

## DIMENSI POLITIK PEMBUATAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN SEBAGAI KEBIJAKAN PUBLIK

Ilyas Yasin<sup>1</sup>

**Abstrak:** *Sebagai salah satu ranah publik cukup penting, pembuatan kebijakan di bidang pendidikan seringkali menjadi ajang perebutan pengaruh para elite politik. Akibatnya, politisasi pendidikan kadang menjadi tak terhindarkan. Di sisi lain, upaya untuk melakukan pengarus-utamaan (mainstreaming) kebijakan pendidikan sehingga dapat sejajar dengan kebijakan di bidang lainnya juga tidaklah mudah. Bagi dunia ketiga dan negara-negara berkembang, upaya tersebut tidak saja berhadapan dengan sistem politik dan budaya yang kurang mendukung tapi juga vis-a-vis dengan problem ekonomi yang akut. Akibatnya, seringkali kebijakan pendidikan dikalahkan oleh kebijakan lain seperti di bidang pertahanan keamanan dan ekonomi.*

**Kata Kunci:** *Politik, Kebijakan Pendidikan, Kebijakan Publik.*

### A. Pendahuluan

Kebijakan publik (*public policy*) pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari dua hal pokok yaitu dasar atau tujuan awal terbentuknya negara/masyarakat, dan berhubungan dengan kekuasaan politik. Aspek *pertama* berkaitan dengan pencapaian tujuan bersama (*common goal*) terbentuknya sebuah negara yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga. Aspek *pertama* bersentuhan dengan pengertian ”negara” (*state*) di mana negara merupakan kumpulan dari sekelompok orang yang hidup dan saling bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Pembentukan sebuah negara umumnya memiliki lima persyaratan yaitu adanya kesatuan wilayah, ada warga masyarakat, memiliki kedaulatan, dan ada pengakuan dari negara lain. Adapun aspek *kedua* berkaitan dengan pemberian mandat kepada sekelompok elit yang akan melaksanakan dan mewujudkan tercapainya tujuan bersama. Untuk memudahkan proses pencapaian tujuan bersama maka ditunjuk atau dipilihlah sekelompok elit yang

---

<sup>1</sup> STKIP Al-Amin Dompu, Jln. Lintas Wawonduru No. 2 Dompu. Email: ilyasdompu73@yahoo.co.id

akan melaksanakan dan mewujudkan tujuan bersama tersebut. Karena itu dalam kebijakan mencakup tiga unsur yaitu pemerintah, kekuasaan, dan masyarakat. Dengan demikian pengertian kebijakan mengacu pada serangkaian tindakan atau keputusan yang diambil pemerintah atau sekelompok elit yang berkuasa untuk memecahkan masalah publik.

Budiardjo memberikan pengertian kebijakan publik sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.<sup>2</sup> Pada umumnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut memiliki otoritas atau kewenangan untuk melaksanakannya. Tilaar dan Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara yang bersangkutan.<sup>3</sup> Sedangkan Islamy mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.<sup>4</sup>

Dari ketiga pengertian di atas, terdapat tiga kata kunci dalam pengertian kebijakan yaitu keputusan, kekuasaan, dan sekelompok elit. Ketiganya saling berhubungan dan melengkapi. Keputusan berkaitan dengan pilihan yang diambil dan ditetapkan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik. Kekuasaan merupakan perangkat yang diperlukan untuk memudahkan pemerintah melaksanakan keputusan yang telah diambil, sedangkan sekelompok elit adalah pihak yang ditunjuk dan diberi mandat untuk melaksanakan serta mewujudkan tercapainya tujuan bersama yang telah ditetapkan dalam sebuah negara/masyarakat.

Sementara itu, berdasarkan dinamika dan praktiknya kebijakan dapat dipandang dari dua aspek yaitu sebagai *objek studi* dan sebagai *politik pemerintahan*. Kebijakan sebagai objek kajian lebih menekankan pada aspek *de facto* yakni apa yang benar-benar dilakukan daripada apa yang diusulkan, direncanakan atau dikehendaki oleh pemerintah

---

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, hlm. 20.

<sup>3</sup> HAR Tilaar & Riant Nugroho. (2008). *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 184.

<sup>4</sup> M. Irfan Islamy. (1992). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 20.

dengan mengedepankan kedudukan pelaku atau aktor di dalamnya. Aktor dalam pengertian ini bisa berupa orang atau badan hukum yang bekerja untuk mencapai tujuan dengan tindakan tertentu.<sup>5</sup> Anderson merumuskan batasan kebijakan sebagai objek studi (*field of study*) yaitu:

*A purpose course of action followed by an actor or set of actor in dealing with problem or matter of concern. This concept of policy focuses attention in what actually done againts what is purposed or intended, and it differentieates a policy from decision.*<sup>6</sup>

Dari pengertian yang diberikan Anderson tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan sebagai objek studi lebih mengacu pada serangkaian tindakan yang dilakukan aktor atau beberapa aktor untuk memecahkan masalah publik. Kebijakan tersebut berfokus pada apa yang telah dilakukan pemerintah daripada apa yang direncanakan. Sebaliknya, kebijakan sebagai politik pemerintahan lebih menggambarkan pada apa yang akan dilakukan atau dikehendaki pemerintah daripada apa yang telah dilakukan. Berdasarkan perbedaan tersebut maka implikasinya adalah apa yang menjadi objek kebijakan sebagai politik pemerintahan belum tentu menjadi fokus dalam kebijakan sebagai objek studi, begitu pula sebaliknya.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah “suatu keputusan atau tindakan yang dilakukan (maupun yang tidak dilakukan) pemerintah untuk memecahkan masalah publik”. Sebagai suatu tindakan yang khas, kebijakan mengandung makna *konfirmasi* sekaligus *negasi*. Artinya, “keputusan” pemerintah untuk memutuskan atau mengurus satu persoalan tertentu mengandung konsekuensi diabaikannya persoalan yang lain.

