



Kebijakan Dalam Pendidikan

Syukron Darsyah

STAI Nurul Hidayah Selatpanjang, Kepulauan Meranti, Riau, Indonesia
Email: sukron.cuklon@gmail.com

Chanifudin, M.Pd.I

STAIN Bengkalis, Riau, Indonesia
Email: chanifudin23@gmail.com

Abstrak

Analisis kebijakan pendidikan adalah prosedur untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan dalam pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan, yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu Tahap-tahap pembuatan kebijakan pendidikan yang harus dilalui adalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan. Pendekatan yang dapat dilakukan dalam kerangka perumusan kebijakan pendidikan adalah a) Pendekatan kelembagaan, b) Pendekatan proses, c) Pendekatan teori kelompok, d) Pendekatan elitis, e) Pendekatan rasional.

Kata Kunci: Kebijakan, Pendidikan, tujuan pendidikan

PENDAHULUAN

Pendidikan adalah pilar utama berdirinya sebuah bangsa. Pendidikan merupakan usaha untuk merancang masa depan manusia sebagai generasi yang memajukan sebuah bangsa. Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 menetapkan bahwa segala kegiatan pendidikan di Indonesia dilaksanakan dalam suatu sistem yang mengupayakan secara maksimal tercapainya tujuan pendidikan nasional, yaitu mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia, baik sosial, intelektual, spiritual, maupun kemampuan profesional.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel-variabel yang harus dikaji.

Kebijakan publik merupakan suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kebijakan publik tidak terlepas dari sebuah proses kegiatan yang melibatkan aktor-aktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta (*participants*) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut

Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah guna tercapainya cita-cita dalam bidang pendidikan seperti yang diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya yang dilakukan tersebut berupa pembaharuan atau inovasi dalam bidang pendidikan. Pembaharuan atau inovasi pendidikan merupakan suatu perubahan yang baru, yang kualitatif dan berbeda dari sebelumnya, serta sengaja diusahakan untuk meningkatkan kemampuan dalam pendidikan (Wijaya, Djajuri, dan Rusyan, 1988:7).

Untuk itu pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam pendidikan. Kebijakan-kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, program-program, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan sebagainya. Kebijakan-kebijakan tersebut sudah banyak yang dikeluarkan oleh pemerintah, di antaranya ada yang berkaitan dengan teknologi pendidikan.

PEMBAHASAN

Pengertian Kebijakan Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata "*bijak*" yang berarti "selalu menggunakan akal budidaya; pandai; mahir"¹. Selanjutnya dengan memberi imbuhan *ke-* dan *-an*, maka kata kebijakan berarti "rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, *kepemimpinan*".² Pengertian ini setidaknya memberikan dua poin penting yang perlu dipahami, yaitu: *pertama*, pengambilan keputusan mesti didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan logis sehingga dapat diterima oleh semua pihak yang menjadi sasaran keputusan tersebut. *Kedua*, pengambilan keputusan yang pada gilirannya melahirkan satu atau lebih keputusan dapat dijadikan sebagai garis-garis besar untuk melakukan suatu pekerjaan, profesi atau kepemimpinan.

Bertitik tolak dari pengertian di atas, maka pengertian kebijakan dalam

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2002), hlm 149

² *Ibid*

pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan, yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu³. Begitu pula halnya kebijakan dalam pendidikan Islam, harus pula relevan dengan visi, misi pendidikan Islam. Menurut Tilaar⁴ visi pendidikan Islam untuk wilayah Indonesia adalah mewujudkan manusia Indonesia yang takwa dan produktif sebagai anggota masyarakat Indonesia yang ber-Bhinneka. Sementara misi pendidikan Islam adalah mewujudkan nilai-nilai keislaman di dalam pembentukan manusia Indonesia, yaitu manusia yang saleh dan produktif

