek serta kurang memperhatikan tujuan jangka panjang.
3. Pelaksanaan kebijakan tidak menjelaskan kebijakan mana yang lebih dahulu dilaksanakan.
4. Pelaksanaan kebijakan dan pembuatan kebijakan terjadi secara serentak.

Faktor kedua dari penentu kegagalan dan keberhasilan implementasi adalah pada personil pelaksananya. Yakni yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan-kebiasaan, serta kemampuan kerjasama dari para pelaku pelaksana kebijakan tersebut. Termasuk dalam faktor personil pelaksana adalah latar belakang budaya, bahasa, serta ideologi kepartaian dari masing-masing. Kesemuanya itu akan sangat memengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan.

Dalam kasus implementasi kebijakan di Anacostia di atas, dimana masing-masing personil pelaksana tidak mampu mencapai kesepakatan sehingga terdapat perbedaan mengenai cara-cara pencapaian tujuan,

maka secara teoritis ada tiga skenario dalam mencapai kesepakatan tersebut:

1. Mutual-Adjustment

Yaitu, dengan cara mengubah tingkah laku masing-masing pelaku secara timbal balik sampai diperoleh kesesuaian antar mereka. Masing-masing personil pelaku implementasi kebijakan menyesuaikan diri pelan-pelan secara timbal balik.

2. Bargaining

Yaitu, tawar menawar antar pelaku implementasi menurut kepentingan masing-masing. Dalam bargaining biasanya ada kompensasi-kompensasi dari pihak yang menang kepada pihak yang mengalah.

3. Political power

Skenario yang ketiga ini menekankan penggunaan kekuasaan politik dari kelompok dominan dari para pelaku pelaksana kebijakan. Biasanya, mereka yang memiliki kekuasaan lebih besar adalah mereka yang memiliki kedudukan struktural lebih tinggi dibanding lainnya. Sedangkan yang lain harus mengikuti kelompok dominan tadi.

Sedangkan faktor ketiga yang menentukan kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor *organisasi pelaksana*. Yakni menyangkut jaringan sistem, hirarki kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model monitoring yang biasa dipakai, serta evaluasi yang dipilih.

Organisasi pelaksana kebijakan menurut Allen Barton (Silalahi, 1989) memiliki ciri sebagai berikut:

1. Ciri Eksternal Organisasi (CEO), yang meliputi:
  - a) Masukan (*input*), terdiri atas orang-orang yang bekerja dalam organisasi pelaksana tersebut, sumber keuangan yang dimiliki, serta fasilitas yang ada.
  - b) Hasil (*output*), terdiri atas kegiatan yang dicapai, wujud barang yang dihasilkan, dampak yang ditimbulkan dari kegiatan organisasi ini baik kepada masyarakat maupun kepada organisasi lain.
  - c) Lingkungan, meliputi tempat kerja di mana organisasi pelaksana kebijakan ini berada serta interaksinya dengan organisasi lain.
2. Ciri Internal Organisasi (CIO), yang meliputi:
  - a) Struktur sosial, yang mencakup struktur kepemimpinan, struktur kekuasaan, struktur komunikasi, dan pembagian tugas dalam organisasi.
  - b) Sikap dan pandangan, yang mencakup tujuan dan asas dari organisasi, serta pandangan anggota dan pemimpinnya terhadap organisasi miliknya.
  - c) Kegiatan intern, meliputi pelaksanaan tugas dari masing-masing individu, pembagian kerja secara kolektif, serta sistem administrasi yang diterapkan.

Adapun organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan pendidikan adalah birokrasi pendidikan. Kalau di Indonesia, setelah diberlakukannya otonomi daerah melalui diberlakukannya Undang-Undang RI Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, birokrasi ini memiliki banyak jenjang kekuasaan yang terentang mulai dari Kantor Kementerian Pendidikan Nasional di tingkat pusat, di bawahnya adalah Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran di tingkat provinsi dan kabupaten/kotamadia, serta Kantor Ranting Dinas Pendidikan dan Pengajaran di tingkat kecamatan.

Dalam perkembangannya Undang-Undang RI Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau yang dikenal dengan otonomi daerah sudah beberapa kali diganti atau disempurnakan. Semula diganti dengan Undang-Undang RI Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Karena dirasa kurang lengkap yang bersifat mendadak, maka diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Peraturan Pemerintah ini disetujui DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Perubahan terakhir terjadi pada tahun 2008 dengan keluarnya Undang-Undang RI Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

---

## BAB VII

# PERAN BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### A. Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi semula dikemukakan oleh Marthin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunaka oleh seorang physiocrat Prancis Vincent de Gournay yang untuk pertama kali memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia tahun 1745. Sedangkan konsepsinya pertama kali digagas oleh Max Weber (Thoha, 1991). Dalam perbendaharaan bahasa abad ke-18, birokrasi berasal dari kata *bureau* (biro) yang berarti meja tulis, atau suatu tempat yang di sana para pejabat bekerja. Istilah ini kemudian mengalami transliterasi sebagaimana istilah *demokrasi* atau *aristokrasi*. Sehingga istilah tadi menjadi bagian dalam perbendaharaan istilah politik internasional, yakni *bureaucratie* (Prancis), atau *bureaukratie* (Jerman) yang akhirnya menjadi *buokratie*, atau di Italia disebut *buocrazia*, dan di Inggris disebut *bureaucracy* (Albrow, 1996).

Dalam kamus Akademi Prancis telah memasukkan kata birokrasi dalam suplemennya pada tahun 1798 yang berarti kekuasaan atau pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813 mengartikan birokrasi sebagai suatu wewenang atau kekuasaan di mana berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia yang terbit tahun 1828 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan



(Albrow, 1996). Sedangkan menurut Salamoen mengartikan birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang berperan dalam layanan publik, pengawasan publik, serta pengenalan inisiatif dan partisipasi publik (Rohdewohld, 1995).

Birokrasi sebagai lembaga yang memiliki wewenang atau kekuasaan administrasi pemerintahan dalam layanan, pengawasan, serta pengenalan partisipasi publik tersebut sebenarnya merupakan organisasi yang diciptakan agar bisa memaksimalkan hasil secara efisien atas tugas-tugas yang dijalankan. Sebagaimana dinyatakan Max Weber dalam bukunya *"Bureaucracy in Modern Society"* (1956), bahwa birokrasi adalah organisasi yang bisa memaksimalkan efisiensi dalam administrasi (Albrow, 1996).

Birokrasi menurut Weber harus dirancang dan dibentuk menjadi sebuah organisasi yang menyanggah dan memiliki penampilan sebagai *'tipe ideal'*. Agar birokrasi dapat berfungsi efektif dalam mendukung tugas-tugas di atas maka birokrasi harus memiliki karakteristik sebagai berikut.

1. Para anggota staf secara pribadi menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka,
2. Adanya hierarki jabatan yang jelas,
3. Fungsi masing-masing jabatan ditentukan secara tegas,
4. Pejabat diangkat berdasarkan kontrak,
5. Pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional didasarkan dengan ijazah yang diperoleh melalui ujian,
6. Pejabat diberi gaji dan pensiun menurut jenjang kedudukan dalam hierarki.
7. Pejabat dapat selalu menempati posnya namun dalam keadaan tertentu dapat diberhentikan, dan

8. Ada struktur karier dan promosi menurut pertimbangan keunggulan (*superior*) dari segi senioritas dan keahlian (*merit*), (Albrow, 1996).

Dengan kedelapan hal tersebut birokrasi sebagai organisasi administrasi pemerintah akan dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik terutama dalam hal implementasi kebijakan.

## **B. Membangun Birokrasi Pendidikan**

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa birokrasi memiliki wewenang atau kekuasaan administrasi pemerintahan dalam memberikan layanan publik, pengawasan publik, serta pengenalan partisipasi publik. Salah satu layanan dan pengawasan publik yang menjadi tugasnya adalah dalam pengorganisasian administrasi penyelenggaraan pendidikan nasional.

Sebagai organisasi yang kedudukannya sangat penting ini, birokrasi tidak hanya mampu memengaruhi proses pembuatan kebijakan, tetapi ia juga merupakan organisasi pelaksanaan kebijakan. Salah satu diantara banyak kebijakan negara adalah kebijakan pendidikan.

Di dalam birokrasi pendidikan yang bertugas atau berperan dalam implementasi kebijakan, terdapat beberapa jaringan jenjang kekuasaan dan kewenangan yang lengkap dan kompleks, mulai dari kantor Kementerian Pendidikan yang berkedudukan di pusat ibukota sampai pada kantor Ranting Dinas Pendidikan di tingkat kecamatan. Dalam hal perumusan kebijakan pendidikan misalnya, kantor Kementerian Pendidikan yang di dalamnya terdapat beberapa direktorat yang memiliki fungsi dan tugas berbeda, sangat berperan di dalam memberikan input-input informasi kepada DPR serta kepada Presiden di dalam menyusun lahirnya kebijakan pendidikan. Selanjutnya dalam proses implementasi kebijakan pendidikan yang telah diputuskan oleh DPR bersama Presiden tersebut, keberadaan

Kementerian Pendidikan sebagai pelaksana utama juga tidak kecil perannya.

Sebagai contoh, kantor Kementerian Pendidikan Nasional pada era pemerintahan Orde Baru dahulu telah memiliki seperangkat organisasional yang luar biasa besarnya. Hal ini dikarenakan, Kementerian Pendidikan dibantu beberapa Kantor Wilayah di masing-masing provinsi. Kantor Wilayah dibantu oleh Kantor Departemen di masing-masing kabupaten. Sedangkan Kantor Departemen dibantu oleh Kantor Kecamatan yang jumlahnya ratusan untuk seluruh Indonesia. Lingkungan pemerintahan daerah yang bernaung di bawah Kementerian Dalam negeri, juga ada badan yang mengurus pendidikan yaitu Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Kabupaten.

Namun pada era perubahan pasca runtuhnya Orde Baru, otonomi daerah mulai diberlakukan. Kantor wilayah dan Kantor Dinas di bawah jajaran Kemeterian Pendidikan Nasional mulai ditiadakan atau dihapuskan. Beberapa urusan pusat sudah diserahkan menjadi urusan daerah, termasuk di dalamnya adalah urusan pendidikan. Sehingga urusan pendidikan di daerah hanya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan nama Kantor Dinas Pendidikan Pemerintah provinsi dan Kantor Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Keberadaan perangkat organisasi merupakan alat organisasi yang cukup luar biasa besarnya dalam memberikan peran, baik dalam hal yang menyangkut perumusan maupun dalam implementasi kebijakan. Birokrasi pendidikan ini telah dirancang sedemikian rupa agar bisa menjadi organisasi birokrasi modern.

Birokrasi modern yang ditata dan dirancang menjadi tipe ideal akan memiliki *sistem otoritas legal* yang mampu mendukung pekerjaan birokrasi. Menurut Max Weber (Albrow, 1996), ada delapan proposisi tentang penyusunan *sistem otoritas legal* tersebut.

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir berdasarkan aturan yang berkesinambungan.
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan beberapa sanksi terhadap penyimpangan yang dilakukan.
3. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkhis, hak-hak kontrol dan komplain terhadap hak-haknya tersebut diperinci secara lengkap.
4. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal, oleh karenanya manusia terlatih sangat dibutuhkan.
5. Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagai individu pribadi.
6. Pemegang jabatan tidak sesuai dengan jabatannya.
7. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya ialah di dalam sebuah staf administrasi birokratik.

Dewasa ini, banyak birokrasi sebagai organisasi besar dan modern memiliki ciri-ciri universal. Ciri-ciri universal tersebut seperti: (a) mementingkan orientasi tugas, dan pencapaian tujuan, (b) mendapatkan keuntungan atau memenuhi tujuan perencanaan, (c) mendukung efisiensi, koordinasi, dan rasionalitas dalam membuat keputusan, (d) menolak spontanitas, kekacauan, atau eksidentalisme, (e) menekankan sistematisasi dan akurasi, (f) menunjang verifikasi, kontrol dan formalisasi, serta (g) menolak hedonisme organisasi (Benveniste, 1994).

Namun kenyataannya, tidak sedikit keberadaan birokrasi yang adanya menyimpang dari tipe ideal. Beberapa birokrasi yang ada khususnya di beberapa negara berkembang justru telah menjadi momok yang mengerikan. Birokrasi bukanlah menjadi seperti yang diidealkan, tetapi telah berubah menjadi absolut yang memonopoli segala hal. Birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga telah ikut terlibat dalam kegiatan politik masyarakat secara keseluruhan (Mas'ood, 1997). Bahkan menurut hasil penelitian Rainer Rohdewohld (1995), birokrasi di Indonesia pada era Orde Baru telah menguasai dan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pengenalan (*initiating*), pengarahan (*directing*), dan penerapan (*implementing*) kegiatan-kegiatan pembangunan, termasuk dalam urusan-urusan *privat* sekalipun, birokrasi ikut terlibat.

Melihat keterlibatan birokrasi yang demikian besarnya dalam segenap kehidupan masyarakat khususnya yang terjadi di beberapa negara berkembang termasuk Indonesia, maka menurut Gaetano Mosca telah terjadi apa yang disebut dengan '*absolutisme birokrasi*'. Dengan kata lain, fenomena demikian bisa juga disebut sebagai '*keserakahan birokrasi*' (Albrow, 1989).

Dalam kasus Indonesia, keadaan birokrasi pendidikan sebenarnya tidak terlepas dari keadaan birokrasi negara pada umumnya. Sebagaimana hasil penelitian Rainer Rohdewohld (1995) di atas, bahwa birokrasi di Indonesia telah menguasai dan mengurus segenap hal kehidupan masyarakat termasuk dalam urusan privat sekalipun; maka birokrasi pendidikan sebagai organisasi yang mendukung dalam perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan juga tidak menyimpang jauh dari itu. Ia telah telah berperilaku serakah dalam urusan-urusan pendidikan.

Pada era Orde Baru banyak terjadi keganjilan-keganjilan dari perilaku birokrasi pendidikan tersebut. Misalnya dalam urusan potong memotong gaji guru, birokrasi adalah ahlinya, sehingga sering didengar

ungkapkan “*gaji guru banyak disunat*”. Dalam hal mengirim buku paket yang tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah, birokrasi juga ahlinya. Soal “paket komputer” yang ditunggu-tunggu sekolah ternyata yang datang hanya paket komputer bekas dengan harga di atas harga baru tiga kali lipat.

Melihat kondisi demikian, sehingga keberadaan birokrasi pendidikan mulai dari Kancam Diknas, Kandep Diknas, Kanwil Diknas, sampai ke atas, keberadaannya lebih banyak merusak daripada membangun pendidikan. Pada saat itu, keberadaan kantor-kantor tersebut lebih banyak ‘menggerogoti’ daripada ‘menyumbang’ pertumbuhan pendidikan. Oleh karenanya, Amin Rais pernah menyebut birokrasi Indonesia adalah “*birokrasi predator*”.