## **B. Proses Perumusan Kebijakan Publik**

Tujuan pembuatan kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah yang muncul di masyarakat. Masalah-masalah tersebut biasanya cukup banyak dan kompleks baik variasi maupun intensitasnya, sementara pada saat yang sama pemerintah memiliki

---

<sup>5</sup> Sudarwin Danim.(2005). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*

keterbatasan sumberdaya baik personil, pembiayaan, kelembagaan maupun waktu sehingga tidak semua masalah publik bisa melahirkan atau menjadi suatu kebijakan publik. Hanya masalah publik tertentu saja yang dapat menjadi kebijakan publik. Untuk itu, suatu kebijakan publik ditetapkan berdasarkan kriteria dan prioritas tertentu seperti (1) masalah tersebut bersifat mendesak untuk dipecahkan, (2) berhubungan dengan kepentingan publik secara luas baik jumlah maupun cakupannya, dan (3) disesuaikan dengan kemampuan dan sumberdaya (*resources*) yang tersedia baik uang, waktu, serta personil. Karena bersifat strategis dan krusial tersebut maka merumuskan masalah kebijakan publik merupakan tahapan yang esensial dalam proses kebijakan publik (Widodo, 2009: 15). Di sisi lain, proses tersebut juga menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak muncul dari sebuah ruang hampa atau tiba-tiba tetapi lahir dari suatu konteks permasalahan atau kebutuhan tertentu. Bahkan kebijakan publik lahir tidak semata sebagai respon atas permasalahan, kebutuhan, atau tekanan tertentu tapi juga dari seperangkat nilai-nilai tertentu sebagaimana dijelaskan Harman yaitu:

*...policy does not emerge within a vacuum. Rather it is developed within the context of particular sets of values, pressures and constraints, and within particular structural arrangements. It also is a response to particular problem, needs and aspirations”.*<sup>7</sup>

Dalam sistem sosial modern, ”negara” dianggap sebagai penjelmaan dari keinginan dan cita-cita bersama dan karenanya diberi mandat untuk merumuskan dan memecahkan masalah kebijakan publik. Adanya kewenangan pemerintah/negara untuk membuat suatu kebijakan karena terkait dengan fungsi pokok negara. Menurut Wilson negara mempunyai dua fungsi yang berbeda yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi *politik* ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or expressions of the state will*), sedangkan fungsi *administrasi* berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (*has to do the execution of the these policies*). Dengan

---

<sup>7</sup> G. Harman.(1984).“Conceptual and Theoretical Issues” dalam Hough, JR., ed. *Educational Policy: An International Survey*. New York: St. Martin’s Press, hlm. 17.

demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara.<sup>8</sup>

Kendati tujuan pembuatan kebijakan publik diproyeksikan mewakili kepentingan banyak orang, namun seringkali terjadi kesenjangan antara masalah publik yang ada dengan kemampuan dan sumberdaya yang dimiliki pemerintah. Kesenjangan tersebut seringkali menimbulkan konflik kepentingan (*conflic of interest*) bagi pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Kepentingan atau aspirasi mana yang mendominasi kebijakan-kebijakan publik sangat tergantung pada akses dan kekuasaan individu atau kelompok kepentingan (*interest group*) tersebut dalam pengambilan keputusan. Karena itu tak mengherankan bila pembuatan kebijakan publik seringkali ”merupakan hasil dari negosiasi, tawar-menawar, persaingan dan kerjasama berbagai kelompok”<sup>9</sup> daripada mencerminkan kepentingan publik yang lebih luas. Pembuatan kebijakan publik juga lebih merepresentasikan kepentingan politik partisan sekelompok elit daripada secara sungguh-sungguh untuk memecahkan masalah publik. Lindblom menyatakan:

Suatu kebijakan publik seringkali disusun dari kompromi politik antara beberapa pembuat kebijakan dan tidak selalu merupakan upaya sungguh-sungguh untuk merespon kebijakan yang telah disepakati. Seringkali pembuatan kebijakan berasal dari peluang-peluang baru, bukan dari “masalah” yang muncul.<sup>10</sup>

Oleh sebab itu, untuk menghindari distorsi dan memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan publik, secara ideal setiap pembuatan kebijakan publik haruslah bertolak dari analisis atau hasil analisis kebijakan yang komprehensif. Dengan memanfaatkan hasil analisis kebijakan yang telah ada maka di samping terhindar dari pembuatan kebijakan yang keliru juga dapat menghemat berbagai sumberdaya. Analisis kebijakan adalah suatu kegiatan yang dilakukan sebelum perumusan kebijakan, atau merupakan proses inisiasi dari perumusan kebijakan, dengan pendekatan ilmu kebijakan, menggunakan satu atau kombinasi pendekatan metodologis,

---

<sup>8</sup> Joko Widodo. (2009). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia, hlm. 15.

<sup>9</sup> I. McNay & J. Ozga, Ed.(t.t). *Policy-Making in Educations*. T.t.: Open University Set Book, hlm. 1.

<sup>10</sup> E. Lindblom.(1980). *The Policy-Making Process*. Second Edition. New Jersey: Prentice-Hall, hlm. 5.

dalam waktu yang sangat pendek, dengan produk berupa *policy recommendation*, rekomendasi kebijakan.<sup>11</sup>

Analisis kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengevaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah serta membantu pembuat kebijakan dengan sejumlah rekomendasi yang berorientasi tindakan pragmatis. Dalam praktiknya analisis kebijakan berfokus pada (1) formulasi kebijakan, khususnya dalam memutuskan masalah pendidikan, (2) implementasi program/kebijakan, (3) revisi kebijakan, dan (4) mengevaluasi efektivitas dan efisiensi kebijakan. Secara umum analisis kebijakan cenderung (a) fokusnya multidimensi, (b) menggunakan orientasi penelitian deduktif dan induktif, (c) membawa masa depan ke dalam masa lampau, (d) memenuhi kebutuhan pemakai studi, dan (e) secara eksplisit memasukkan nilai-nilai.<sup>12</sup>

Dengan bertolak dari hasil analisis kebijakan maka para pembuat kebijakan memperoleh manfaat yakni (1) dapat membuat kebijakan yang tepat dan sesuai kebutuhan masyarakat sebagai objek kebijakan, (2) menghemat sumberdaya secara efisien dan efektif, dan (3) terhindar dari pembuatan kebijakan yang lebih merefleksikan “keinginan” daripada “kebutuhan”. Analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas yang terdiri atas tahapan-tahapan yang saling berhubungan dan berkelanjutan. Dunn menjelaskan bahwa

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.<sup>13</sup>

Kendati para pembuat kebijakan menyadari bahwa analisis kebijakan diperlukan dan penting dalam setiap pembuatan kebijakan, namun seringkali hal tersebut tidak

---

<sup>11</sup> Tilaar & Nugroho, *op.cit.*, hlm. 251.