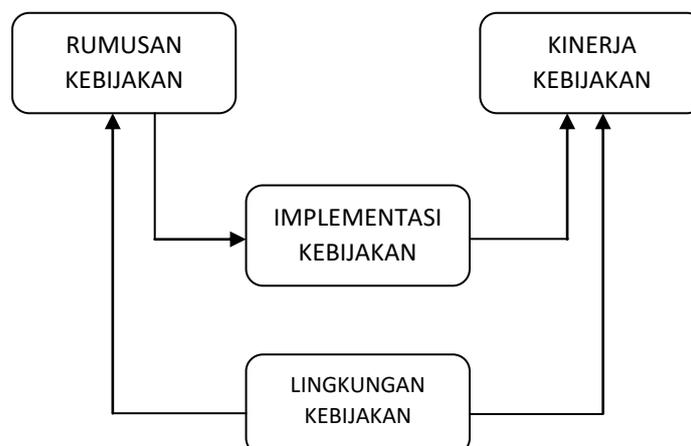
Pendidikan pada saat ini telah memasuki dan menjadi bagian tak terpisahkan dari kawasan publik. Dimana dalam setiap pengambilan kebijakan masyarakat terbelah menjadi dua kutub yang saling berseberangan, ada yang pro dan kontra dengan kebijakan tersebut. Bambang (2008) memberikan pertimbangan rasional mengenai kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. *Pertama*, kebijakan pendidikan mempunyai dampak terhadap masyarakat secara luas. *Kedua*, untuk mengimplementasikan kebijakan pendidikan diperlukan dana publik yang sangat besar, bahkan alokasi dana untuk pendidikan merupakan alokasi terbesar jika dibanding dengan alokasi dana untuk sektor publik lainnya. Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik, Menurut Nugroho (2009) kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. "Keputusan" dalam konteks ini termasuk juga pemerintah memutuskan untuk "memutuskan" atau memutuskan untuk "tidak mengurus" isu terkait. Dalam prakteknya bentuk kebijakan pemerintah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Menurut Nugroho⁵ ada 4 proses pembentukan kebijakan pendidikan, yaitu rumusan, implementasi, kinerja, dan lingkungan. Rangkaian proses ini dapat diilustrasikan sebagai berikut :

³ H.A.R Tilaar,.,*Manajemen Pendidikan Nasional*, (Bandung, Remaja Rosdakarya, 2008), hlm.140

⁴ *Ibid*, hlm. 149

⁵ R Nugroho,., *Public Policy*. (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. 2009), hlm.



Kebijakan harus dapat membantu merealisasikan kebutuhan manusia, yang antara lain meliputi: (a) kekuasaan (power) yaitu keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, (b) pencerahan dari kebodohan (enlightenment) yaitu pemahaman, pengetahuan informasi, (c) kekayaan (wealth) yaitu penghasilan dan hak milik, (d) kesejahteraan (well-being) yaitu kesehatan, rasa aman, kenyamanan dan keselamatan, (e) keterampilan (skill) yaitu kemahiran dalam melaksanakan tugas, (f) perasaan kasih sayang (affection) yaitu cinta, persahabatan, kesetiaan dan solidaritas, (g) penghargaan (respect) yaitu kehormatan, status, reputasi dan nondiskrimasi, (h) kejujuran (rectitude) yaitu kecocokan dengan standar etik dan keagamaan. Dalam menetapkan kebijakan perlu diperhatikan bahwa kebijakan itu menjangkau masa depan. Oleh karena itu pelaku kebijakan seringkali belum ada pada saat kebijakan ditetapkan. Hal ini menyebabkan kemungkinan tidak tepatnya kebijakan itu sendiri, karena antisipasi yang belum jelas tentang pengaruh timbal balik antara pelaku dan lingkungannya.

Kebijakan merupakan kehendak yang bersifat umum dan merupakan arah serta petunjuk penyusunan program. Kebijakan merupakan landasan operasional yang pendekatannya bersifat interdisipliner. Cara memandang masalah kebijakan bersifat komprehensif, artinya bagian-bagian dilihat sebagai kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan satu dengan yang lain saling mempengaruhi. Kekomprensifan kebijakan itu dimanifestasikan dalam pertanyaan berikut. (Brewer dan de Leon, 1993):⁶

- a. Tujuan dan tata nilai yang bagaimanakah yang akan dicapai dan siapa yang akan mencapai tujuan itu?
- b. Kecenderungan apakah yang mempengaruhi pencapaian tata nilai itu?

⁶ Brewer, G.D. and deLeon, P. *The Foundation of Policy Analysis*. (Homewood: The Dorsey Press 1983). .hlm

Dimanakah kemungkinan mulai timbulnya masalah?

- c. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan masalah tersebut timbul? Bagaimanakah faktor tersebut mempengaruhi dan mendorong terjadinya masalah tersebut?
- d. Kemanakah arah atau perkembangan yang kelihatannya akan terjadi di masa depan, terutama apabila tidak dilakukan intervensi?
- e. Intervensi apa yang dapat dilakukan untuk mengubah arah agar tujuan tercapai seperti yang diharapkan dan untuk siapa intervensi itu dilakukan?

Pertanyaan kebijakan semacam itu merupakan pertanyaan yang dipakai untuk menganalisis konteks, selain untuk pedoman melaksanakan program. Yang dimaksud dengan konteks di sini adalah hubungan antara bagian-bagian dengan keseluruhan masalah, serta hubungan antara kejadian masa lampau, sekarang dan yang akan datang.