### **C. Peran Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Dalam semua kegiatan implementasi kebijakan, menurut Charles O. Jones selalu ada dua aktor yang terlibat di dalamnya, yaitu: (a) Beberapa orang di luar para birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi; dan (b) Para birokrat sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, di samping tugas-tugas implementasi (Jones, 1996).

Dua pihak yang ikut terlibat dalam kegiatan implementasi kebijakan pendidikan adalah pihak pertama merupakan para pengguna (*constituents*) serta pihak-pihak yang tergabung dalam kelompok kepentingan (*interest groups*). Seperti para pengusaha, LSM, NU, Muhammadiyah, dan masih banyak lagi. Kelompok-kelompok ini pada umumnya berkepentingan terhadap proses implementasi kebijakan pendidikan agar tidak merugikan mereka. Bahkan kalau bisa mereka mendapat keuntungan dari kegiatan implementasi tadi.

Salah satu contoh konkrit adanya kepentingan beberapa kelompok tersebut adalah pada waktu implelementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Yakni mereka berusaha memengaruhi birokrasi pendidikan dalam hal ijin

pendirian sekolah, pengadaan bantuan buku, pengadaan bantuan laboratorium, pengangkatan guru, dan penilaian akreditasi sekolah. Adapun kepentingan bagi pengusaha dalam hal ini adalah diperolehnya lulusan-lulusan terbaik dari lembaga sekolah atau perguruan tinggi bagi perusahaannya.

Sedangkan pihak kedua yang terlibat dalam implementasi kebijakan pendidikan adalah para pimpinan beserta staf birokrasi pendidikan. Mereka semua inilah sebenarnya pelaku riil dalam implementasi kebijakan pendidikan. Mereka tergolong pelaku depan panggung (*front stages*), sedangkan para pengguna dan kelompok kepentingan adalah pelaku panggung belakang (*back stages*).

Sebagai pelaku depan dan pelaku utama dalam implementasi kebijakan pendidikan, birokrasi pendidikan membutuhkan perangkat organisasional dan sistem kerja yang baik agar ia bisa berperan baik sehingga bisa menghindari adanya masalah dan penyimpangan. Beberapa penyebab timbulnya masalah dan penyimpangan adalah:

1. Adanya *over-lapping* tujuan-tujuan kebijakan yang dihasilkan atau disebabkan oleh adanya kesalahpahaman, kekacauan, atau disebabkan oleh konflik nilai.
2. Partisipasi aktor yang begitu banyak dengan otoritas yang tumpang tindih.
3. Ketahanan para pelaku implementasi (*implementer*), ketidakefektifan dan ketidakefisienan pelaksanaan implementasi kebijakan (Silalahi, 1989).

Untuk menjalankan peran fungsionalnya sebagai pelaku utama dalam implementasi kebijakan pendidikan sekaligus dalam rangka mengeliminasi adanya masalah dan penyimpangan sebagaimana disebut di atas, maka birokrasi pendidikan perlu melakukan upaya baru yang dalam ilmu sosial dikenal dengan istilah Model Implementasi Adaptif (*Adaptive Implementation Model*).

*Model Implementasi Adaptif* (MIA) adalah model penetapan suatu proses yang memungkinkan kebijakan dapat dimodifikasikan, dispesifikasikan, dan direvisi. MIA ini merupakan model yang muncul disebabkan oleh empat faktor pendorong. Empat faktor pendorong munculnya MIA tersebut adalah:

1. Beberapa kompleksitas personal dan birokrasi yang tidak dapat dihindarkan di dalam proses implementasi dengan menekankan kepada batasan mengenai situasi yang dianggap sebagai variabel yang berguna dalam merencanakan strategi-strategi implementasi;
2. Studi-studi mengenai peranan penting kebijakan yang merubah organisasi;
3. Studi-studi mengenai cara di mana inovasi-inovasi didapatkan kembali setelah memperkuat kepentingan adaptasi dari proses implementasi;
4. Pengaruh yang terus menerus dari para ahli teori organisasi yang mengevaluasi model-model organisasi yang bersifat hierarki, menekankan pada desentralisasi kefleksibelan dan mempelajari organisasi adaptif (Silalahi, 1989).

*Model Implementasi Adaptif* sebagai salah satu hasil temuan para ahli ilmu sosial dalam mendorong agar kegiatan implementasi kebijakan pendidikan lebih berhasil, sebenarnya memiliki ciri-ciri yang melekat, yaitu:

1. Banyak menghindari prinsip-prinsip paradigma desain-eksperimen.
2. Dapat mengubah pokok-pokok pikiran yang ditetapkan sebelumnya, karena adanya orientasi dari para pendukung, misalnya treatment yang distandarkan untuk kelompok-kelompok yang menjadi target.
3. Spesifikasi tujuan lebih merupakan 'masalah' daripada suatu 'nilai'. Sebaliknya perubahan dalam kebijakan organisasi yang



diimplementasikan lebih merupakan suatu 'nilai' daripada suatu 'masalah'.

Penerapan dari model ini dalam implementasi kebijakan pendidikan, maka seorang pejabat birokrasi pendidikan lebih memiliki fleksibilitas dalam memahami aturan, sikap, serta target-target sasaran yang dicapai. Lebih-lebih manakala menghadapi kondisi lokal yang sangat pluralistik, seorang birokrat tidak akan bisa berhasil bekerja optimal kalau hanya mengandalkan aturan kaku.

Contoh yang terjadi adalah ketika penerapan Kurikulum Muatan Lokal (*Local Content Curriculum*) untuk Sekolah Dasar yang dimulai sejak tahun 1993 dengan diawali adanya Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI tanggal 25 Februari 1993 dengan SK Nomor: 060/U/1993, ternyata dirasakan belum optimal pelaksanaannya. Banyaknya kendala di lapangan yang dilatarbelakangi oleh kekakuan dalam praktik implementasi *di satu sisi*, serta adanya keberagaman kapasitas intelektual para birokrat pelaksana disertai kondisi geografis serta kondisi kultural yang sangat plural di sisi lain, menyebabkan penerapan KML menjadi kurang optimal (Rohman, 1996).

Tentu saja menyangkut penerapan kebijakan Kurikulum Muatan Lokal adalah salah satu kasus implementasi kebijakan pendidikan, sedangkan contoh lain sebenarnya masih banyak lagi yang kesemuanya hampir berjalan kurang optimal yang disebabkan antara lain oleh kondisi internal birokrasi pendidikan.

---

## **BAB VIII**

# **DI BALIK KEBIJAKAN PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN DI INDONESIA**

### **A. Arah Kebijakan Mutu Pendidikan Indonesia**

Pasca reformasi, pendidikan di Indonesia mengalami perubahan arah yang lebih menonjolkan perspektif ekonomi. Pendidikan dalam perspektif ekonomi dianggap memiliki peran yang sangat penting dan strategis untuk meningkatkan daya saing nasional dan membangun kemandirian bangsa yang menjadi prasyarat mutlak dalam memasuki persaingan antar bangsa di era global. Melalui ketersediaan sumberdaya manusia unggul yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi akan menentukan kemampuan bangsa dalam memasuki kompetisi global dan ekonomi pasar bebas yang menuntut kemampuan daya saing tinggi.

Kemandirian bangsa yang dimaksudkan di atas adalah konsep yang dinamis karena mengenali bahwa kondisi yang saling ketergantungan, baik konstelasinya, perimbangannya, maupun nilai-nilai yang mendasari dan memengaruhinya. Saat ini konstelasi dan formasi dalam interaksi global didominasi oleh negara-negara maju terutama Amerika Serikat dan Uni Eropa, bahkan sekarang ini muncul juga macam Asia ada Jepang Korea Selatan dan disusul Cina. Dengan demikian kondisi perimbangan dan nilai-nilai yang mendasari dan memengaruhi konstelasi interaksi global tersebut secara otomatis akan didominasi oleh kelompok negara-negara maju. Bila demikian maka kemandirian Bangsa Indonesia akan bermakna senantiasa memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap negara-negara maju dan tidak

akan pernah mampu bersaing apalagi sejajar dengan negara-negara maju tersebut.

Pendidikan dalam konteks kemanfaatan, menurut Chandra (2010), mutu pendidikan harus dikaitkan dengan isu relevansi pendidikan. Sehingga system pendidikan dianggap relevan jika memiliki keseimbangan dengan sistem ekonomi dan ketenagakerjaan. Artinya bahwa lulusan pendidikan memiliki kesesuaian dengan kebutuhan ekonomi akan pekerja sebagai pelaku pembangunan di berbagai sektor. Realitas keunggulan dan daya saing pendidikan Indonesia yang dikaitkan dengan produktivitas tenaga kerja lulusan, berada dalam posisi 12 dari 12 negara di Asia (*Political and Economic Risk Consultancy/ PERC, 2001*).

Pemeringkatan Internasional tersebut telah menilai system pendidikan di Indonesia yang kurang relevan dengan kebutuhan pembanguna. Isu PERC mengkaitkan kualitas pendidikan dengan mutu tenaga kerja sebagai salah satu factor ekonomi telah menjadikan pendidikan sebagai sarana untuk mengembangkan kualitas dan produktivitas pekerja. Untuk selanjutnya pemerintah melakukan perluasan dan pemerataan pendidikan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat ditempatkan pada prioritas tertinggi dalam pembangunan pendidikan. Mutu dan relevansi pendidikan tercermin dari kemampuan membentuk kecakapan (*competencies*) lulusan agar dapat menjadi pekerja produktif dengan upah yang lebih tinggi. Kesempatan pendidikan keahlian, keterampilan dan profesi harus besar dan merata dikaitkan dengan sentra-sentra pengembangan ekonomi industri, pendayagunaan iptek, dan peningkatan kecakapan hidup yang sesuai dengan prinsip belajar sepanjang hayat.

Pendidikan dengan perspektif ekonomi secara nyata beralih fungsi menjadi mesin pencetak tenaga kerja baik pada skala lokal, nasional, dan Internasional. Pendidikan perspektif ekonomi akan melahirkan SDM-SDM yang berorientasi individualis (untuk eksistensi diri dalam kehidupan), materialis (kepuasan menikmati materi) dan liberalis

(menganut kebebasan dalam berperilaku,berpendapat,kepemilikan dan berkeyakinan). Pada akhirnya akan membentuk generasi yang tidak memberi kontribusi positif bagi pembangunan skala bangsa yang menghantarkan kemandirian bangsa di dunia Internasional. Dengan kata lain pendidikan perspektif ekonomi akan membentuk generasi-generasi yang senantiasa mempertahankan ketergantungan bangsa ini terhadap negara-negara maju selama kepentingan individu dan komunitasnya tidak terganggu. Bagaimana mungkin bangsa ini akan mampu bersaing secara berimbang apalagi menduduki posisi yang unggul dengan negara-negara maju.

Sehingga diperlukan langkah-langkah yang berimbang untuk mencegahnya agar mutu pendidikan Indonesia tidak terperosok ke dalam jurang yang membawa bangsa ini ke dalam keterbelakangan, kenistaan, kezaliman dan kehancuran. Untuk selanjutnya perlu adanya gerakan bersama umat untuk membangun kekuatan yang berimbang tersebut dalam mewujudkan mutu pendidikan yang mampu mengeluarkan bangsa ini dari status negara berkembang menjadi negara mandiri secara hakiki yang menguatkan eksistensinya di kancah perpolitikan dunia Internasional.

## **B. Mewaspada Globalisasi sebagai Doktrin Neo-Liberal**

Pendidikan Indonesia pasca reformasi dengan menonjolkan perspektif ekonomi menunjukkan keterpengaruhannya terhadap ekspansi globalisasi, yang secara spesifik berasal dari negara-negara maju. Artinya pendidikan Indonesia telah terseret masuk ke dalam kancah globalisasi dunia sekalipun realitas negara belum mampu secara berimbang memasukinya. Apa dan mengapa globalisasi begitu besar pengaruhnya dalam kebijakan pendidikan di Indonesia, inilah yang menjadi titik perhatian kita.

Globalisasi menurut Setiawan (2010) adalah terbukanya sekat antar negara mengenai pembukaan pasar dengan menghasilkan profit

dan profit seluas-luasnya di seluruh dunia melalui berbagai instrumen. Globalisasi adalah pasar yang mengglobal, atau kapitalisme global yang secara kuantitatif telah membesar secara luar biasa. Jadi arti kata global mengandung arti lingkungannya yang kompak, terintegrasi dan menyatu; menggantikan nasional dan regional.

Globalisasi juga diartikan oleh Stiglitz (Efendi, 2010) sebagai fenomena interdependensi yang tidak simetris antar negara, lembaga, dan para aktornya. Karena itu interdependensi antar negara yang seperti tersebut lebih menguntungkan negara yang memiliki keunggulan ekonomi dan teknologi. Globalisasi tidak lain adalah kapitalisme dalam bentuknya yang paling mutakhir. Negara-negara yang kuat dan kaya praktis akan mengendalikan ekonomi dunia dan negara-negara kecil makin tidak berdaya karena tidak mampu bersaing. Sebab, globalisasi cenderung berpengaruh besar terhadap perekonomian dunia, bahkan berpengaruh terhadap bidang-bidang lain seperti budaya dan agama.

Globalisasi lahir dari doktrin neo-liberal yang dipelopori oleh Friedrich von Hayek (1899-1992) yang bisa disebut sebagai Bapak Neo-Liberal dan memiliki murid utama yang bernama Milton Friedman. Prinsip utama Neo-Liberal adalah *'laissez faire'* atau kompetisi bebas. Salah satu asumsi dasar dari prinsip ini adalah bahwa setiap manusia adalah makhluk rasional, dimana masing-masing telah memiliki pertimbangan dan pilihan rasional dalam bertindak, sehingga usaha pembatasan dari masing-masing individu manusia merupakan bentuk pengekangan inisiatif dan kreativitas manusia. Hal inilah yang mau dihilangkan oleh paham Neo-Liberalisme. Adapun poin-poin pokok dari paham neo-Liberal dapat disarikan sebagai berikut (Chandra, 2010):

### 1. Aturan Pasar

Membebaskan perusahaan-perusahaan swasta dari setiap keterikatan yang dipaksakan pemerintah. Keterbukaan sebesar-besarnya atas perdagangan internasional dan investasi. Mengurangi upah buruh lewat pelemahan serikat buruh dan penghapusan hak-

hak buruh. Tidak ada lagi kontrol harga. Sepenuhnya kebebasan total dari gerak modal, barang, dan jasa.