<sup>12</sup> J. Millan & S. Schumcher. (2001). *Research in Education: A Conceptual Introduction*. New York & London: Longman, hlm. 245-246.

<sup>13</sup> William Dunn. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terj. Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 23.

dilakukan. Sebaliknya, pembuat kebijakan cenderung menggunakan cara-cara pragmatis dan instan untuk memecahkan masalah publik meski dengan resiko mengalami distorsi, termasuk dengan menduplikasi kebijakan-kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Lindblom mengemukakan bahwa ”seringkali cara untuk memecahkan masalah kebijakan pemerintah bukan melalui analisis yang adekuat melainkan melalui bentuk interaksi yang disebut delegasi”.<sup>14</sup> Hal itu selain karena alasan biaya, kegiatan analisis juga membutuhkan waktu yang relatif lama, sementara pemerintah membutuhkan suatu kebijakan yang bersifat “segera”.

Banyak pembuatan kebijakan tidak berdasarkan analisis kebijakan karena pembuatan keputusan/kebijakan tidak harus menunggu hingga “semua fakta ada/terkumpul”...karena analisis membutuhkan banyak waktu dan sumberdaya, sementara setiap hari kantor pemerintah harus membuat banyak keputusan, sehingga ia harus menghabiskan anggaran jika semua masalah harus melalui proyek penelitian...Oleh karena, dalam semua masyarakat, banyak kebijakan diputuskan melalui perbantuan, menggunakan metode yang lebih murah daripada melalui analisis, misalnya melalui pemilihan umum, voting di legislatif, atau seringkali pelimpahan tanggung jawab bagi beberapa keputusan ....<sup>15</sup>

Dilema pembuatan kebijakan seperti dikemukakan di atas merupakan masalah klasik dalam hampir semua bentuk dan tingkatan pemerintahan. Di satu sisi pemerintah dan pembuat kebijakan menghadapi banyak masalah publik yang hendak dipecahkan, sedangkan di sisi lain pemerintah menghadapi keterbatasan sumberdaya serta dituntut mengambil keputusan dengan segala konsekuensinya. Dalam keadaan tarik-menarik antardua kutub ini, maka terjadinya distorsi kebijakan menjadi sulit terhindarkan dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Karena itu, menghasilkan kebijakan publik yang benar-benar mengakomodasi semua kepentingan publik secara luas hampir mustahil. Apalagi seperti dikemukakan di atas bahwa dalam kebijakan mengandung aspek konfirmasi sekaligus negasi, yakni pilihan untuk mengambil satu keputusan tertentu berarti menegasikan pilihan yang lain. Karena itu Tilaar dan Nugroho menyatakan bahwa:

---

<sup>14</sup> E. Lindblom, *op.cit.*, hlm. 27.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

Kebijakan publik lebih merupakan sebuah *fakta strategis* daripada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang bagi *win-win solution* di mana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, namun pada akhirnya ruang bagi *win-win solution* sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain.<sup>16</sup>

Mengingat kompleksnya proses dan dinamika pembuatan kebijakan tersebut, maka penting untuk memahami proses pembuatan kebijakan. Dalam hal ini terdapat tiga aspek penting yang harus dipahami dalam pembuatan kebijakan yaitu proses (*process*), tempat (*place*), dan pelaku (*actor*).

Aspek proses (*process*) akan membantu memberikan gambaran dan pemahaman bagaimana mekanisme, tahapan, dan proses-proses pembuatan kebijakan sejak dari tahap awal (identifikasi dan perumusan masalah), tahap seleksi (pemilihan dan penetapan kebijakan), tahap pelaksanaan (penjabaran dan pelaksanaan), dan tahap akhir (evaluasi kebijakan). Pemahaman tentang proses pembuatan kebijakan ini penting karena sangat menentukan ”warna” kebijakan yang dihasilkan. Sebagaimana dijelaskan dalam uraian selanjutnya bahwa bentuk kebijakan yang dihasilkan ditentukan oleh proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Dalam konteks ini, proses pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku di suatu negara. Proses pembuatan dan hasil pembuatan kebijakan di negara-negara demokratis tentu berbeda dengan pembuatan kebijakan di negara yang menganut paham otoriter atau sosialis. Karena itu memahami proses pembuatan kebijakan dapat membantu untuk mengetahui bagaimana suatu kebijakan dibuat dan ditetapkan. Bahkan untuk sebagian proses ini dapat menjelaskan ”bagaimana pemerintah mengejar berbagai target kebijakan, tetapi bukan mengapa target-target tersebut dipilih”.<sup>17</sup> Dalam hubungan ini Danim mengemukakan bahwa latar pembuatan kebijakan menyangkut beberapa hal pokok yaitu (a) pemahaman

---

<sup>16</sup> Tilaar & Nugroho, *op.cit.*, hlm. 185.

<sup>17</sup> E. Lindblom, *loc.cit.*, hlm. 7.



tentang isu-isu kebijakan utama, (b) pemahaman proses dengan cara apa keputusan mengenai isu-isu kebijakan itu dapat dibuat, (c) mengidentifikasi *stakeholders* dalam proses pembuatan kebijakan, dan (d) pemahaman mengenai struktur kekuasaan yang berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan.<sup>18</sup>

Aspek *kedua*, tempat (*place*) yakni mengacu pada tempat atau lokasi suatu kebijakan dibuat. Dalam hal ini, sebagai hasil keputusan politik maka tempat pembuatan kebijakan dilakukan di lembaga-lembaga politik dan pemerintahan seperti gedung/kantor pemerintah, lembaga legislatif, atau kantor perwakilan rakyat. Adapun aspek *ketiga* aktor (*actor*) yaitu berhubungan dengan pelaku-pelaku yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Dibandingkan dua aspek lainnya, aktor merupakan unsur terpenting karena aktorlah yang akan mewarnai dan menentukan proses pembuatan kebijakan. Sebagai pelaku aktif, di tangan aktorlah proses pembuatan kebijakan dipertaruhkan, sedangkan aspek *proses* maupun *tempat* tidak memiliki pengaruh signifikan. Karena itu penting untuk memahami bagaimana keterlibatan aktor-aktor dalam pembuatan kebijakan. Lindblom menjelaskan bahwa

Untuk memahami siapa atau bagaimana pembuatan kebijakan, satu hal yang harus dipahami terlebih dahulu adalah memahami karakteristik pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Mereka memainkan peranan tertentu seperti warga masyarakat biasa, pemimpin kelompok kepentingan, legislator, pemimpin legislatif, aktivis partai politik, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri, tenaga ahli, dan manajer bisnis.<sup>19</sup>

Hampir sama dengan aktor-aktor yang disebutkan Lindblom di atas, Danim menjelaskan bahwa diantara para perumus kebijakan adalah “pembuat kebijakan (administrator, eksekutif, *legislature* dan sejenisnya), peserta nonstruktural, kelompok peneliti dan kelompok lain yang berkepentingan, pribadi dan perorangan”.<sup>20</sup> Adapun Supandi dan Sanusi menyebutkan bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan

---

<sup>18</sup>Danim, *op.cit.*, hlm. 77.

<sup>19</sup>E. Lindblom, *loc.cit.*, hlm. 2-3.

<sup>20</sup>Danim, *loc.cit.*, hlm. 11.

kebijakan adalah ”pembentuk undang-undang (*legislature*), eksekutif, partai politik, kelompok berkepentingan (*interest group*), dan tokoh perorangan”.<sup>21</sup>

Sebagai pemain penting dalam pembuatan kebijakan maka pemahaman tentang peran aktor di atas menarik dilihat karena aktor merepresentasikan kepentingan dan aspirasi yang ada dalam masyarakat. Secara spesifik Lindblom menjelaskan bahwa pemahaman tentang peran aktor tersebut diperlukan terutama untuk melihat bagaimana masalah kebijakan muncul dalam agenda pemerintah, bagaimana masyarakat memformulasi isu untuk ditindaklanjuti, bagaimana legislatif menindaklanjutinya, bagaimana administrator menyusun implementasi kebijakan, dan akhirnya bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi.<sup>22</sup>

### C. Faktor yang Memengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik

Sementara itu, Supandi dan Sanusi menjelaskan bahwa proses pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu *budaya politik* dan *struktur sosial-ekonomi*.<sup>23</sup> Dalam konteks budaya politik, terdapat tiga budaya politik yaitu kultur politik parokial (*parochial political culture*), budaya politik subjektif (*subjective political culture*), dan budaya politik partisipasi (*participant political culture*). Di negara dengan kultur politik parokial, kontrol negara dalam pembuatan kebijakan sangat dominan, sedangkan hak warga negara untuk berpartisipasi tidak ada sama sekali. Dalam budaya politik subjektif, kendati terdapat ruang partisipasi publik dalam pembuatan namun masih dalam skala terbatas. Adapun pada budaya politik partisipasi, publik memiliki kesadaran informasi dan politik yang cukup tinggi sehingga terlibat secara penuh dalam pembuatan kebijakan, termasuk ikut memengaruhi pengambilan kebijakan.

Dengan demikian, kebijakan dan hasil kebijakan berbeda dalam sistem demokratis dan otoriter. Dalam sistem politik yang otoriter, misalnya, kebijakan-kebijakan tidak dirancang untuk melindungi kebebasan sipil. Semua sistem otoriterian

---

<sup>21</sup> Achmad Sanusi dan Supandi.(1988). *Kebijaksanaan dan Keputusan Pendidikan*. Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi, Depdikbud, hlm. 33.

<sup>22</sup> E. Lindblom, *op .cit.*, hlm. 3.

<sup>23</sup> Sanusi dan Supandi, *loc. cit.*, hlm. 20.

tidak menjamin hak-hak dan kepemilikan pribadi.<sup>24</sup> Demikian juga dengan aktivitas analisis kebijakan senantiasa menggambarkan sistem politik yang berlaku. Sepanjang sejarah hingga saat ini analisis kebijakan tidak pernah lepas dari proses politik yang merefleksikan konflik nilai dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda dalam upayanya untuk mencari pandangan alternatif bagi pengembangan sosial.<sup>25</sup> Lebih lanjut Dunn menjelaskan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>26</sup>

Dalam kaitan dengan faktor kedua yakni struktur sosial-ekonomi, maka kondisi ekonomi masyarakat ikut memengaruhi pengambilan kebijakan. Faktor kedua ini sebenarnya juga berhubungan dengan tingkat pendidikan masyarakat karena tingkat pendidikan umumnya berkorelasi dengan tingkat partisipasi publik. Sebab dengan pendidikan memberikan kemungkinan kepada individu melakukan transformasi intelektual, sosial, dan ekonomi untuk mencapai kemandirian termasuk akses dan kemampuan dalam memengaruhi pembuatan kebijakan publik. Karena itu, dalam suatu negara dimana tingkat pendidikan warganya memadai maka tingkat partisipasi publik juga cukup tinggi dalam proses pembuatan maupun kontrol terhadap implementasi kebijakan. Sebaliknya, bila tingkat pendidikan masyarakat rendah maka peran negara cenderung dominan dalam pembuatan kebijakan publik.

Sementara itu, sebagai suatu pola tindakan yang khas maka proses perumusan kebijakan terdiri atas tahap-tahap tertentu yang saling berkaitan. Harman menyebutkan bahwa ada empat tahap dalam proses pembuatan kebijakan yaitu (1) identifikasi masalah dan isu, (2) otorisasi dan formulasi kebijakan, (3) implementasi, dan (4) penghentian atau perubahan kebijakan (jika gagal).<sup>27</sup> Tilaar dan Nugroho

---

<sup>24</sup> E. Lindblom, *loc .cit.*, hlm. 6.

<sup>25</sup> Dunn, *op.cit.*, hlm. 87.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>27</sup> Harman, *op.cit.*, hlm. 17.

mengemukakan proses kebijakan publik yang relatif lebih simpel yaitu terdiri dari (1) rumusan, (2) implementasi, (3) kinerja, dan (4) lingkungan kebijakan.<sup>28</sup>

#### ***D. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik***

Dalam sistem sosial modern “negara” merupakan satu-satunya institusi yang dianggap absah, mewakili, dan memiliki otoritas untuk mewujudkan harapan dan aspirasi warganya. Karena itu sebagai satu-satunya institusi formal yang diberi mandat, negara bahkan memiliki kewenangan untuk “memaksa” untuk mewujudkan harapan masyarakat tersebut. Untuk itu, negara juga dilengkapi dengan berbagai kewenangan atau instrumen baik kewenangan legalistik (hukum dan undang-undang) maupun kewenangan institusional (aparatur) untuk mendukung tercapainya cita-cita bersama maupun untuk menegakkan tertib sosial (*social order*). Dalam hal ini, negara tidak lain merupakan penjelmaan dari cita-cita warganya.