## 2. Memotong Pengeluaran Publik dalam Hal Pelayanan Sosial

Sektor pendidikan dan kesehatan yang selama ini disubsidi dengan alasan untuk membantu orang miskin sebisa mungkin dikurangi. Dengan kata lain, dilakukan pengurangan anggaran untuk program 'jaring pengaman' untuk orang miskin. Pengurangan anggaran juga dilakukan untuk infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, air bersih ini, sehingga peran pemerintah semakin lama semakin dikurangi. Sementara itu pada lain pihak mereka tidak menentang adanya subsidi dan manfaat pajak (*tax benefits*) untuk kalangan bisnis.

## 3. Deregulasi.

Mengurangi atau menghapus peraturan-peraturan dari pemerintah yang bisa mengurangi keuntungan pengusaha adalah sebagai bagian dari upaya mengurangi peran pemerintah dan memperbesar peran swasta. Negara yang belum menganut Neo-Liberalisme umumnya pemerintah berperan banyak sementara swasta terkesan dikerdilkan melalui aneka peraturan yang membatasi swasta. Oleh karenanya, Neo-Liberalisme merekomendasikan pentingnya penghapusan aneka peraturan yang dianggap membatasi masyarakat dan dunia usaha untuk mengembangkan kreativitasnya.

## 4. Privatisasi.

Menjual aneka Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang barang dan jasa kepada investor swasta merupakan realisasi dari usaha privatisasi. Termasuk bank-bank, industri strategis, jalan raya, jalan tol, listrik, sekolah, rumah sakit, bahkan juga air minum, kesemuanya itu oleh paham Neo-Liberalisme sangat perlu untuk dilakukan, supaya tidak ada monopoli oleh siapapun termasuk

oleh negara. Hal ini dilakukan selalu dengan alasan demi efisiensi yang lebih besar, yang nyatanya justru berakibat pada pemusatan kekayaan ke dalam sedikit orang dan membuat publik membayar lebih banyak. Inilah praktik paradoksi dan solusi dilematis dari faham Neo Liberalisme.

#### 5. Menghapus Konsep Barang-Barang Publik (*Public Goods*) atau Komunitas

Barang-barang yang menjadi milik publik diganti menjadi milik individu, negara tidak boleh menguasai aset tetapi sebagai pengawas. Aktor-aktor usaha harus para individu dan mereka terus didorong untuk maju, sehingga memunculkan tanggung jawab individual. Hal ini akan mendorong kepada rakyat miskin untuk mencari sendiri solusinya atas tidak tersedianya perawatan kesehatan, pendidikan, jaminan sosial dan lain-lain. Mereka yang malas sudah tentu akan miskin. Masyarakat secara kolektif akan menyalahkan mereka atas kemalasannya.

Pada bagian lain, globalisasi menurut pandangan Neo-Liberal mengandung dua ciri utama, yaitu: multilateralisme dan transnasionalisasi. Berikut penjelasan dari dua ciri utama Neo-Liberalisme.

##### 1. Multilateralisme

Yaitu kekuasaan badan-badan antar pemerintah yang telah menjadi kepanjangan tangan ekspansi global kapitalisme, yaitu tiga bersaudara (*triumvirat*) Bank Dunia-IMF-WTO. Dengan kapitalisme global, multilateralisme telah menempatkan dirinya menjadi supra-negara. Operasi badan-badan ini telah melabrak kedaulatan nasional negara, mengintervensi kebijakan domestik, dan memfasilitasi masuknya korporasi transnasional yang sering disebut TNC, untuk menguasai ekonomi suatu negara bersangkutan. Multilateralisme juga berarti koherensi atau kerjasama erat di antara Bank Dunia-IMF-WTO dalam operasi-

operasinya, khususnya dengan menggunakan prasyarat bersilang (*cross-conditionalities*) kepada negara-negara dunia ketiga. Akan tetapi perlu diingat bahwa dibalik badan-badan ini, ternyata adalah kepentingan negara-negara maju yang menguasai sepenuhnya, khususnya hegemoni AS dan negara-negara G-7 (AS, Kanada, Inggris, Perancis, Jerman, Jepang, dan Italia).

## 2. Transnasionalisasi

Yaitu menguatnya monopoli dan konsentrasi modal serta kekuasaan ekonomi kepada korporasi-korporasi besar dunia. Semua mekanisme kapitalisme global berujung pada keuntungan di pihak TNC (*Trans-National Corporation*). Globalisme dan multilateralisme adalah sistem dan mekanisme ampuh dalam rangka menempatkan TNC pada kedudukan utama. Ini memudahkan TNC untuk melakukan ekspansi ke berbagai negara dengan mendapat berbagai kemudahan, seperti tarif bea masuk yang rendah atau malahan nol persen; kemudahan investasi lewat penanaman modal asing 100%; penguasaan dan monopoli HAKI sehingga teknologi terus menerus dikuasai mereka; kemudahan untuk menguasai dan memonopoli berbagai sektor usaha di berbagai negara, bahkan yang bersifat barang publik (*public goods*). Hal ini semua diatur oleh WTO, IMF dan Bank Dunia. Semua kemudahan tersebut dan penghapusan atas berbagai hambatan usaha di suatu negara, akan semakin memperbesar TNC dan membuatnya sebagai penguasa dunia yang sebenarnya.

### **C. Globalisasi Neo-Liberal Mencengkeram Mutu Pendidikan di Indonesia**

Pemerintah Indonesia telah masuk dalam cengkeraman ekspansi globalisasi di bidang pendidikan, karena point-point neo-liberal secara nyata telah berjalan. Bukti-buktinya adalah sebagai berikut:



### **1. Pemerintah membuka pasar bebas dalam pendidikan.**

Sejak Indonesia meratifikasi *General Agreement on Trade and Services (GATS) -World Trade Organization (WTO)* pada tahun 1995, maka pemerintah Indonesia secara sukarela mengizinkan masuknya investor asing ke dalam negeri. GATS (*general agreement on trade and services*) adalah salah satu perjanjian di bawah WTO yang mengatur perjanjian umum untuk semua sektor jasa-jasa. Tujuannya adalah memperdalam dan memperluas tingkat liberalisasi sektor jasa di Negara-negara anggota. Sehingga diharapkan perdagangan jasa di dunia bisa meningkat. GATS mengatur liberalisasi perdagangan 12 sektor jasa, antara lain: kesehatan, teknologi informasi dan komunikasi, akuntansi, pariwisata, transportasi, dan lain-lain termasuk pendidikan.

Negara-negara yang mendapatkan keuntungan dalam industri jasa dalam bidang pendidikan adalah AS, Inggris, dan Australia (Chandra, 2010). Pada tahun 2000 ekspor jasa pendidikan Amerika mencapai US \$ 14 milyar atau Rp. 126 trilyun. Di Inggris sumbangan pendapatan dari ekspor jasa pendidikan mencapai sekitar 4 persen dari penerimaan sector jasa negara tersebut. Menurut Millea (1998), sebuah publikasi rahasia berjudul *Intelligent Exports* mengungkapkan bahwa pada 1994 sector jasa telah menyumbangkan 70 persen pada PDB Australia, menyerap 80 persen tenaga kerja dan merupakan 20 persen dari ekspor total negara Kangguru tersebut, Sebuah survey yang diadakan pada 1993 menunjukkan bahwa industri jasa yang paling menonjol orientasi ekpornya adalah jasa komputasi,

Dengan bergabungnya Indonesia dalam GATS telah membuka peluang masuknya negara-negara menawarkan jasa di bidang pendidikan. Hingga saat ini 6 negara telah meminta Indonesia untuk membuka sector jasa pendidikan yakni Australia, Amerika Serikat, Jepang, Cina, Korea, dan Selandia Baru. Sub-sektor

jasa yang ingin dimasuki adalah pendidikan tinggi, pendidikan seumur hayat, dan pendidikan vokasional dan profesi. Cina bahkan minta Indonesia membuka pintu untuk pendidikan kedokteran Cina. Jelas sekali bukan motif humanitarian yang mendorong para provider pendidikan dari 6 negara tersebut untuk membangun pendidikan Indonesia tetapi motif for-profit adalah pendorong utamanya.

Indonesia membuka masuknya pasar dunia dalam pendidikan dilakukan secara legal dengan landasan UU Nomor 20 tahun 2003, mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2007 tentang penanaman modal dalam bidang usaha terbuka dan tertutup. Dalam peraturan tersebut diizinkan keterlibatan pihak asing menanamkan modal dalam bidang pendidikan di tingkat dasar, menengah, kejuruan, dan pendidikan tinggi sebesar 49%.

Akibat dibukanya kran investasi asing maka suatu kepastian pengelolaan pendidikan akan didominasi oleh asing dan termasuk kurikulum dari pendidikan tersebut. Asing atas nama kebebasan investasi di Indonesia akan menanamkan modalnya kepada sekolah-sekolah yang berpeluang besar akan memberi keuntungan bagi perusahaan-perusahaan TNC (*Trans Nasional Corporate*). Karena keberadaan dana menjadi indicator utama untuk keberlangsungan proses pendidikan, maka pihak sekolah akan dengan mudah diarahkan sesuai dengan kepentingan para *corporate* ini. Dengan adanya otonomi daerah dan otonomi pendidikan, maka *corporate* akan dengan mudah secara langsung mengakses daerah-daerah dan sekolah-sekolah yang memiliki potensi besar untuk dijadikan sebagai pasar untuk mendapatkan tenaga kerja murah, mengambil kekayaan Alam daerah secara langsung dengan menggunakan SDM lokal sebagai pekerja, dan memperkokoh penanaman nilai-nilai asing (Sekulerisme, Liberalisme, Individualisme, dan Gender) untuk tetap menjadikan

generasi bangsa ini secara sukarela menjadi komprador asing dan tenaga kerja murah untuk kepentingan asing.

Standar-standar mutu pendidikan akan diarahkan sesuai dengan keinginan mereka dengan menggunakan *Human Development Indeks* (HDI), *Programme for International Student Assessment* (PISA), *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) dan *Organization for Economic Co-operation Development* (OECD)/ Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. Standar-standar ini secara tidak langsung menjadikan negaranegara maju dapat menguasai pasar dunia sekaligus melakukan kontrol dan pengawasan ketat (*waskat*) terhadap pelaksanaan pendidikan di Indonesia .

Hal yang fatal terjadi adalah masuknya (*infiltrasi*) *tsaqofah* asing/ barat kedalam kurikulum pendidikan di Indonesia. Bila ditelaah secara lebih dalam Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) telah mengandung muatan HAM, gender, demokrasi, pluralisme, globalisasi. Melahirkan agen-agen komprador untuk mempertahankan hegemoni kapitalisme di negeri muslim termasuk Indonesia. Keberhasilan penanaman nilai-nilai sekulerisme-kapitalisme akan melahirkan generasi yang memiliki orientasi individu-materialisme yang lebih mementingkan tercapainya segala keinginannya dengan menghalalkan segala cara termasuk kedaulatan negara/bangsa. Banyaknya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang menzalimi rakyat untuk memenuhi keinginan para kapitalis global. Misalnya naiknya BBM, penjualan aset-aset negara BUMN kepada pihak asing melalui privatisasi, misal: PLN, Indosat, Air Minum, KA, dll. Belum lagi pencurian kekayaan SDA yang diformalkan. Korupsi, suap dari kalangan pejabat pemerintah (DPR, Mahkamah Agung, Menteri, Pejabat daerah, staf). Semua ini adalah gambaran kegagalan kualitas pendidikan dalam melahirkan generasi yang membangun bangsa.

Setelah melakukan infiltrasi *tsaqofah* barat/asing, dari segi produk yang akan dihasilkan dalam pendidikan di Indonesia untuk memproduksi tenaga kerja baik pada skala lokal, nasional dan Internasional. Untuk melegalkan ini pemerintah telah mengarahkan hubungan pendidikan dengan relevansi kebutuhan akan tenaga kerja. Pendidikan telah diarahkan sebagai lahan untuk mendapatkan pekerjaan/menjadi pengusaha agar bisa mempertahankan hidupnya secara pribadi atau komunitas bukan skala bangsa. Pihak pemerintah melalui Dikmenjur berniat menargetkan Indonesia mencapai angka perbandingan hingga 70% : 30% untuk perkembangan SMK (Andini, 2007).

Ini menunjukkan bahwa pendidikan di Indonesia didominasi untuk menghasilkan tenaga kerja semata. Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) menjadi salah satu komponen yang patut dikembangkan dalam pendidikan di Indonesia. Menjelang era perdagangan bebas, ada tuntutan kebutuhan sumber daya manusia (SDM). Indonesia sebagai pemasok tenaga kerja yang cukup produktif di mata internasional, ikut bersaing dengan negara lain.

Kurikulum sains di sekolah-sekolah negeri muslim ditujukan untuk mempertahankan umat agar tetap tertinggal berabad-abad dari kemajuan dan ketinggian industri dan teknologi. Bidang sains tidak untuk mencetak SDM yang mampu menemukan sesuatu yang baru, hanya semata-mata di latih untuk merakit suatu produk yang berasal dari negara maju untuk diperjualbelikan. Masuknya industri-industri asing di Indonesia sekalipun menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang cukup banyaknya saja jabatan mereka dalam perusahaan tersebut mayoritas menjadi buruh dan sebagian kecil menjadi supervisor dan manager. Dan para pekerja pada umumnya mereka diberi keterampilan untuk merakit bagian-bagian tertentu tidak merakit secara utuh.

2. Pemerintah telah memotong pengeluaran untuk pendidikan

Undang-Undang RI Nomor 20 tahun 2003 telah mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengalokasikan APBN untuk pendidikan sebesar 20%, namun sampai tahun 2008 pemerintah belum mampu merealisasikannya. Bahkan pemerintah telah melakukan pemotongan terhadap anggaran yang telah disetujui yaitu sebesar 48 triliun (12% dari total APBN 2008). Dengan alasan efisiensi APBN melalui menteri keuangan memangkas pengeluaran seluruh departemen sebesar 10% termasuk pendidikan (4,8 triliun rupiah). Pemotongan pengeluaran ini telah menghambat/mengganggu pelaksanaan program pendidikan khususnya pendidikan dasar. Akan berdampak semakin banyaknya anak yang tidak mendapatkan pelayanan pendidikan secara adil dan merata. Inilah bukti adanya globalisasi neo-liberal. Akibat akan semakin banyak orang yang tidak mengakses pendidikan, PUS tidak pernah tercapai.