Bertolak dari hal tersebut maka kebijakan pendidikan tidak lain adalah “keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu”.<sup>29</sup> Kebijakan pendidikan, dengan demikian, adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagai salah satu ranah publik, maka kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. “Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan pendidikan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan negara-bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara bangsa secara keseluruhan”.<sup>30</sup>

Dalam hubungannya dengan kebijakan publik, Eckstein menjelaskan bahwa terdapat empat situasi di mana intervensi pemerintah/negara diperlukan yaitu (a) berkaitan dengan kebaikan kolektif, (b) terjadi perbedaan antara kepentingan individu dan sosial, (c) situasi luar biasa, dan (d) monopoli sumberdaya alam.<sup>31</sup> Keempat situasi

---

<sup>28</sup> Tilaar & Nugroho, *op.cit.*, hlm. 245.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 268.

<sup>31</sup> A. Swanson & T. Razik. (1995). *Fundamental Concepts of Educational Leadership and Management*. New Jersey: Prentice-Hall, hlm. 384.

tersebut diasumsikan merupakan ranah publik sehingga campur tangan negara diperlukan bahkan diharuskan. Jika dilihat dari keempat kriteria di atas tak diragukan lagi bahwa pendidikan termasuk salah satu ranah publik paling penting sehingga intervensi negara diperlukan. Selain itu pendidikan juga merupakan hak asasi setiap warga yang harus dipenuhi oleh negara di samping hak-hak lainnya seperti hak atau kebebasan untuk berkeyakinan, ekonomi, kesehatan, keamanan dan lainnya. Sebaliknya, bila pendidikan diserahkan kepada mekanisme hukum pasar dimana tiap individu dibiarkan bertarung dan berjuang untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing, jelas akan menimbulkan kesenjangan bahkan penindasan oleh satu individu atau kelompok atas individu dan kelompok lainnya. Hal itu dimungkinkan karena akses pada pendidikan berhubungan langsung dengan tingkat ekonomi, status sosial, dan kekuasaan yang dimiliki individu dan kelompok sosial tersebut. Dalam kondisi demikian, maka masyarakat dari kelompok ekonomi lemah jelas akan menjadi korban pertama dari kesenjangan tersebut. Oleh karena itu, untuk menjamin terpenuhinya hak-hak pendidikan secara adil dalam masyarakat maka negaralah yang paling berwenang untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pendidikan.

Namun permasalahannya, batas-batas untuk menentukan antara kepentingan publik dan kepentingan privat atau kelompok seringkali juga tidak mudah, sebab indikator-indikator yang berlaku dalam masyarakat juga berbeda. Apa yang dianggap sebagai wilayah publik dalam komunitas tertentu justru dipandang sebagai wilayah privat dalam komunitas lainnya. Oleh karena itu, untuk menegakkan tertib sosial (*social order*) dalam masyarakat maka diperlukan konsensus kolektif terhadap kedua wilayah tersebut. Karenanya untuk membedakan antara ranah publik sebagai obyek kebijakan publik dengan ranah pribadi atau kelompok dapat dilihat dari beberapa kriterianya. Menurut Tilaar dan Nugroho ciri-ciri kebijakan publik adalah *pertama*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Kedua*, kebijakan tersebut mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang dan golongan. *Ketiga*,

---

jika kebijakan itu bermanfaat bukan saja bagi pengguna langsung dari produk yang dihasilkan melainkan juga pihak lain yang lebih banyak (eksternalitas).<sup>32</sup>

Dari ciri-ciri kebijakan publik tersebut dapat dipahami bahwa pendidikan merupakan salah satu ranah publik yang sangat penting, tidak saja berpengaruh bagi individu bersangkutan tapi juga bagi negara. Hak untuk memperoleh pendidikan juga tidak semata berkaitan dengan aspek ekonomi atau materil tapi juga berhubungan dengan aspek nilai-nilai serta kebutuhan aktualisasi diri tiap individu. Karena itu, dalam konteks makro maka untuk mengetahui bagaimana perspektif pembangunan suatu pemerintah/negara dirumuskan maupun pembacaan bangsa tersebut terhadap sejarah masa depan, dapat dilihat dari politik pembangunannya, terutama kebijakannya di bidang pendidikan. Sebab ”setiap kebijakan pendidikan merefleksikan pilihan-pilihan politik, tradisi, nilai dan konsepsi masa depan sebuah negara”.<sup>33</sup> Di sini pendidikan tidak hanya berfungsi mengembangkan potensi individu-individu dalam masyarakat tapi juga ikut memengaruhi kualitas kehidupan negara, sebagaimana ditegaskan Razik&Swanson bahwa “*education deals with matters that relate to the heart and soul of the individual citizen and, the same time, is critical to the political and economic welfare of the nation and its security*”.<sup>34</sup> Pada tingkat mikro, pendidikan bersama berbagai sumberdaya lainnya, berpengaruh langsung terhadap kualitas suatu pekerjaan:

*Resources are traditionally grouped into three categories called factors of production: land, labor, and physical capital. Land refers not only to the dry surface area of the earth, but also to its vegetation, wildlife, and mineral content. Labor represents the human resource that goes into production. Originally, economic analysts defined labor in quantitative terms as the number of workers and the time they worked. With the advent of human capital theory, the quality of labor has been considered an important economic characteristic of labor. Formal education, of course, an important means of improving the quality of the work force. Physical capital refers to the produced means of productions, such as machinery, factory buildings, and computers...The education level of the work force correlates directly with the level of sophisticated of capital that may be reasonably used in the production process.*<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Tilaar&Nugroho, *loc.cit.*, hlm. 264-265.

<sup>33</sup> UNESCO. (1972). *Learning To Be*. Paris: UNESCO, hlm. 170.

<sup>34</sup> Swanson &Razik, *op.cit.*, hlm. 377.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 381.

Namun demikian, tidak berarti bahwa kebijakan pendidikan semata-mata diproyeksikan untuk mengembangkan sumberdaya ekonomi maupun meningkatkan mobilitas sosial individu tapi juga harus mampu ”mengintegrasikan dimensi fisik, intelektual, emosi dan etika secara lengkap ke dalam diri individu sebagai tujuan fundamental pendidikan”.<sup>36</sup> Oleh karena itu, mengingat strategisnya peranan pendidikan sebagai ranah publik tersebut maka melibatkan publik dalam perumusan kebijakan pendidikan sangat penting karena “akan memiliki implikasi ekonomi yang kuat bagi individu dan dunia usaha maupun bagi masyarakat, negara dan bangsa”.<sup>37</sup> Kendati demikian, seringkali kebijakan-kebijakan pendidikan yang dibuat tidak selalu mencerminkan kepentingan publik secara luas:

*Education brings important benefits to both the individual and society. If public benefits were simply the sum of individual benefits, there would be no problem, but this is no the case. Frequently there are substantial differences between societal and individual interest.*<sup>38</sup>

Harman menjelaskan bahwa dilihat dari isinya, kebijakan pendidikan dapat dikelompokkan dalam empat kategori. *Pertama*, kebijakan yang berhubungan dengan fungsi-fungsi esensial sekolah dan tersier lembaga pendidikan. Sebagian besar fungsi ini berhubungan dengan kurikulum, termasuk kebijakan penentuan tujuan dan sasaran, rekrutmen siswa dan tingkat partisipasi, nilai kemampuan siswa, pemberian gelar, dan disiplin siswa. *Kedua*, kebijakan yang berkaitan dengan pendirian, struktur dan pengelolaan lembaga-lembaga swasta dan semua sistem pendidikan. *Ketiga*, yang berkaitan dengan rekrutmen, pekerjaan, promosi, supervisi dan kesejahteraan semua staf, terutama berdasarkan profesionalitas. *Keempat*, kebijakan yang berkaitan dengan ketetapan tentang alokasi dan sumber pendanaan, pemeliharaan dan peralatan.<sup>39</sup>

Bila dicermati, apa yang dikemukakan Harman di atas masih dalam konteks kebijakan pendidikan mikro yakni berkaitan dengan kebijakan di tingkat internal

---

<sup>36</sup> UNESCO, *op. cit.*, hlm. 156.

<sup>37</sup> Swanson & Razik, *loc.cit.*, hlm. 380.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 378.

<sup>39</sup> Harman, *op. cit.*, hlm. 15.

sekolah. Padahal kemajuan dan mutu pendidikan pada tingkat sekolah itu sendiri dipengaruhi dan ditentukan oleh kebijakan yang lebih makro yaitu kebijakan yang dibuat pada tingkat negara (*state*). Sebagai bagian dan hasil dari keputusan politik maka kebijakan-kebijakan di tingkat satuan pendidikan turut ditentukan oleh kebijakan secara makro. Kebijakan secara makro juga merefleksikan cita-cita dan harapan sebuah bangsa. Bahkan dapat dikatakan bahwa untuk melihat perbedaan visi satu bangsa dengan bangsa lainnya dapat dilihat dari visi pendidikannya. Menurut Tilaar dan Nugroho, kebijakan pendidikan dapat dipahami dari dua aspek, yaitu (1) kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik, dan (2) kebijakan pendidikan berdiri independen atau sejajar terhadap kebijakan publik, atau kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik.<sup>40</sup> Kedua pendekatan ini memiliki implikasi yang berbeda.

Jika kebijakan pendidikan dianggap atau diperlakukan sebagai bagian dari kebijakan publik menyebabkan kebijakan pendidikan tidak berbeda dengan aspirasi kekuasaan atau aspirasi politik dari penguasa. Akibatnya, makna “pendidikan” itu sendiri direduksi menjadi subbagian dari proses pembangunan atau proses perubahan. Pendidikan tidak dinilai sebagai penentu perubahan, atau bagian dari kehidupan manusia dan masyarakat, dalam kondisi ada atau tidak ada kekuasaan politik. Pendidikan sebagai sebuah fakta kemanusiaan dan peradaban dapat dengan mudah diabaikan.<sup>41</sup>

Jika kebijakan pendidikan dipandang sebagai bagian dari kebijakan pembangunan lainnya maka pendidikan pun akan diperlakukan sama dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan bidang ekonomi, sosial, militer dan lain-lain. Dalam konteks ini, sebagai wilayah tanggung jawab pemerintah, pendidikan juga sering “dipaksa” menyesuaikan diri dengan pola-pola administratif umum dan norma-norma yang berlaku. Akibatnya, “pendidikan publik dibiayai dan dikontrol oleh pemerintah seperti pemerintah membiayai dan mengontrol bidang-bidang lainnya seperti pertanian, kesehatan, atau pelayanan sosial”.<sup>42</sup> Padahal sebagai upaya humanisasi (*humanizing*), kebijakan pendidikan memerlukan pola pendekatan dan perlakuan yang juga manusiawi.

---

<sup>40</sup> Tilaar&Nugroho, *op.cit.*, hlm. 306.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 306-307.

<sup>42</sup> M. Sirozi.(2005). *Politik Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 17.



### **E. Relasi antara Pendidikan dan Politik**

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa pada dasarnya setiap pembuatan kebijakan pembangunan, termasuk kebijakan pendidikan, tidak dapat dipisahkan dari proses politik, sedangkan proses politik sendiri merefleksikan ideologi tertentu. Karena itu, kebijakan pendidikan pun tidak terlepas dari kepentingan politik dari otoritas yang sedang berkuasa. Konsekuensinya, sebagai bagian atau turunan dari sistem politik maka ”memahami kebijakan pendidikan di suatu negara berarti mempelajari kebijakan pendidikan pada sistem politik yang berbeda”.<sup>43</sup> Pada gilirannya, relasi antara politik dengan kebijakan pendidikan tersebut menimbulkan implikasi secara filosofis maupun praksis seperti dijelaskan Sirozi:

Keterkaitan antara pendidikan dan politik berimplikasi pada semua dataran, baik pada dataran filosofis maupun dataran kebijakan. Misalnya, filsafat pendidikan di suatu negara seringkali merupakan refleksi prinsip ideologis yang diadopsi oleh negara tersebut. Di Indonesia, misalnya, filsafat pendidikan nasional adalah artikulasi pedagogis dan nilai-nilai yang terdapat pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada dataran kebijakan, sangat sulit memisahkan antara kebijakan-kebijakan pendidikan yang dibuat oleh pemerintah di suatu negara dengan persepsi dan kepercayaan politik yang ada pada pemerintah tersebut.<sup>44</sup>