3. Pemerintah melakukan DEREGULASI mengurangi peraturan-peraturan yang mempersulit dunia bisnis memperoleh keuntungan dalam bidang pendidikan

Pemerintah telah mengeluarkan aturan-aturan untuk melegalisasi masuknya kalangan dunia usaha/bisnis untuk terlibat dalam pendidikan, seperti UU Nomor 20/2003, RUU BHP, Perpres no 77/2007, dll.

Pemerintah juga telah membentuk suatu Badan Independen yang menyusun Standar Nasional Pendidikan untuk merealisasikan apa yang dimaksudkan dalam peraturan-peraturan tersebut. Pada tahun 2004 pemerintah membentuk Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) yang keanggotaannya diangkat serta dilantik oleh Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas).

Berdasarkan Keputusan Mendiknas Nomor 040/P/2005, anggota BSNP periode 2005-2009 terdiri atas 15 anggota yang memiliki keahlian di bidang psikometri (3 orang), evaluasi pendidikan (1 orang), kurikulum (4 orang) dan manajemen pendidikan (7 orang). Suatu hal yang menarik kepengurusan BSNP didominasi oleh ahli-ahli manajemen dan Hubungan Kerjasama Luar Negeri. Setelah ditetapkan SNP kemudian pemerintah membuat rencana strategi pendidikan nasional untuk mengimplementasi program sekaligus indikator kunci keberhasilan yang harus dicapai sepanjang periode 2005-2025.

Pemerintah memberikan keleluasaan bagi perusahaan untuk langsung membuat kesepakatan-kesepakatan/MoU dengan pemerintah daerah bahkan sekolah secara langsung dengan diberlakukan otonomi/desentralisasi. Perusahaan dapat memberikan persyaratan-persyaratan yang harus dijalani oleh lembaga pendidikan tentang arah/mutu/bobot pendidikan. Misal perusahaan bekerja sama dengan SMK lalu mensyaratkan mata pelajaran apa saja yang dikembangkan sebagai modal keterampilan yang harus dikuasai oleh siswa sebagai syarat di rekrut sebagai tenaga kerja perusahaan yang bersangkutan. Sebagai kompensasi, sekolah mendapatkan dana dari perusahaan yang dialokasikan untuk pembangunan sarana prasarana sekolah.

#### 4. Privatisasi Pendidikan menjadi BHMN dan BHP

Pemerintah telah melegalisasi privatisasi pendidikan dengan dikeluarkannya UU Nomor 20 tahun 2003 pasal disebutkan tentang penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), Badan Hukum Pendidikan (BHP) dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN). MBS adalah hasil adopsi dari program MBE dari USAID dan CLCC dari UNICEF dan UNESCO. MBS adalah upaya untuk mengarahkan sekolah mempunyai kemandirian dalam pendanaan sehingga bila di berlakukan RUU BHP akan menjadi mudah dijalankan. Institusi

pendidikan terlibat melakukan aktivitas bisnis untuk mencari pemasukan bagi lembaga pendidikan. Program ini dikaitkan dengan pembentukan Komite sekolah dan pemberdayaan kepala sekolah sebagai manajer. Melalui program ini institusi sekolah termasuk kepala sekolah disibukkan dalam 2 hal yaitu pencarian dana dan peningkatan kualitas. Hal ini sangat memberatkan dan memecahkan konsentrasi dan fokus peran sekolah untuk meningkatkan kecerdasan siswa secara optimal. Satu sisi sekolah saat berkonsentrasi kepada pencarian dana maka peningkatan kualitas mutu tidak tertangani secara optimal, misal; kepala sekolah disibukkan membuat perencanaan, pencarian dan pelaporan keuangan sehingga perhatian terhadap peningkatan kualitas guru dan proses pembelajaran disekolah diserahkan kepada guru dan murid.

Sisi lain, semakin menguatnya asumsi bahwa sekolah yang tidak memiliki modal besar (yang harus diatasi sendiri) tidak akan pernah bisa meningkatkan mutunya. Asumsi ini telah menjadi persepsi yang menggerogoti idealisme pendidikan yang bersifat social menjadi orientasi profit. Pada akhirnya dengan pelaksanaan manajemen berbasis sekolah menghasilkan sekolah yang mahal, karena suatu sekolah yang bagus manajemennya (pengadaan sarana-prasarana) akan berkorelasi positif besarnya pembiayaan yang salah satunya akan dibebankan kepada siswa (orangtua murid). Selain itu kemandirian sekolah akan terganggu, disebabkan saat sekolah membutuhkan dana untuk meningkatkan mutunya dan menerima masuknya kalangan usaha untuk berkontribusi maka sekolah akan diarahkan sesuai dengan kepentingan dunia usaha. Ujung-ujungnya sekolah akan mengarah kepada orientasi ekonomi yaitu profit bagi kalangan dunia usaha (mendapatkan tenaga kerja murah) dan profit bagi sekolah (dana untuk pembangunan sekolah dan penyaluran

tenaga kerja). Suatu hal yang wajar muncul pernyataan “orang miskin dilarang sekolah”. PT telah terlebih dahulu mengalami privatisasi melalui BHMN. Sampai saat ini sudah ada 10 PT yang berstatus BHMN yang berkorelasi semakin mahal biaya untuk masuk ke PT dan mahasiswa yang berpeluang masuk tidak harus pintar tetapi bila mampu membayar sejumlah uang tertentu bisa diterima melalui pintu “khusus”. Sekalipun ada beasiswa untuk yang tidak mampu, hanya menjangkau sekian persen, semata-mata untuk melakukan tambal sulam dan mengobati kekecewaan umat secara parsial bukan untuk memberi solusi. Artinya untuk bisa masuk ke PT adalah orang yang mampu secara materi bukan karena kemampuan akademik semata-mata.

5. Pemerintah mengalihkan tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan publik atau komunitas kepada masyarakat untuk menanggungnya

Data laporan *Human Development Index* (HDI) (2004) mengungkapkan dalam kurun waktu 1999-2001 Indonesia hanya mengalokasikan anggaran pemerintah (*public expenditure*) sebesar 1,3% dari produk domestik bruto (PDB). Sementara itu dalam kurun waktu yang sama, Malaysia, Thailand, dan Filipina secara berturut-turut telah mengalokasikan 7,9%, 5,0%, dan 3,2% dari PDB-nya masing-masing (Chandra, 2010).

Sepanjang kurun waktu 2005-2009 pemerintah telah membuat strategi pembiayaan pendidikan, diperhitungkan jumlah kebutuhan pembiayaan pendidikan sebesar 108,3 triliun;122,7 triliun;138,7 triliun;163,2 triliun dan 183,4 triliun. Lalu pemerintah mengalokasikan kontribusi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sebesar: 43,10 triliun; 49,10 triliun,55,50 triliun;62,40 triliun dan 70 triliun (Chandra, 2010). Presentase kontribusi masyarakat selama kurun waktu 2005-2009 yaitu: 39,79%;40%;38%;38%. Bila dibandingkan dengan kontribusi APBN



untuk pendidikan untuk 2008 hanya 12%. Artinya kontribusi masyarakat semakin besar dan kontribusi pemerintah semakin kecil. Ini semakin membuktikan pemerintah membebankan tanggung jawab pelayanan publik kepada individu masyarakat.

Pembebanan individu untuk menanggung biaya pendidikan telah dilakukan secara legal sejak berubahnya politik pemerintahan Indonesia yang bersifat Desentralisasi yang selanjutnya diikuti dengan desentralisasi pendidikan.

Dampak dari otonomi daerah dan pendidikan semata-mata sebagai legalisasi pengurangan tanggung jawab negara terhadap rakyat. Pemerintah tidak lagi berperan penuh dengan alasan keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah. Sedangkan untuk meningkatkan mutu pendidikan membutuhkan pendanaan yang optimal sehingga membutuhkan keterlibatan pemerintah daerah dan masyarakat termasuk kalangan dunia usaha dari dalam dan luar.

Di balik upaya pembebanan ini adalah menghilangkan kredibilitas negara sebagai pelayan urusan umat. Ini akan menghilangkan kepercayaan rakyat kepada pemerintah dan akan memicu konflik horisontal yang akan memunculkan disitegrasi bangsa dan kesatuan nasional. Desentralisasi adalah program yang berasal dari USAID. USAID sebagai NGO USA telah memberikan bantuan terkait dengan pendidikan (program MBE dan DBE), namun apa yang diinginkan oleh USAID di negeri ini? *United States Agency for International Development* disingkat USAID atau dalam bahasa Indonesia Badan Bantuan Pengembangan Internasional Amerika adalah organisasi pemerintahan Amerika Serikat yang bertanggung jawab atas sebagian besar bantuan luar negeri non-militer dari Amerika Serikat. Misi USAID di Indonesia dikepalai oleh Direktur Misi (*Mission Director*) dan Wakil Direktur Misi (*Deputy Mission Director*). USAID ada di Indonesia dengan tujuan untuk

membantu dalam mempercepat transisi demokrasi Indonesia. USAID juga membantu kebijakan dan penyediaan konsultasi bagi institusi insititusi ekonomi dan bantuan ekonomi lainnya yang mendukung pemulihan, pertumbuhan ekonomi, dan menguatkan kemampuan ekonomi suatu daerah (desentralisasi) di Indonesia.

Secara nyata telah terjadi cengkeraman globalisasi-neoliberal dalam dunia pendidikan di Indonesia. Ini berdampak kepada hilangnya kemandirian bangsa dalam merancang pembangunan generasi dan bangsa (terjajah dengan sadar dalam bingkai globalisasi) untuk mengangkat harkat dan martabat bangsa dikancah percaturan politik dunia. Sehingga menjadi kebutuhan yang mendesak untuk mengungkapkan kepada umat bahaya-bahaya yang ada di depan mata dunia pendidikan yang membawa kepada jurang yang terjal, sehingga umat memiliki kesadaran untuk mencegah dan menghindari dari kehancuran generasi dan keutuhan bangsa.

Globalisasi melestarikan kompradorisme (kaki tangan dan kepanjangan tangan kapitalisme internasional), bahkan sekaligus juga hendak menancapkan kukunya lebih dalam lagi guna menguasai suatu negara. Pada intinya adalah menghancurkan kedaulatan nasional. Dengan kata lain globalisasi yang dijanjikan tidak akan menguntungkan bangsa ini termasuk negara-negara berkembang lainnya.

Ekspansi globalisasi pendidikan hakikatnya akan memperkokoh pengaruh negara-negara maju terhadap negara-negara bekembang, termasuk Indonesia. Dengan kata lain arah kebijakan mutu pendidikan di Indonesia akan mengikuti arah yang telah ditetapkan oleh negara-negara maju untuk memperluas pasar neo-liberal.

Proses masuknya Cengkeraman Ekspansi Globalisasi ke dalam pendidikan di Indonesia, diantaranya:

1. Negara di jerat hutang oleh IMF dan World Bank. Mekanisme globalisasi yang juga merupakan bentuk kolonialisme baru adalah

utang. Utang pada dasarnya bukanlah sebuah kedermawanan atau bantuan negara maju kepada negara berkembang. Kebalikannya, utang merupakan bagian utama dari kolonialisme baru. Akibatnya Indonesia terikat dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh IMF-World Bank. Salah satunya meminimalisir peran negara dalam pelayanan publik termasuk dengan pendidikan.

2. Mengikat negara dengan komitmen global. Untuk melegalkan program-program yang ditawarkan, negara-negara berkembang diikat oleh komitmen-komitmen global, yaitu HAM, Hak Anak, Konferensi Dakkar, MDGs.
  3. Memberikan bantuan gratis program-program percontohan untuk selanjutnya dilakukan secara mandiri, contoh CLCC melalui UNICEF-UNESCO dan WORLD BANK, MBE/DBE oleh USAID-USA, BEP oleh AusAid-Australia, DBEP dari Belanda, dan lain-lain.
-

## BAB IX

# PERSPEKTIF KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENJAWAB PENTRASI GLOBAL

### A. Peningkatan Profesionalisme Guru

Salah satu ciri utama abad milenium adalah terjadinya globalisasi pada setiap aspek kehidupan. Globalisasi mengandung arti terjadinya keterbukaan, kesejagatan, di mana batas-batas wilayah negara tidak lagi menjadi penting. Salah satu yang menjadi trend dalam globalisasi adalah adanya persamaan hak individu dalam banyak hal. Dalam konteks pendidikan, persamaan hak berarti bahwa setiap individu berhak mengakses pendidikan setinggi-tingginya dan sebaik-baiknya tanpa memandang bangsa, ras, agama, budaya, status ekonomi, maupun jenis kelamin. Dengan adanya kesamaan hak ini, terjadi kehidupan yang penuh dengan persaingan karena dunia telah menjadi sangat kompetitif. Karena itu, mau tidak mau setiap orang mesti berusaha untuk menguasai ilmu dan teknologi agar dapat terlibat dalam persaingan, dan jika tidak, maka mereka akan ditinggalkan.

Terkait dengan itu, pendidikan mesti dapat menjawab tantangan tersebut. Dengan kata lain, pendidikan harus menyediakan kesempatan bagi setiap peserta didik untuk memperoleh bekal pengetahuan, keterampilan, dan nilai-nilai sebagai bekal mereka memasuki persaingan dunia yang kian hari semakin ketat itu. Di samping kesempatan yang seluas-luasnya disediakan, namun yang penting juga adalah memberikan pendidikan yang bermakna (*meaningful learning*). Karena, hanya dengan pendidikan yang bermakna peserta

didik dapat dibekali keterampilan hidup, sedangkan pendidikan yang tidak bermakna (*meaningless learning*) hanya akan menjadi beban hidup.

Sehubungan dengan itu, permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, adalah *pertama*, bagaimana pendidikan yang dapat menjawab tantangan di atas dapat dirancang?, *kedua*, dengan adanya persamaan hak dalam mendapatkan pendidikan yang terbaik, bagaimanakah upaya-upaya pendidikan yang dapat mengakomodasi berbagai dimensi pembaharuan, sehingga peserta didik mendapatkan kesempatan pendidikan yang berkualitas dalam era global ini? dan *ketiga*, bagaimanakah profesionalisme guru tersebut disiapkan? (Dantes, 2007).

## **B. Paradigma Pendidikan Masa Depan**

Pendidikan berwawasan masa depan diartikan sebagai pendidikan yang dapat menjawab tantangan masa depan, yaitu suatu proses yang dapat melahirkan individu-individu yang berbekal pengetahuan, keterampilan, dan nilai-nilai yang diperlukan untuk hidup dan berkiprah dalam era globalisasi.