Menyadari adanya hubungan simbiosis antara pendidikan dengan politik tersebut maka dalam masyarakat modern umumnya, pendidikan adalah komoditi politik yang sangat penting. Tak jarang para elite menjadikan pendidikan sebagai isu untuk memobilisasi dukungan maupun mempertahankan kekuasaan politik. Dalam praktiknya meski tidak bersentuhan langsung dengan proses dan lembaga politik, namun proses dan lembaga-lembaga pendidikan memiliki beberapa fungsi penting yang berdampak pada sistem politik, stabilitas dan praktik sehari-harinya. Dalam masyarakat modern pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah yang besar. Pendidikan publik bersifat politis karena dikontrol oleh pemerintah dan memengaruhi kredibilitas pemerintah. Karena besarnya nuansa politik dari kebijakan-kebijakan pendidikan, maka berbagai faktor politis yang tidak ada hubungannya dengan pendidikan turut

---

<sup>43</sup> Tilaar&Nugroho, *loc.cit.*, hlm. 271.

<sup>44</sup> Sirozi, *loc.cit.*, hlm. 12.

memengaruhi bagaimana kontrol terhadap pendidikan dan bagaimana kebijakan-kebijakan pendidikan dibuat.<sup>45</sup>

Lebih lanjut hubungan antara pendidikan dan politik tersebut membentuk satu jalinan yang rumit dan kompleks. Sirozi menjelaskan:

...antara pendidikan dan politik merupakan dua elemen penting yang akan memengaruhi pembentukan karakter masyarakat baik di negara maju maupun negara berkembang. Keduanya saling memengaruhi. Lembaga-lembaga dan proses pendidikan berperan penting dalam membentuk perilaku politik masyarakat di negara tersebut. Begitu juga sebaliknya, lembaga-lembaga dan proses politik di suatu negara membawa dampak besar pada karakteristik pendidikan di negara tersebut.<sup>46</sup>

Selanjutnya, seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri dari *input*, *throughput*, dan *output*. Kebijakan publik berada dalam sistem politik dengan mengandalkan kepada masukan (*input*) yang terdiri dari dua hal yaitu *tuntutan* dan *dukungan*.<sup>47</sup> Sementara itu, berbeda dengan Razik&Swanson yang hanya menekankan dimensi ekonomi, Olsen dkk menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan memiliki peran strategis bagi keunggulan dan kelangsungan kehidupan global dan demokrasi:

*...education policy in the twenty-first is the key to global security, sustainability and survival...education policies are central to such global mission...a deep and robust democracy at national level requires strong civil society based on norms of trust and active response citizenship and that education is central to such a goal. Thus, the strong education state is necessary to sustain democracy at the national level so that strong democratic nation-states can buttress forms of international governance and ensure that globalization becomes a force for global sustainability and survival....*<sup>48</sup>

Dengan demikian, dampak kebijakan pendidikan pada satu negara tidak lagi terbatas secara regional tapi juga global. Hal itu wajar karena dalam tatanan dunia yang kian mengglobal sekarang hubungan antarnegara seolah tanpa batas (*the boardless world*) baik secara regional maupun kultural. Di sisi lain globalisasi tersebut

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>47</sup> Tilaar&Nugroho, *op.cit.*, hlm. 185-186.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 267-268.

menyebabkan warga dunia hidup dalam suasana saling-ketergantungan, sehingga kebijakan atau kejadian apapun yang berlangsung di satu negara akan berimplikasi pula pada negara-negara lainnya.

Dalam konteks kebijakan pendidikan, sebagai suatu keputusan “politik” maka “berbagai kebijakan pendidikan akan berdampak langsung pada akses, minat, dan kepentingan pendidikan para *stakeholder* pendidikan, terutama orangtua dan peserta didik dan masyarakat pada umumnya”.<sup>49</sup> Karena itu masyarakat perlu disadarkan pentingnya fungsi pendidikan bagi kelanjutan masyarakat yang terus berubah. Dalam kaitan ini terlihat pentingnya adanya kebijakan publik (*public policy*) yang memfasilitasi terjadinya proses pendidikan untuk pembebasan manusia. Di sinilah terletak afiliasi atau kesamaan tujuan dari kebijakan pendidikan (*educational policy*) dengan kebijakan publik (*public policy*). Pertemuan kedua jenis kebijakan tersebut hanya terjadi dalam suatu masyarakat demokratis karena keduanya membuka diri bagi tumbuh-kembangnya pribadi yang merdeka, yang kreatif dan bertanggungjawab dalam era globalisasi ini.<sup>50</sup>

Untuk itu, menurut Tilaar dan Nugroho aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan adalah:

- a. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberasi mengenai hakikat manusia sebagai makhluk yang menjadi-manusia dalam lingkungan kemanusiaan.
- b. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan.
- c. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu.
- d. Sebagai proses pemanusiaan manusia, maka proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan perlu mendengar suara atau saran-saran dari masyarakat.
- e. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan.
- f. Kebijakan pendidikan haruslah menjadi bagian dari kebijakan publik.
- g. Kebijakan pendidikan terutama ditujukan kepada kebutuhan peserta-didik.
- h. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.
- i. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan pendidikan.

---

<sup>49</sup> Sirozi, *op.cit.*, hlm. 12.

<sup>50</sup> Tilaar&Nugroho, *loc.cit.*, hlm. 150.

- j. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi.
- k. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi kepada kebutuhan peserta didik.
- l. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijakan yang irasional.
- m. Kebijakan pendidikan harus memiliki arah dan tujuan yang jelas.
- n. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kekuasaan birokrat.<sup>51</sup>

Mencermati aspek-aspek yang dikemukakan Tilaar dan Nugroho di atas, tampak bahwa kebijakan pendidikan bagi keduanya tidak sekedar memenuhi kebutuhan yang berorientasi teknikal atau pragmatis semata, tetapi harus menjadi sarana pembebasan manusia serta menjunjung nilai-nilai kemanusiaan. Untuk itu, kebijakan pendidikan ke depan ”harus terkoordinasi dalam semua sektor sosial secara terintegrasi”.<sup>52</sup> Benson mengemukakan terdapat lima hal yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan pendidikan yaitu: (1) menentukan tujuan dan sasaran pendidikan, (2) menentukan siapa yang bertanggungjawab memberikan layanan pendidikan, (3) menentukan tingkatan investasi sumberdaya manusia dalam kualitas penduduk untuk pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan umum, (4) mengalokasikan sumberdaya dan layanan pendidikan, dan (5) menentukan nilai dari layanan pendidikan yang diberikan.<sup>53</sup>

Kendatipun kebijakan pendidikan disadari sangat penting bagi transformasi sosial individu dan masyarakat, baik secara ekonomis maupun aktualisasi nilai-nilai kemanusiaan, namun kebijakan pendidikan bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri. Sebagaimana dikemukakan di atas, kebijakan pendidikan dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti politik, budaya, maupun ekonomi. Dalam konteks antarnegara, kebijakan pendidikan juga memperlihatkan nuansa yang berbeda misalnya, antara negara maju dan negara berkembang. Jika di sebagian besar negara maju pendidikan berada dalam arus utama kehidupan politik nasional dan menjadi isu penting dalam wacana publik,<sup>54</sup> maka di negara-negara berkembang dan negara dunia ketiga, kebijakan pendidikan tidak

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 141-153.

<sup>52</sup> UNESCO, *op. cit.*, hlm. 163.

<sup>53</sup> Swanson & Razik, *op.cit.*, hlm. 451.

<sup>54</sup> Sirozi, *op.cit.*, hlm. 17.

dapat dilepaskan dari kondisi ekonomi negara bersangkutan. Keterbatasan sumberdaya ekonomi yang dimiliki menyebabkan kebijakan pendidikan di negara-negara tersebut seringkali dikalahkan oleh masalah lain seperti kelaparan, bencana, dan kemiskinan. Tilaar menyatakan:

*Thus the education sector frequently suffers, losing its importance when other sectors---usually economic or defence---become more important, often because of political considerations. Education is always in a weak position in most developing countries where quick or unexpected budgetary response are needed because of famine, disease, malnutrition, and poverty and prompt actions cannot be postponed. Because of humanitarian considerations, education must bow to these budgetary imperatives, giving way in the allocation of resources to meet these humanitarian needs.*<sup>55</sup>

Oleh sebab itu sebagai suatu keputusan dan tindakan yang bersifat khas, baik karena faktor ekonomi, politik, dan ideologi, maka kebijakan pendidikan pada setiap negara cenderung memperlihatkan wajah yang berbeda. Di negara-negara maju, kebijakan pendidikan berada pada posisi yang setara bahkan, dalam batas tertentu, lebih tinggi daripada kebijakan publik lainnya, sedangkan di negara-negara miskin, kebijakan pendidikan hanya menjadi subordinasi dari kebijakan lainnya seperti kebijakan ekonomi, militer, sosial dan lainnya. Karena itu, di negara seperti ini melahirkan kebijakan pembangunan yang berpihak pada pendidikan menjadi tantangan berat karena tidak saja berkaitan dengan komitmen politik dan kepemimpinan tapi juga harus bersaing dengan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat lainnya.

## **F. Penutup**

Meski disadari bahwa kebijakan di bidang pendidikan sangat memengaruhi daya saing (*competitiveness*) sebuah bangsa, namun pada akhirnya usaha untuk mendorong agar kebijakan pendidikan menjadi arus utama (*mainstream*) pembangunan negara ternyata tidaklah mudah. Bagi negara-negara berkembang dan dunia ketiga, usaha-usaha semacam itu tidak hanya berhadapan dengan problem budaya dan politik tapi juga

---

<sup>55</sup> HAR. Tilaar. (2008). *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: Rosdakarya, hlm. 138.

ekonomi sehingga mengakibatkan kebijakan pendidikan seringkali tersisihkan. Meski demikian, usaha pengarus-utamaan kebijakan pendidikan harus terus-menerus didorong hingga kebijakan di bidang ini dapat berdiri sejajar dengan kebijakan di bidang lain seperti bidang pertahanan keamanan dan ekonomi.

## KEPUSTAKAAN

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Danim, S. (2005). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, W. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terj. Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harman, G. (1984). “Conceptual and Theoretical Issues” dalam Hough, JR., *ed.* (1984). *Educational Policy: An International Survey*. New York: St. Martin’s Press.
- Islamy, M. (1992). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lindblom, E.(1980). *The Policy-Making Process*. Second Edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Millan, J&Schumcher, S. (2001). *Research in Education: A Conceptual Introduction*. New York&London: Longman.
- McNay, I&Ozga, J, Ed.(t.t). *Policy-Making in Educations*. T.t.: Open University Set Book.
- Razik, T&Swanson, A. (1995). *Fundamental Concepts of Educational Leadership and Management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Supandi dan Sanusi, A. (1988). *Kebijaksanaan dan Keputusan Pendidikan*. Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi, Depdikbud.
- Sirozi, M.(2005). *Politik Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Tilaar, HAR. (2008). *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: Rosdakarya.
- Tilaar, HAR & Nugroho, R.(2008). *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- UNESCO. (1972). *Learning To Be*. Paris: UNESCO.
- Weimer, L&Vining, R. (1991). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Second Edition. USA: Prentice-Hall.
- Widodo, J. (2009). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia.

Mulyasa, 2005. *Kurikulum berbasis kompetensi. konsep, karakteristik, dan implementasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Sagala, Syaiful, 2009. *Kompetensi profesional guru dan tenaga kependidikan*. Bandung: CV Alfabeta.

Saragih, A. Hasan, 2008. Kompetensi minimal seorang guru dalam mengajar. *Tabularasa. Jurnal Pendidikan PPS UNIMED*, vol. 1, h. 23-54.

S. Eko Putro Widoyoko, , 2005. Kompetensi mengajar guru IPS SMA Kabupaten Purworejo. Diambil pada tanggal 10 Desember 2010, dari <http://www.umpwr.ac.id/web/publikasi-ilmiah.html>

Suparlan, 2006. *Guru sebagai profesi*. Yogyakarta: Hikayat

Ugbe, A.U. & Agim, J.I, 2009. Influence of teacher' competence on students academic performance in senior secondary school (Versi elektronik). *Global Journal of Educational Research*, vol. 8, h. 61-66.

Martinis Yamin & Maisah, 2010. *Standarisasi kinerja guru*. Jakarta: Gaung Persada Press.