Komisi Internasional bagi Pendidikan Abad ke 21 yang dibentuk oleh UNESCO melaporkan bahwa di era global ini pendidikan dilaksanakan dengan bersandar pada empat pilar pendidikan, yaitu *learning to know*, *learning to do*, *learning to be*, dan *learning to live together* (Delors, 1996). Dalam *learning to know* peserta didik belajar pengetahuan yang penting sesuai dengan jenjang pendidikan yang diikuti. Dalam *learning to do* peserta didik mengembangkan keterampilan dengan memadukan pengetahuan yang dikuasai dengan latihan (*law of practice*), sehingga terbentuk suatu keterampilan yang memungkinkan peserta didik memecahkan masalah dan tantangan kehidupan. Dalam *learning to be*, peserta didik belajar menjadi individu

yang utuh, memahami arti hidup dan tahu apa yang terbaik dan sebaiknya dilakukan, agar dapat hidup dengan baik. Dalam *learning to live together*, peserta didik dapat memahami arti hidup dengan orang lain, dengan jalan saling menghormati, saling menghargai, serta memahami tentang adanya saling ketergantungan (*interdependency*). Dengan demikian, melalui keempat pilar pendidikan ini diharapkan peserta didik tumbuh menjadi individu yang utuh, yang menyadari segala hak dan kewajiban, serta menguasai ilmu dan teknologi untuk bekal hidupnya.

Disebutkan tiga acuan dasar pengembangan pendidikan di Indonesia dalam era reformasi untuk menjawab tantangan global, yaitu acuan filosofis, acuan nilai kultural, dan acuan lingkungan strategis.

*Acuan filosofis*, didasarkan pada abstraksi acuan hukum dan kajian empiris tentang kondisi sekarang serta idealisasi masa depan. Secara filosofis pendidikan perlu memiliki karakteristik: (a) mampu mengembangkan kreativitas, kebudayaan, dan peradaban; (b) mendukung diseminasi dan nilai keunggulan, (c) mengembangkan nilai-nilai demokrasi, kemanusiaan, keadilan dan keagamaan; dan (d) mengembangkan secara berkelanjutan kinerja kreatif dan produktif yang koheren dengan nilai-nilai moral. Kesemua ini tidak terlepas dari cita-cita pembentukan masyarakat Indonesia Baru, yakni apa yang disebut dengan masyarakat madani (Jalal & Supriadi, 2001).

Pendidikan kita harus pula memiliki *acuan nilai kultural* dalam penataan aspek legal. Tata nilai itu sendiri bersifat kompleks dan berjenjang mulai dari jenjang nilai ideal, nilai instrumental, sampai pada nilai operasional. Pada tingkat ideal, acuan pendidikan adalah pemberdayaan untuk kemandirian dan keunggulan. Pada tingkat instrumental, nilai-nilai yang penting perlu dikembangkan melalui pendidikan adalah otonomi, kecakapan, kesadaran berdemokrasi, kreativitas, daya saing, estetika, kearifan, moral, harkat, martabat dan kebanggaan. Pada tingkat operasional, pendidikan harus menanamkan

pentingnya kerja keras, sportivitas, kesiapan bersaing, dan sekaligus bekerja sama dan disiplin diri (Dantes, 2007).

Acuan lingkungan strategis mencakup lingkungan nasional dan lingkungan global. Lingkungan nasional ditandai dengan dua hal yang substansial yaitu: masih berlanjutnya krisis dimensional yang menerpa bangsa ini, dan tuntutan reformasi secara total yang belum berjalan secara baik dan optimal. Lingkungan nasional meliputi perubahan demografis termasuk didalamnya penyebaran penduduk yang tidak merata dan keberhasilan KB, pengaruh ekonomi yang tidak merata sehingga penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan meningkat, pengaruh sumber kekayaan alam yang pemanfaatannya membutuhkan pengelolaan yang baik, pengaruh nilai sosial budaya di era global ini, dimana munculnya nilai-nilai baru di masyarakat seperti kerja keras, keunggulan, dan ketepatan waktu, pengaruh politik yang sejak era reformasi terasa sangat labil, serta pengaruh ideologi dimana pendidikan ideologi perlu terkait dengan yang universal. Lingkungan nasional yang saat ini masih dalam situasi reformasi, bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Secara nasional acuan strategis ini mengandung arti bahwa pendidikan kita harus dapat menjawab tantangan reformasi dan membawa negeri ini keluar dari berbagai krisis.

Lingkungan global ditandai antara lain dengan pesatnya perkembangan teknologi informasi sehingga kita tidak bisa menjadi warga lokal dan nasional saja, tetapi juga warga dunia. Lingkungan strategis sangat berpengaruh bagaimana pendidikan masa depan tersebut hendaknya dirancang.

Sebagai implikasi dari globalisasi dan reformasi tersebut, terjadi perubahan pada paradigma pendidikan. Perubahan tersebut menyangkut, *pertama*: paradigma proses pendidikan yang berorientasi pada pengajaran dimana guru lebih menjadi pusat informasi, bergeser pada proses pendidikan yang berorientasi pada pembelajaran dimana peserta didik menjadi sumber (*student center*). Dengan banyaknya

sumber belajar alternatif yang bisa menggantikan fungsi dan peran guru, maka peran guru berubah menjadi fasilitator. *Kedua*, paradigma proses pendidikan tradisional yang berorientasi pada pendekatan klasikal dan format di dalam kelas, bergeser ke model pembelajaran yang lebih fleksibel, seperti pendidikan dengan sistem jarak jauh. *Ketiga*, mutu pendidikan menjadi prioritas (berarti kualitas menjadi internasional). *Keempat*, semakin populernya pendidikan seumur hidup dan makin mencairnya batas antara pendidikan di sekolah dan di luar sekolah.

Kondisi ini mengharuskan pendidikan menerapkan berbagai prinsip yang sangat mendasar seperti penerapan standar mutu sehingga kita bisa bersaing dengan dunia global, dan penggunaan berbagai cara belajar dengan mendayagunakan sumber belajar. Bila kita cermati ketiga acuan di atas merupakan dasar hukum dan operasional pengembangan pendidikan masa depan. Dalam pembangunan pendidikan ke depan ini, ketiga acuan itu merupakan dasar dalam mengembangkan cetak biru (*blueprint*) pendidikan nasional.

### **C. Kajian Konseptual mengenai Penjaminan mutu**

Dalam rangka pembaharuan sistem pendidikan nasional telah ditetapkan visi, misi dan strategi pembangunan pendidikan nasional. Visi pendidikan tersebut adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Terkait dengan visi tersebut telah ditetapkan serangkaian prinsip untuk dijadikan landasan dalam pelaksanaan reformasi pendidikan.

Salah satu prinsip tersebut adalah bahwa pendidikan diselenggarakan sebagai proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat, di mana dalam proses



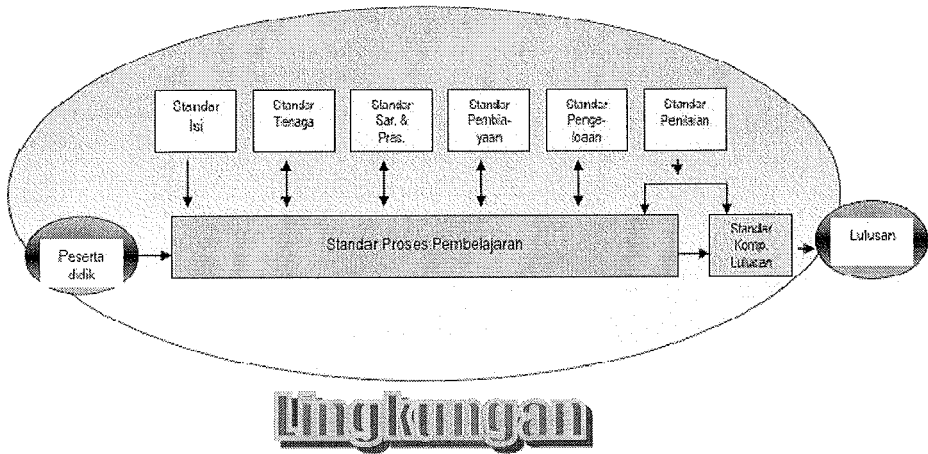
tersebut harus ada pendidik yang memberikan keteladanan dan mampu membangun kemauan, serta mengembangkan potensi dan kreativitas peserta didik. Implikasi dari prinsip ini adalah pergeseran paradigma proses pendidikan, yaitu dari paradigma pengajaran ke paradigma pembelajaran.

Paradigma pengajaran yang telah berlangsung sejak lama lebih menitikberatkan peran pendidik dalam mentransfer pengetahuan kepada peserta didik. Seperti telah disebutkan pada pendahuluan, dewasa ini paradigma tersebut telah bergeser menuju paradigma pembelajaran yang memberikan peran lebih banyak kepada peserta didik untuk mengembangkan keterampilan yang dibutuhkan bagi dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Untuk menyelenggarakan proses pendidikan yang didasarkan paradigma baru tersebut, diperlukan acuan dasar bagi setiap satuan pendidikan yang meliputi serangkaian kriteria dan kriteria minimal sebagai pedoman, yang saat ini dikenal dengan *delapan standar mutu nasional pendidikan*.

Tujuan standar mutu pendidikan ditetapkan adalah untuk menjamin mutu proses transformasi, mutu instrumental dan mutu kelulusan, yang meliputi : (1) *standar isi*, (2) *standar proses*, (3) *standar kompetensi lulusan*, (4) *standar pendidik dan tenaga kependidikan*, (5) *standar sarana dan prasarana*, (6) *standar pengelolaan*, (7) *standar pembiayaan*, dan (8) *standar penilaian pendidikan* (Depdiknas, 2003). Konsep tersebut di atas dapat diwujudkan pada diagram yang dibuat oleh Dantes (2007) sebagai berikut:

## Bagan 9.1

## Keterkaitan antara Aspek-Aspek Standar Mutu Pendidikan



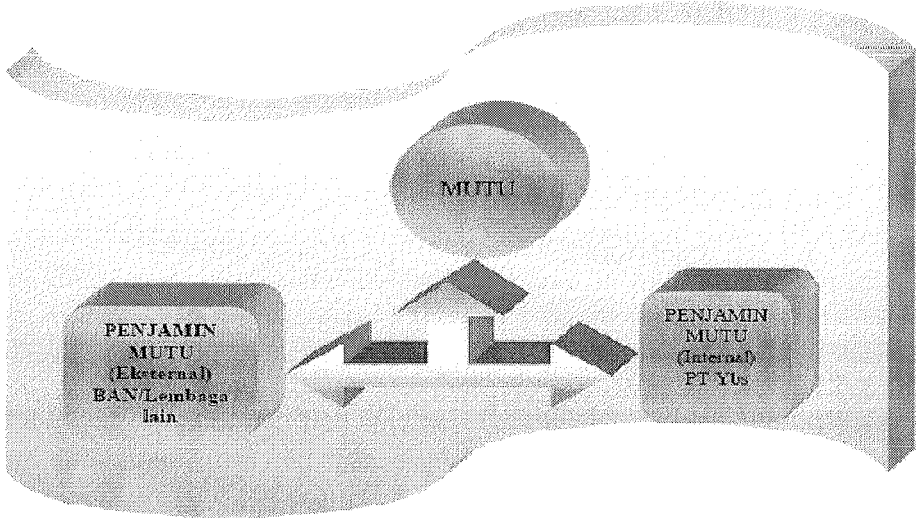
Dalam kaitan dengan itu, Bapak pendidikan Indonesia, Ki Hajar Dewantara, sejak tahun 1920an telah mengumandangkan pemikiran bahwa pendidikan pada dasarnya adalah *memanusiakan manusia*. Untuk itu suasana yang dibutuhkan dalam dunia pendidikan adalah suasana yang berprinsip pada kekeluargaan, kebaikan hati, empati, cintakasih dan penghargaan terhadap masing-masing anggotanya, tidak ada pendidikan tanpa dasar cinta kasih. Dengan demikian pendidikan hendaknya membantu peserta didik untuk berkepribadian merdeka, sehat fisik, sehat mental, cerdas, serta menjadi anggota masyarakat yang berguna. Manusia merdeka adalah seseorang yang mampu berkembang secara utuh dan selaras dari segala aspek kemanusiannya dan mampu menghargai dan menghormati kemanusiaan setiap orang. Metode pendidikan yang paling tepat adalah *sistem among* yaitu metode pembelajaran yang berdasarkan pada asih, asah dan asuh. Sementara itu prinsip penyelenggaraan pendidikan perlu didasarkan pada "*Ing ngarso sung tulodho, Ing madyo mangun karso, Tut wuri handayani*".

Mengingat bahwa pendidikan itu merupakan suatu sistem dengan komponen-komponen yang saling berkaitan, maka keseluruhan sistem

harus sesuai dengan ketentuan yang diharapkan atau standar. Untuk itu masing-masing komponen dalam sistem harus pula sesuai dengan standar yang ditentukan bersama. Hal ini mesti dilakukan dalam kaitan terjadinya penjaminan mutu pendidikan itu sendiri, karena; *penjaminan mutu adalah proses penetapan dan pemenuhan standar mutu pengelolaan secara konsisten dan berkelanjutan, sehingga konsumen, produsen, dan pihak lain yang berkepentingan memperoleh kepuasan*. Bila dikaitkan dengan pengelolaan pendidikan, penjaminan mutu yang dimaksud adalah proses penetapan dan pemenuhan standar mutu pengelolaan pendidikan secara konsisten dan berkelanjutan, sehingga *stakeholders* memperoleh kepuasan. Untuk itu, dalam PP 19/2005 delapan standar tersebut di atas merupakan aspek-aspek yang harus memenuhi standar mutu dalam kaitan dengan penjaminan mutu suatu lembaga (Depdiknas, 2005).

Bagan 9.2

## Kerangka Konsep Penjaminan Mutu Pendidikan



Sehubungan dengan kerangka konsep di atas, pada awal perkembangan pendidikan, masyarakatlah yang lebih berperan dalam menentukan standar mutu tersebut. Dalam perkembangan

selanjutnya dengan meluasnya penyelenggaraan pendidikan formal pemerintah lebih berperan dalam menentukan standar mutu tersebut. Dengan demikian, konsep penjaminan mutu dapat ditinjau dari dua aspek yaitu: (1) *aspek deduktif*; dimana lembaga pendidikan/sekolah mampu menetapkan dan mewujudkan visinya melalui pelaksanaan misinya, dan (2) *aspek induktif*; dimana lembaga pendidikan/sekolah, mampu memenuhi kebutuhan *stakeholders* (kebutuhan masyarakat, kebutuhan dunia kerja, kebutuhan profesional).

Dalam kaitan dengan penjaminan mutu, kualifikasi pendidik merupakan salah satu Standar yang harus dipenuhi sesuai dengan PP 19/2005. Dengan terpenuhinya kualifikasi pendidik diharapkan pengelolaan proses pembelajaran dapat berlangsung secara interaktif, inspiratif, menantang, memotivasi, dan menyenangkan (I2M3), (Depdiknas, 2005).

#### **D. Implementasi Kebijakan Pendidikan Berwawasan Masa Depan**

Terjadinya pergeseran pendidikan nasional seperti telah dikupas di depan, mengakibatkan adanya berbagai kebijakan pendidikan yang relevan dengan itu. Beberapa kebijakan yang menonjol, antara lain dalam bidang manajemen pendidikan yaitu desentralisasi pendidikan (melalui program manajemen pendidikan berbasis sekolah), dalam bidang kurikulum yaitu kurikulum tingkat satuan pendidikan yang berbasis kompetensi (KTSP), dalam proses pembelajaran ada program percepatan belajar (*learning acceleration*). Kebijakan-kebijakan baru ini perlu mendapat perhatian yang serius sampai pada tataran guru sebagai ujung tombak.

##### **1. Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah**

Hasil studi yang dilakukan Bank Dunia, yang diberi judul *Education in Indonesia: from Crisis to Recovery* (1998) antara lain menghasilkan

simpulan bahwa ada tiga factor penyebab ketidakefisienan manajemen sekolah, yaitu: (1) pada umumnya kepala sekolah, terutama sekolah negeri memiliki otonomi yang sangat terbatas dalam manajemen sekolah dan dalam memutuskan alokasi sumber-sumber, (2) banyak kepala sekolah yang mempunyai keterampilan yang terbatas dalam manajemen sekolah, (3) partisipasi masyarakat dalam manajemen sekolah sangat terbatas, hal ini antara lain dapat dilihat dari ketidakmampuan kepala sekolah dalam memobilisasi dukungan masyarakat (Dantes, 2007).

Sehubungan dengan itu, Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah (MPBS), yang dicanangkan sejak tahun 2000 merupakan respon terhadap kebutuhan penyesuaian terhadap konsep demokrasi dan otonomi. Inti dari MPBS adalah pemberdayaan masyarakat sebagai komponen yang penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Jika sebelumnya sekolah seolah-olah merupakan *milik* pemerintah dalam artian bahwa semua tanggung jawab penyelenggaraannya menjadi beban pemerintah, kini masyarakat menjadi komponen penting dalam tanggung jawab itu. Dengan pelibatan masyarakat, diharapkan timbul suatu kesadaran bahwa keberhasilan pendidikan merupakan tanggung jawab semua komponen masyarakat dan pemerintah. *Sharing* ini antara lain telah diwujudkan dalam bentuk Komite Sekolah, dimana didalamnya terlibat penyelenggara sekolah, orangtua murid, maupun komponen masyarakat lainnya. Dalam perjalanannya sampai saat ini, Komite Sekolah sudah mulai menjalankan fungsinya dan diharapkan berkontribusi yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Ke depan, MPBS diharapkan bukan hanya berbagi dalam fungsi sebagai penyandang dana, namun pelibatan orangtua dan masyarakat diharapkan juga terjadi. Di negara-negara maju seperti AS, MPBS telah lama dilakukan, kerjasama sekolah dengan orangtua dan masyarakat juga dilakukan dalam proses pembelajaran. Kedatangan orangtua ke sekolah untuk membantu guru dalam PBM, dokter yang memberi masukan dalam

suatu proyek dalam pelajaran biologi misalnya, bukanlah pemandangan yang aneh.

## **2. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan**

Penggunaan Kurikulum 1994 di lapangan mengalami berbagai paradoks, antara lain menyangkut universalisasi pendidikan disatu pihak, dan tuntutan akan mutu yang tinggi dipihak lain. Setelah itu, ada upaya pembaharuan kurikulum, dan salah satu upaya adalah pengembangan kurikulum berbasis kompetensi. Dengan kurikulum yang berbasis kompetensi ini, ukuran terpenting keberhasilan peserta didik adalah penguasaan mereka terhadap standar kompetensi. Pendekatan kurikulum berbasis kompetensi ini (saat ini terkenal dengan KTSP), dilakukan melalui identifikasi dan penentuan kemampuan dasar lulusan/ Standar Kompetensi Lulusan (SKL), yang dijabarkan menjadi Standar Isi (SI) yang memuat, Standar Kompetensi (SK) dan Kompetensi Dasar (KD). Berdasarkan SI tersebut masing-masing Satuan Pendidikan menyusun kurikulumnya dengan menjabarkan menjadi Materi, Pengalaman Belajar, Indikator. Terdapat peluang yang sangat besar sekolah/guru mengembangkan kurikulumnya sendiri (berorientasi pada SI yang telah ditetapkan dalam Permen Diknas, maupun mengembangkan dan memasukkan keunggulan lokal sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya). Untuk KTSP ini bisa dibicarakan tersendiri secara lebih mendalam.

## **3. Program Akselerasi untuk Anak Berbakat**

Dalam rangka realisasi pendidikan yang berwawasan masa depan, perhatian harus diprioritaskan pada pengklasifikasian peserta didik sesuai dengan kemampuan, bakat, maupun minat mereka. Ini sangat penting agar pendidikan yang diikuti benar-benar bermakna. Beberapa program telah dilakukan terkait dengan kondisi peserta didik yang variatif

ini, yaitu melalui sistem akreditasi, sistem sekolah unggulan, maupun program umum plus seperti program akselerasi belajar.

Diketahui bahwa lembaga pendidikan yang ada adalah pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pada jenjang sekolah pendidikan atas, pendidikan formal dibedakan antara SMA dan SMK. Pada hakikatnya di jenjang SMA peserta didik diberikan pengalaman belajar dalam rangka penguasaan sains, teknologi, dan pengalaman belajar yang dapat membekali mereka melanjutkan pendidikannya ke PT. Sedangkan pada jenjang SMK peserta didik diarahkan pada penguasaan keterampilan baik yang bersifat jangka pendek maupun jangka panjang, sehingga tamatan SMK diharapkan langsung dapat masuk ke dunia kerja.

Perkiraan Ward di Indonesia terdapat 1,57 % anak yang berbakat tinggi (*highly gifted*), dan 10 % yang berbakat sedang (*moderately gifted*). Kedua kelompok anak ini berbakat akademik (*akademic talented*) atau keberbakatan intelektual. Anak-anak berbakat ini merupakan aset nasional yang sangat penting, karena mereka memiliki *interes intelektual* dan perspektif masa depan yang jauh lebih baik dari anak kebanyakan, baik secara genetis maupun dalam kecepatan tindakan. Dengan kelebihan ini, diharapkan tenaga dan pikiran mereka dapat membawa berbagai pembaharuan dalam bidang keilmuan, maupun perubahan kearah perbaikan kehidupan masyarakat, seperti apa yang telah dilakukan Edison (sang penemu listrik) yang sangat penting bagi kehidupan manusia.

Sesuai dengan keberadaan kedua kelompok ini sebagai kelompok yang "berbeda" dengan anak normal lainnya, dan sesuai pula dengan misi pendidikan untuk memberikan kesempatan pendidikan yang sebaik-baiknya bagi mereka, maka kelompok ini perlu mendapatkan pendidikan yang dapat mengakomodasi kelebihan mereka. Program untuk mereka dapat berupa pendidikan khusus, atau pendidikan umum untuk anak berbakat (saat ini dikenal dengan program kelas percepatan). Berkaitan dengan itu, beberapa asumsi yang mendasari

alasan kenapa anak berbakat perlu mendapatkan pendidikan yang berbeda dengan anak-anak lainnya, adalah : (a) anak berbakat secara kualitatif berbeda dengan anak lainnya, (b) pendidikan khusus bagi mereka sangat menguntungkan, karena sesuai dengan kemampuan mereka, (c) suatu program harus dilaksanakan berdasarkan model instruksional yang terarah, (d) program anak berbakat harus lebih menekankan perkembangan kreativitas dan proses berpikir tingkat tinggi, (e) metode pembelajaran bagi anak berbakat lebih berorientasi pada pendekatan induktif.

Pendidikan anak berbakat harus diwarnai oleh penekanan pada aktivitas intelektual, kecepatan dan tingkat kompleksitas sesuai dengan kemampuan yang tinggi. Sehubungan dengan itu, jika anak-anak berbakat ditangani dengan program akselerasi, maka ada dua hal penting yang harus diperhitungkan, yaitu: (a) dalam program akselerasi, beban belajar yang oleh anak-anak biasa dapat diselesaikan dalam tiga tahun, maka oleh anak-anak berbakat ini hanya dibutuhkan waktu dua tahun. Ini berarti terjadi proses percepatan dalam belajar, (b) percepatan ini juga harus mengandung arti kualitatif, yaitu bahwa aktivitas belajar mereka ditekankan pada aktivitas intelektual tinggi. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa, dalam perilaku intelektual, aspek teoretis dan tingkat abstraksi anak-anak berbakat menunjukkan karakteristik mental yang baik dalam melihat hubungan yang bermakna, tanggap mengaitkan asosiasi logis, mudah mengadaptasikan prinsip abstrak kesituasi konkret, serta mampu menggeneralisasikan.

Metode belajar yang relevan adalah metode penemuan (*discovery learning*) seperti yang dikembangkan oleh Piaget dan Bruner, dan metode induktif. Dalam *discovery learning* aspek kognitif berkembang melalui penemuan dan pengembangan hipotesis, bukan dengan cara duduk, diam, dengar, dan catat. *Discovery learning* memberikan tantangan bagi kemampuan berpikir abstrak yang tinggi, dan pelibatan secara aktif dalam menemukan jawaban dan tantangan tersebut. Dengan cara



ini, terjadilah penanjakan dinamis dari kehidupan mental yang disebut eskalasi (Semiawan, 1997).

Pembelajaran kognitif induktif dideskripsikan melalui empat istilah, yaitu: (a) *inquiry*, (b) *problem solving*, (c) *discovery learning*, dan (d) *scientific method*. Pembelajaran induktif memiliki rasional yang kuat untuk meningkatkan: (a) penggunaan inteligensia secara optimal dengan memanfaatkan fungsi kedua belahan otak secara penuh, (b) kemampuan peserta didik untuk mengarahkan diri dan tanggung jawab untuk memperoleh kemajuan dalam mencapai sasaran jangka panjang dan jangka pendek, (c) kemampuan untuk mensintesis informasi, konsep, dan membuat generalisasi, dan (d) kemampuan mentransper belajar dalam situasi berbeda.

---

## BAB X

### PENUTUP

Setelah membaca, mencermati, dan memahami keseluruhan uraian panjang lebar pada bab pertama sampai bab kesembilan di muka, kita dapat mengambil benang merah sebagai intisari kesimpulan isi buku. Ada beberapa poin penting yang dapat kita ambil sebagai rencana aksi yang dapat kita lakukan. Namun sebelum lebih jauh melangkah, ada pertanyaan kecil yakni apakah kesimpulan dari buku isi ini merupakan gabungan yang berasal dari kesimpulan setiap bab ataukah dari penggalian akan makna yang tersirat dari keseluruhan isi buku ini? Bagian manakah yang dianggap sebagai inti sari dan bagian manakah yang tidak? Pilihan pada kalimat mana yang dianggap kalimat kunci dan kalimat mana yang tidak? Kesemuanya tergantung dari letak perspsi, motivasi, dan disposisi pembaca terhadap masing-masing isi teks setiap babnya. Dengan kata lain kesimpulan dapat dirumuskan sendiri pembaca tergantung dari perspektif subjektif masing-masing sebagai wujud dari refleksi isi usai membaca teks buku ini.

Namun demikian, tidak mengurangi kecerdasan subjektif masing-masing pembaca, berikut ini akan dipaparkan uraian singkat kesimpulan sebagai penutup buku ini. Paling tidak uraian ini nanti dapat dipakai sebagai pembandingan dan sebagai alternatif para pembaca untuk menemukan benang merah, baik berupa poin-poin penting dari isi *yang tersurat* dalam teks maupun makna inti *yang tersirat* dari keseluruhan teks buku ini.

Uraian paling awal sebagai kesimpulan buku ini adalah bahwa mayoritas masyarakat memiliki keinginan untuk maju berkembang

menjadi lebih baik. Keinginan tersebut selalu diupayakan melalui berbagai cara, salah satunya adalah melalui politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan. Pendidikan dipahami sebagai serangkaian upaya masyarakat dalam rangka mewujudkan kualitas anggota-anggotanya agar dapat menjadi manusia dewasa, baik dalam dimensi individualitas, sosialitas, rasionalitas, religiusitas, maupun moralitas.

Upaya yang dilakukan untuk memajukan masyarakat melalui pendidikan dapat dicapai melalui kebijakan politik yang mengatur secara ketat penyelenggaraan pendidikan, atau yang dikenal dengan istilah *politik kebijakan pendidikan*. Sebagai upaya memajukan masyarakat, pendidikan selalu mempunyai keterkaitan dengan aspek kehidupan lain. Permasalahan dalam dunia pendidikan antara lain muncul sebagai akibat dari adanya keterkaitan dengan aspek kehidupan masyarakat. Beberapa masalah diantaranya: Bagaimana bentuk keterkaitan antara praktik pendidikan dengan ketenagakerjaan? bagaimana relevansi pendidikan moral dengan praktik kemerosotan moral di masyarakat, Bagaimana membentuk manusia dewasa yang diidealkan yang bebas dari eksploitasi pihak lain? Bagaimana membangun kemandirian sekolah dalam mewujudkan mutu proses dan mutu hasil pembelajaran? Berdasarkan logika tersebut, maka kebijakan yang bertujuan mengatur penyelenggaraan pendidikan menuju kondisi lebih baik menjadi teramat penting untuk dilakukan.

Keterkaitan penyelenggaraan pendidikan dengan aspek kehidupan lain dalam masyarakat, pada kenyataannya dapat dipakai sebagai dukungan sekaligus sebagai belenggu dalam pengembangan penyelenggaraan pendidikan. Salah satunya adalah keterkaitan pendidikan dengan kekuasaan negara dengan segenap ideologi politiknya. Secara tipologis, ideologi dibedakan menjadi dua, yaitu *ideologi doktriner* dan *ideologi pragmatis*. Sedangkan *politik* diartikan sebagai usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama.

Masyarakat yang telah memiliki dan menganut ideologi pendidikan tertentu akan memperoleh cara hidup dan cara pandang dalam penyelenggaraan pendidikan secara kokoh, sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan, cara hidup, dan cara pandangnya. Selanjutnya cara hidup dan cara pandang tersebut bisa dipakai untuk menciptakan kondisi tertentu yang dapat membantu mewujudkan keberhasilan dalam menumbuhkan, membangun jejaring, dan mengorganisir segenap sumberdaya pendidikan dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan yang telah ditetapkan.

Dalam kehidupan demokratis, sosialisasi politik selalu terjadi dan dilakukan dalam sebuah sistem politik. Sistem politik diartikan sebagai kesatuan politik yang bertugas melaksanakan fungsi mempertahankan integrasi masyarakat, menyesuaikan dan mengubah unsur-unsur kekerabatan, agama, dan sistem ekonomi dari ancaman luar atau menyebarkan ke lain masyarakat. Setiap sistem politik mencakup tiga unsur yaitu: (1) Fungsi integrasi dan adaptasi terhadap masyarakat baik ke dalam maupun ke luar, (2) Penempatan nilai-nilai dalam masyarakat berdasarkan kewenangan, dan (3) Penggunaan kewenangan atau kekuasaan baik secara sah maupun tidak.

Proses sosialisasi politik membutuhkan partisipasi politik semua pihak, baik penguasa maupun rakyat. Partisipasi politik dapat ditinjau dari dua tingkatan analisis, yaitu makro dan mikro. Tinggi rendahnya partisipasi politik ditentukan dua hal yaitu: kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah atau sistem politik. Partisipasi politik dibedakan menjadi empat macam: (1) aktif, (2) apatis, (3) militan-radikal, dan (5) pasif. Dari segi bentuk, partisipasi dibedakan menjadi dua macam, konvensional dan non-konvensional. Proses partisipasi sering memunculkan perbedaan pandangan dan friksi antar kelompok, sehingga menimbulkan konflik politik. Meskipun diketahui bahwa akar dari adanya konflik politik ada banyak hal, termasuk juga diantaranya akar ideologi politik yang dianut oleh masing-masing kelompok.

Proses politik mencakup banyak segi salah satu diantaranya adalah proses perumusan dan pelaksanaan keputusan politik. Setiap kegiatan politik selalu berkaitan dengan bagaimana proses perumusan dan pelaksanaan keputusan politik. Kata lain dari keputusan politik adalah kebijakan politik sebagai wujud dari tindakan politik. Dalam konteks negara, wujud keputusan politik penyelenggara negara berupa peraturan dan perundang-undangan yang merupakan bentuk dari *kebijakan publik*. Sehingga untuk sampai kepada lahirnya sebuah kebijakan publik membutuhkan prosedur yang disebut *proses politik*. Mulai dari *pemunculan isu*, kemudian berkembang menjadi *debat publik* dalam berbagai forum yang selanjutnya diartikulasikan dalam lembaga legislatif dan diproses menjadi *kebijakan publik*. Kebijakan publik dapat juga berawal dari munculnya *isu* dan berkembang menjadi *wacana publik* kemudian ditangkap aspirasinya oleh pemerintah yang dituangkan dalam sebuah peraturan pemerintah. Dalam hal ini salah satu wujud dari kebijakan publik adalah peraturan dan perundang-undangan yang menyangkut pendidikan. Kebijakan publik yang dirumuskan dan diterapkan untuk mengatur penyelenggaraan pendidikan adalah kebijakan Pendidikan.

Ada tiga proses politik dalam perumusan kebijakan publik: (a) *akumulasi*, (b) *artikulasi*, dan (d) *akomodasi*. Namun, tidak semua tuntutan bisa diakomodasi. Hanya beberapa aspirasi dan tuntutan dari kelompok tertentu yang bisa terakomodasi di dalamnya. Namun dalam pembuatan kebijakan umumnya, lima hal yang perlu diperhatikan adalah: *goal, plans, program, decision, dan effects*.

Ada banyak kebijakan publik dalam setiap praktik penyelenggaraan negara. Kesemuanya kebijakan publik tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga macam tipe: (a) Kebijakan dalam hal alokasi dan distribusi sumber-sumber, (b) Kebijakan dalam hal penyerapan sumber-sumber material dan manusiawi (ekstraktif), dan (c) Kebijakan politik dalam hal pengaturan perilaku.

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-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

Kebijakan Pendidikan diambil dan dirumuskan disebabkan karena adanya masalah dalam dunia pendidikan. Ada banyak masalah yang melilit dunia pendidikan. Paling tidak ada lima masalah yang ditemukan yang sedang melilit dunia pendidikan yaitu: (a) pemerataan, (b) daya tampung, (c) relevansi, (d) kualitas, dan (d) efisiensi dan efektivitas pendidikan. Kebijakan pendidikan yang dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah pendidikan dapat dirumuskan dengan dua pendekatan: (a) *Social Demand Approach*, dan (b) *Man-Power Approach*. Masing-masing pendekatan yang dipilih memiliki nilai positif dan negatif tersendiri. Sedangkan komponen yang perlu dipertimbangkan mencakup: tujuan (*goal*), rencana (*plans*), program (*programme*), keputusan (*decision*), dan dampak (*effects*).

Kebijakan pendidikan yang dirumuskan pada masa Orde Baru disinyalir tidak melalui proses yang normal dan wajar. Proses wajar dalam perumusan kebijakan dilalui melalui proses *accumulation*, *articulation*, dan *accomodation*. Suatu perumusan kebijakan publik yang tidak dilakukan dengan cara normal dan wajar sebagaimana proses politik yang ada pada akhirnya akan menghadapi problem legitimasi. Problem legitimasi antara lain berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah.

Dalam perumusan kebijakan umumnya berlangsung secara dialektis sehingga terkadang tidak mengenal saat awal dan akhir. Bahkan batas-batas dari proses tersebut berjalan secara tidak pasti tanpa batas awal dan akhir yang jelas. Namun yang lebih penting, tahap perumusan kebijakan sesungguhnya merupakan proses transformasi dari input menjadi output politik. Perumusan kebijakan merupakan proses yang berkenaan dengan

pengartikulasian dan pendefinisian masalah, formulasi kemungkinan jawaban terhadap segenap tuntutan politik, penyampaian segenap tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pemberian sanksi atau legitimasi terhadap tindakan yang dipilih, serta pengesahan atas pelaksanaan, pengawasan, dan umpan balik.

Ada lima teori perumusan kebijakan pendidikan, yaitu: (a) teori *radikal*, (b) teori *advokasi*, (c) teori *transaktif*, (d) teori *sinoptik*, dan (e) teori *incremental*. Teori radikal mementingkan kepada diversifikasi dan pelimpahan tugas kepada lembaga penyelenggara di tingkat lokal, sehingga kreativitas lembaga lokal lebih dihargai. Sebaliknya, teori advokasi cenderung mementingkan peran pemerintah pusat yang masih dominan dalam perumusan kebijakan pendidikan. Teori transaktif berorientasi kepada prasyarat adanya dialog pusat dengan daerah dan lembaga penyelenggaraan pendidikan. Teori sinoptik menekankan kepada metode berpikir sistem dalam perumusan kebijakan. Sedangkan teori inkremental menekankan pada perumusan kebijakan pendidikan yang berjangka pendek serta berusaha menghindari perencanaan kebijakan yang berjangka panjang.

Implementasi kebijakan merupakan proses menjalankan keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan juga berarti sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Dalam proses implementasi mencakup tugas-tugas “membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah”.

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas mengoperasikan sebuah program. Ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program, yaitu: (a) *pengorganisasian*, (b) *interpretasi*, dan (c) *aplikasi*. Ketiga aktivitas tersebut juga berlaku dalam implementasi

kebijakan pendidikan. Dalam *implementasi kebijakan pendidikan* tidak menjadi monopoli birokrasi pendidikan yang secara hirarkhis berjenjang dari jajaran kantor *Kementerian Pendidikan Nasional* (Pusat) sampai jajaran paling bawah yaitu *Cabang Dinas Pendidikan* (Kecamatan). Pemerintah, masyarakat, dan sekolah secara ideal bisa bersama-sama saling membahu dalam bekerja dan melaksanakan tugas implementasi kebijakan pendidikan tadi.

Ada banyak teori yang digagas para ahli yang menjelaskan tentang implementasi kebijakan pendidikan Tiga diantaranya yang paling menonjol adalah teori yang dikembangkan oleh: (a) Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, (b) Van Meter dan Van Horn, serta (c) Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Dalam hal pendekatan, terdapat empat macam pendekatan implementasi kebijakan sebagaimana diungkapkan Solichin, yaitu: (a) pendekatan *struktural*, (b) pendekatan *prosedural* dan *manajerial*, (c) pendekatan *perilaku*, dan (d) pendekatan *politik*. Sedangkan Ace Suryadi dan HAR Tilaar menyebut dua pendekatan, yaitu: *positif* dan *normatif*.

Beberapa implementasi kebijakan pendidikan mengalami kegagalan. Tiga faktor yang biasanya menjadi sumber kegagalan dan keberhasilan, yaitu: (a) faktor rumusan kebijakan; (b) faktor personil pelaksana; dan (c) faktor sistem organisasi pelaksana. Khusus berkaitan dengan faktor personil pelaksana, menurut Nakamura ada tiga skenario untuk mencapai kesepakatan antar personil, yaitu: (a) *Mutual-Adjustment*, (b) *Bargaining*, dan (c) *Political power*.

Proses implementasi kebijakan pendidikan membutuhkan peran besar birokrasi. Birokrasi berasal dari kata bureau (biro) yang berarti meja tulis, atau suatu tempat yang di sana para pejabat bekerja. Istilah ini kemudian mengalami transliterasi yakni *bureaucratie* (Prancis), *bureaukratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia), dan *bureaucracy* (Inggris). Salamoen mengartikan birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang



berperan dalam layanan publik, pengawasan publik, serta pengenalan inisiatif dan partisipasi publik. Max Weber menyebut birokrasi sebagai organisasi yang bisa memaksimalkan efisiensi dalam administrasi (publik).

Birokrasi modern menurut Max Weber memiliki ciri: (1) Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka, (2) hierarkijabatan yang jelas, (3) Fungsi masing-masing jabatan ditentukan secara tegas, (4) Pejabat diangkat berdasarkan kontrak, (5) Pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, (6) Mereka digaji serta diberi pensiun sesuai jenjang kedudukan kepangkatan, (7) Pejabat dapat selalu menempati jabatannya dan dalam keadaan tertentu dapat diberhentikan, (8) Ada struktur karier dan promosi berdasarkan pertimbangan keunggulan (superior) dari segi senioritas dan keahlian (merit).

Banyak birokrasi yang berjalan menyimpang dari tipe ideal. Birokrasi telah berkembang menjadi momok yang mengerikan karena telah menampilkan sosok absolut yang memonopoli banyak hal. Hal inilah yang disebut Gaetano Mosca sebagai 'absolutisme birokrasi'. Birokrasi di Indonesia pada era Orde Baru telah menguasai dan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pengenalan (initiating), pengarahan (directing), dan penerapan (implementing) kegiatan-kegiatan pembangunan, termasuk dalam urusan-urusan privat.

Birokrasi pendidikan memiliki wewenang atau kekuasaan administrasi pemerintahan dalam memberikan layanan publik, pengawasan publik, serta pengenalan partisipasi publik dalam bidang pendidikan. Birokrasi pendidikan yang berperan dalam implementasi kebijakan, di dalamnya terdapat jaringan jenjang kekuasaan dan kewenangan yang kompleks dari kantor Kementerian Pendidikan di pusat ibukota sampai pada kantor Cabang Dinas Pendidikan atau UPTD Pendidikan di kecamatan.

Dalam kegiatan implementasi kebijakan selalu ada dua aktor yang terlibat yaitu: (a) Beberapa orang di luar para birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi; dan (b) Para birokrat sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, di samping tugas-tugas implementasi. Pihak pertama adalah para pengguna (*constituents*) serta pihak-pihak yang tergabung dalam kelompok kepentingan (*interest groups*). Sedangkan pihak kedua adalah para pimpinan beserta staf birokrasi pendidikan.

Upaya baru dalam mengefektifkan dan mengurangi kegagalan implementasi kebijakan pendidikan dikenal dengan istilah Model Implementasi Adaptif (*Adaptive Implementation Model*). Yaitu model penetapan suatu proses yang memungkinkan kebijakan dapat dimodifikasikan, dispesifikasikan, dan direvisi. Model ini memiliki beberapa ciri yang melekat, yaitu: *Pertama*, banyak menghindari prinsip-prinsip paradigma desain-eksperimen. *Kedua*, dapat mengubah pokok-pokok pikiran yang ditetapkan sebelumnya, karena adanya orientasi dari para pendukung, misalnya treatment yang distandartkan untuk kelompok-kelompok yang menjadi target. *Ketiga*, spesifikasi tujuan lebih merupakan 'masalah' daripada suatu 'nilai'. Sebaliknya perubahan dalam kebijakan organisasi yang diimplementasikan lebih merupakan suatu 'nilai' daripada suatu 'masalah'.

Kekuasaan politik rejim Orde Baru awal kali muncul pada tahun 1966 yang didukung oleh *grand coalition* yaitu TNI Angkatan darat, tehnokrat, intelektual anti-komunis, serta beberapa pengusaha nasional besar. Kekuatan yang paling menonjol dalam koalisi Orde Baru adalah unsur TNI Angkatan Darat. Kekuatan aliansi kemudian menyempit menjadi tiga kekuatan, yaitu elit militer, elit birokrasi, dan tehnokrat. Tiga kelompok elit tersebut menjalankan pemerintahan secara oligarkhik. Kekuasaan rejim Orde Baru menurut sebagian ahli memiliki karakter bercorak *Neo-Patrimonial*, sebagian ahli yang lain menyebutnya berkarakter *kepolitikan birokratik (bureaucratic polity)*. Bahkan ada yang menyebut berkarakter '*bureaucratic authoritarian*'.

Ada lima obyek dalam sistem politik menurut Andrain yang memerlukan legitimasi dalam rangka menjaga kelangsungan kekuasaannya, sebagaimana juga penguasa Orde Baru memerlukan legitimasi. Kelima obyek tersebut adalah: (1) masyarakat politik, (2) hukum, (3) lembaga politik, (4) pemimpin politik, dan (5) kebijakan. Berdasarkan prinsip pengakuan dan dukungan masyarakat terhadap rejim yang berkuasa, legitimasi dapat dikelompokkan ke dalam lima tipe, yaitu: (1) legitimasi tradisional, (2) legitimasi kualitas pribadi, (3) legitimasi formal-prosedural, (4) legitimasi instrumental, dan (5) legitimasi ideologi.

Orde Baru berusaha memperoleh kelima jenis legitimasi. Ada tiga legitimasi yang sangat mencolok dioptimalkan Orde Baru, yaitu penyelenggaraan pemilihan umum setiap lima tahun; peningkatan kesejahteraan melalui kemajuan ekonomi; serta penggunaan ideologi Pancasila dan pembangunan untuk meraih simpati masyarakat. Meskipun harus diakui ketiga upaya tersebut lebih banyak dipaksakan dari pada berjalan secara normal elegan.

Orde Baru menyebarkan doktrin-doktrin ideologi yaitu "*pembangunanisme*" dan doktrin "*Dwifungsi ABRI*". "*Pembangunanisme*" adalah ideologi teknokratik yang menekankan nilai-nilai seperti efisiensi, efektivitas, harmoni, dan konsensus sebagai prasyarat terpenting dalam pembangunan ekonomi serta terwujudnya stabilitas politik. Sedangkan "*Dwifungsi ABRI*" adalah suatu doktrin yang membenarkan sekaligus mengesahkan peranan militer dalam urusan-urusan non-militer.

Pada era Orde Baru, keberadaan sekolah selalu membutuhkan bantuan dari pemerintah/negara. Sebaliknya negara membutuhkan peran sekolah. Hal ini juga terjadi sebagaimana di tempat dan di era yang lain. Baik sekolah maupun negara, masing-masing memiliki saling keterhubungan (*interdependency*) yang amat kuat secara *fungsi-mutualis*. Saling keterhubungan ini didorong oleh masing-masing kepentingan diantara keduanya, baik dari sisi sekolah maupun dari sisi negara.

Dalam perjalanannya, hubungan sekolah dan negara tidak dapat berjalan secara *fungsional-mutualis*. Diantara keduanya terkadang terjadi ketimpangan hubungan, yang mengarah pada hubungan *dependensial* sekolah terhadap negara. Bahkan lebih tragis lagi adalah jenis hubungan yang sifatnya *eksploitatif* dari negara atas sekolah. Pada keadaan yang demikian dimana hubungan yang kurang seimbang, sekolah sering hanya dijadikan sebagai *alat kepentingan* kekuasaan negara. Selama Orde Baru berkuasa banyak pahit getirnya yang dialami oleh dunia sekolah pada umumnya dan para guru pada khususnya. Aneka represi dan eksploitasi dari pihak negara kepada sekolah dan guru melalui cara-cara politisasi serta kebijakan-kebijakan yang kurang menguntungkan mereka tanpa diimbangi dengan penghargaan yang wajar dan manusiawi.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan. (1997). *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ahmadi, Abu. (1987). *Pendidikan dari Masa ke Masa*. Bandung: Armico.
- Albrow, Martin. (1996). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Almond, Gabriel A. (ed). (1974). *Comparative Politics Today: A World View*. Boston: Crown and Company.
- Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham. (1978). *Comparative Politics: System, process, and Policy*. Toronto: Brown.
- Anderson, Benedict; and Kahin, Audrey (ed). (1982). *Interpreting Indonesian Politic: Thirteen Contributions to The Debate*. New York: Cornell University Ithaca.
- Andini, Ayu N. (2007). *Isu-isu Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas RI.
- Awuy, Tomy F. (1999). *Tehnologisasi Kekuasaan* (Artikel). Jakarta: Kompas. 5 September 1999.
- Bakri. (2017). *Piramida Kekuasaan Pemerintahan Jokowi-JK*. [serambinews.com](http://serambinews.com) download 31 Mei 2018.
- Benveniste, Guy. (1994). *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Budiman, Arief. (1997). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideolgi*. Jakarta: Gramedia.
- Chandra, Rezkiana R. Purnama. D. (2010). *Dibalik Kebijakan Peningkatan Mutu Pendidikan Indonesia*. [www.kebijakanpenguasa.com](http://www.kebijakanpenguasa.com). Download 2 Maret 2010.
- Cheppy Haricahyono. 1991. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Christenson, Reo M.dkk. (1971). *Ideologies and Modern Politics*. New York: Dodd, Mead and Company.
- Collins, Randall. (1979). *The Credentials Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press.
- Cooper, Bruce S; Cibulka, James G; & Fusarelli, Lance D. (2008). *Handbook of Education Politics and Policy*. New York: Routledge.
- Dantes, Nyoman. (2007). *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Profesionalisme Guru SMK*. Makalah Seminar Pendidikan Negeri 1 Denpasar yang diselenggarakan pada 22 Desember 2007.
- Darmaningtyas. (2004). *Pendidikan yang Memiskinkan*. Jakarta: Gramedia.
- Darmaningtyas. (2013). *Pendidikan Populis dari Masa ke Masa*. Makalah Seminar Nasional yang diselenggarakan dalam Rangka Dies FIP UNY, 25 Juli 2013 di Yogyakarta.
- Davies, I. (1997). *Participation, power-sharing, and school improvement*. Nottingham: Educational Herities Press.
- Delors, J. et al. (1996). *Learning the Treasure Within, Education for the 21th Century*. New York : UNESCO.
- Depdiknas R.I (2005) *PP No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas.
- Depdiknas. (2001). *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah: Buku-1 Konsep dan Pelaksanaan*, Direktorat Sekolah Lanjutan Pertama Dikdasmen, Jakarta.
- Donald K Emmerson. 1976. *Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural Politics*. Ithaca New York: Cornel, University. Dwi Siswoyo dkk. 2007. *Ilmu Pendidikan*. Yogyakarta: UNY Press.
- Dwipayana, Ari. (2013). *Reformasi Birokrasi di Daerah*. Makalah seminar dalam rangka puncak peringatan Hari Pers Nasional (HPN) yang diselenggarakan PWI Koordinator Kebumen dan Pemkab Kebumen, tanggal 23 Mei 2013 di Gedung PKK Kebumen, Jawa Tengah.

- Effendi, Sofian. (2010). *GATS dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi*. [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), download 27 Februari 2010.
- Eknathon, A. (2011). Harapan di HUT PGRI. Artikel Harian *Kedaulatan Rakyat*. Yogyakarta, 25 nopember 2011.
- Emmerson, Donald K. (1974). *The Bureaucracy in Indonesia*. Cambridge: Center for International Studies.
- Flower, F.C. (2009). *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction Third Edition*. Boston: Allyn and Bacon.
- Foucault, M. (1969). *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (2002). *Pengetahuan dan Metode*. Yogyakarta: Jalasutra.
- Fred, LC. & Ornstein, AC. (2000). *Educational Administration: Concept and Practices*. Australia: Wadsworth.
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- Freire, P. (2000). *Politik pendidikan: kebudayaan, kekuasaan, dan pembebasan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Geddes, B. (1993). *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. London: University of California Press.
- Giroux, H A. & Laren, Mc PL. (1989). *Critical pedagogy, the state, and cultural struggle*. New York: State University of New York.
- Giroux, H.A. (1993). *Border crossing: cultural workers and politics of education*. New York: Routledge, Champman and Hall, Inc.
- Golish, T.D. & Olson, L.N. (2000). Students' use of power in the classroom: an investigation of student power, teacher power, and teacher immediacy. *Communication Quarterly*, summer 2000, 48, 3.
- Grindle, M. (ed). (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.

- Hadisusanto, D., Sidharto, S., & Siswoyo, D. (1995). *Pengantar ilmu pendidikan*. Yogyakarta: FIP IKIP Yogyakarta.
- Hagopian, Mark N. Regimes. (1978). *Regimes, Movement, and Ideologies*. New York & London: Longman Inc.
- Haricahyono, C. (1991). *Ilmu politik dan perspektifnya*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Harsono & Susilo, J. (2010). *Pemberontakan guru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haryadi. (1997). *Demokratisasi negara birokratik otoriter (Ancangan obsesional bagi negara Orde Baru Indonesia)* dalam I.Basis Susilo (ed). 1997. *"Masyarakat dan negara"*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Hendarto, H.. (1993). *Mengenal konsep hegemoni Gramsci dalam diskursus kemasyarakatan dan kemanusiaan"*. Jakarta: Gramedia.
- Hendratno, E.T. (2009). *Negara kesatuan, desentralisasi, dan federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hickey, Sam & Hossain, Naomi. (2019). *The Politics of Education in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Irine, Siti. (2009). *Desentralisasi pendidikan dan dinamika sosial*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM (Disertasi).
- Ishartiwi, dkk. (2002). *Asesmen kebutuhan pengembangan profesionalisme guru SD berbasis kecamatan sebagai sentra pertumbuhan*. Lembaga Penelitian Universitas Negeri Yogyakarta (Laporan penelitian).
- Jackson, Karl D; and Dye, Lucian W. (1980). *Political Power and Communications in Indonesia*. Los Angeles: UCLA Press.
- Jalal, F. & Supriadi, D. (2001). *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicipta Karya Nusa.
- James C. Scott. 1993. *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia



- Jhonson, Doyle Paul. (1994). *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 1*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia.
- Joened, M. & Notosusanto, N. (1992). *Sejarah Nasional Indonesia: Jaman Jepang dan Jaman republik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Jones, Charles O..( 1996). *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Joni, T.R. (1991). *Pokok-pokok pikiran mengenai pendidikan guru*, dalam Conny R. Semiawan dan Soedijarto (ed) *Mencari Strategi Pembangunan Pendidikan Nasional Menjelang Abad XXI*. Jakarta: Gramedia.
- Juned, M. Ja'far. (1998). *Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II: Studi Kasus di Kabupaten Aceh Timur dan Aceh Utara*. Tesis S-2 Program Pascasarjana UGM.
- Kaisiepo, M. (1997). *Dari kepolitikan birokratik ke korporatisme negara: birokrasi dan politik di Indonesia*. Jurnal Ilmu Politik No-2/1997. Jakarta: AIPI.
- Karim, A.G. (1995). *Metamorfosis NU dan politisasi islam Indonesia*. Yogyakarta: LKIS dan Pustaka Pelajar.
- Kartadinata, S & Dantes, N. (1996). *Landasan-landasan pendidikan SD*. Jakarta: Proyek P2GSD Ditjend Dikti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kellner, D. (2003). *Teori sosial radikal*. Yogyakarta: Syarikat.
- Latief, Abdul. (1993). *Keterkaitan dan Padanan antara Pendidikan dan Penyediaan Tenaga Kerja dalam Pembangunan Nasional*. Jurnal Pendidikan ISPI No.12 September 1993. Jakarta: Lanto Putra Perkasa.
- Latif, Yudi; dan Ibrahim, IS. (1996). *Bahasa dan kekuasaan: Politik Wacana di Panggung Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Lindblom, C. (1968). *The Policy making process*. Englewood Cliffs Nj: Prentice Hall.

- Magriasti, L. (2011). Arti penting partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di daerah: Analisis dengan teori sistem David Easton. *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011* ISBN: 978-602-96848-2-7 LAB-ANE FISIP Untirta.
- Makkulua, A. (1996). *Perkembangan kebijakan pendidikan dalam lima puluh tahun Indonesia merdeka*. Makalah Konvensi Pendidikan Indonesia III di Ujung Pandang, yang berlangsung Tanggal 4-7 Maret 1996.
- Makkulua, Andi. (1996). *Perkembangan Kebijakan Pendidikan Dalam Lima Puluh Tahun Indonesia Merdeka*. Makalah Konvensi Pendidikan Indonesia III di Ujung Pandang 4-7 Maret 1996.
- Mannheim, Karl. (1991). *Idelogi dan Utopia: Menyingkap Kaitan Pikiran dan Politik* (Terjemah dari: *Ideology and Utopia: An Introduction to The Sociology of Knowledge*). Yogyakarta: Kanisius.
- Mariana, D. & Paskarina, C. (2008). *Demokrasi dan politik desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mas'ood, M. (1997). *Politik, birokrasi, dan pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mochtar. (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Mas'ood, Mochtar. (1994). "Peranserta Masyarakat: Kebijaksanaan dan Pelaksanaan." *Prisma* Vol.13 No.9 tahun 1994.
- Mas'ood, Mochtar. (1994). *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mochtar. (1997). *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Miguel Escobar dkk. (Ed.). (1998). *Sekolah Kapitalisme yang Licik*. Yogyakarta: LKiS.
- Mingat, Alain; Ten, Jee Peng; & Sosale, Shobbana. (2003). *Tools For Education Policy Analysis*. New York: The World Bank.

- Moe, T.M. (2005). Political control and the power of the agent. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 22, No. 1, Stanford University.
- Muhadjir, Noeng. (1982). *Teori perubahan sosial*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhadjir, Noeng. (2000). *Kebijakan dan perencanaan sosial: pengembangan sumberdaya manusia. telaah cross discipline*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mulkan, Abdul Munir. (1989). *Perubahan Perilaku Politik dan Polarisasi Umat Islam 1965-1987*. Jakarta: Rajawali Press.
- Nasikun. (1984). *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pres.
- Nugroho, R. (2009). *Public policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Novitasari, Indah. (2021). *Buku Materi Pembelajaran Perbandingan Politik*. Jakarta: Prodi Ilmu Politik FISIP universitas Kristen Indonesia.
- O'Neil, W.F. (2001). *Ideologi-ideologi pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- OECD. (2015). *Education Policy Uotlook 2015: Making Reforms Happen*.
- Patria, Nezar dan Arief, Andi. (1999). *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Poloma, Margaret M. (2000). *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Rodee, Carton Clymer dkk. (2000). *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rohdewohld, Rainer. (1995). *Publik Administration in Indonesia*. Melbourne: Montech Pty Ltd.
- Rohman, Arif. (2009). *Politik dan Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Rohman, Arif. (2011). *Membebaskan Pendidikan*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo

# POLITIK PENDIDIKAN

## TRANSFORMASI STRATEGIK KEBIJAKAN DAN TATA KELOLA PENDIDIKAN

Reformasi politik pendidikan merupakan keniscayaan sebagai tugas sejarah bangsa Indonesia dalam merombak sistem pendidikan secara radikal guna menghadapi aneka tantangan kebijakan yang mendasar, seperti isu ketimpangan pengelolaan pendidikan pusat dan daerah, maraknya dinasti dalam birokrasi, ketimpangan mutu, stagnasi pendidikan vokasi, ilusi zonasi, involusi partisipasi, subversi literasi, dan mafia kurikulum merdeka. Oleh karena itu, ikhtiar reformasi pendidikan ini menghadapi aneka tantangan politik kebijakan yang berdimensi luas dan mendasar. Reformasi pendidikan masih memerlukan perubahan radikal baik menyangkut motivasi, orientasi, maupun inovasi strategi dalam menciptakan aneka formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan mencakup banyak aspek baik filosofikal, manajerial, maupun operasional.



### UNY Press

Jl. Gejayan, Gg. Alamanda, Komplek Fakultas Teknik UNY  
Kampus UNY Karangmalang Yogyakarta 55281

Telp: 0274 - 589346

E-Mail: [unypress.yogyakarta@gmail.com](mailto:unypress.yogyakarta@gmail.com)

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

Anggota Asosiasi Penerbit Perguruan Tinggi Indonesia (APPTI)