Kebijakan pendidikan merupakan hasil dari keputusan yang diambil dengan mempertimbangkan kaitan pendidikan dengan komponen sosial yang lain. Oleh karena itu, seperti halnya analisis kebijakan dalam bidang lain, sifat kontekstual dan interdisipliner ini merupakan ciri analisis kebijakan pendidikan. Analisis kebijakan merupakan usaha untuk menghasilkan dan mengolah informasi (yang relevan) dengan menggunakan ilmu sosial terapan. Untuk memecahkan masalah pendidikan dalam situasi politik tertentu ini dilakukan dengan metode inquiri (methods of inquiry) dan argumen ganda. Oleh karena itu analisis kebijakan pendidikan adalah usaha dengan ciri yang disebutkan diatas yang diterapkan dalam bidang pendidikan. Dalam pengertian tersebut, terdapat beberapa istilah kunci yang penting untuk dikaji lebih jauh, yaitu :

1. "Ilmu sosial terapan" adalah salah satu hasil nyata dari suatu misi ilmu pengetahuan yang terlahir dari gerakan yang disebut "profesionalisasi ilmu-ilmu sosial". Gerakan ini ditujukan untuk menerapkan konsep-konsep dan teori dalam berbagai disiplin ilmu sosial untuk pemecahan masalah-masalah kebijakan publik.
2. Menghasilkan dan mendayagunakan informasi" ialah suatu bagian dari kegiatan analisis kebijakan yaitu pengumpulan, pengolahan, dan pendayagunaan data agar menjadi masukan yang berguna bagi para pembuat keputusan. Namun, sebelum dilakukan pengolahan terhadap data dan fakta, diperlukan suatu cara atau prosedur yang dapat mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data melalui suatu kegiatan pengembangan sistem informasi.
3. Metode inquiri dan argumen berganda" ialah jenis-jenis metode dan

teknik dalam analisis kebijakan yang cukup banyak tersedia mulai dari metode yang sifatnya deskriptif sampai dengan metode yang sifatnya preskriptif, dan dari metode yang kuantitatif sampai dengan yang kualitatif. Penggunaan metode dan teknik tersebut sangat bergantung kepada sifat isu kebijakan yang sedang disoroti.

4. "Pengambilan keputusan yang bersifat politis" ialah suatu proses pendayagunaan informasi di dalam proses pembuatan kebijakan publik. Proses pembuatan kebijakan publik itu sendiri bersifat politis karena proses ini pada dasarnya selalu dicirikan dengan terjadinya pertentangan antar berbagai kelompok politik yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda bahkan bertentangan satu sama lain. Dalam keadaan tersebut, informasi yang dihasilkan oleh analisis kebijakan harus merupakan landasan yang netral, yang dapat dijadikan acuan bagi berbagai kepentingan sehingga suatu kebijakan publik dapat dihasilkan secara lebih objektif.

Analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah publik.⁷ Sementara itu, menurut Penelaahan Sektor Pendidikan tahun 1986, analisis kebijakan adalah suatu proses yang dapat menghasilkan informasi teknis sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan yang didukung oleh informasi teknis. Informasi teknis itu merupakan suatu satuan pernyataan kebenaran induktif yang didukung oleh kebenaran secara empiris sebagai hasil dari rangkaian analisis data.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan pendidikan adalah prosedur untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan. Sehingga, dari pengertian di atas, dapat diketahui bahwa yang termasuk pada ruang lingkup lingkungan kebijakan pendidikan adalah yang berada pada lingkungan dari sistem pendidikan tersebut, baik terpusat maupun daerah. Lingkungan kebijakan pendidikan terpusat meliputi seluruh komponen yang berada dalam negara tersebut, sedangkan lingkungan kebijakan pendidikan daerah meliputi daerah-daerah tertentu.

Terdapat empat tingkat kebijakan yang menunjuk pada level kebijakan

⁷ Aceh Suryadi dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Rosdakarya, 1994), hlm. 40.

tersebut dirumuskan dan dilaksanakan.⁸ *Pertama* adalah tingkatan kebijakan nasional atau national policy level. Penentu tingkat kebijakan nasional ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR. Kebijakan yang berada pada level nasional ini disebut juga kebijakan administratif. *Kedua* adalah tingkatan kebijakan umum atau general policy level. Disebut juga dengan kebijakan eksekutif, oleh karena yang menentukan adalah pihak-pihak yang berada pada posisi eksekutif. Yang termasuk ke dalam kebijakan eksekutif ini adalah undang-undang, peraturan pemerintah dan keputusan atau instruksi presiden.

Ketiga adalah tingkatan kebijakan khusus atau special policy level. Letak penentu kebijakan ini ada pada tangan menteri dan merupakan pembantu presiden selaku eksekutif, maka tingkat kebijakan khusus ini disebut juga kebijakan eksekutif. Tingkat kebijakan khusus ini dibuat oleh menteri dengan berdasarkan kebijakan yang berada di atasnya. *Keempat* adalah tingkat kebijakan teknis atau technical policy level. Kebijakan ini disebut juga dengan kebijakan operatif karena kebijakan ini merupakan pedoman pelaksanaan. Penentuan kebijakan ini berada pada pejabat eselon II ke bawah, seperti direktur jenderal atau pimpinan lembaga non-departemen. Produk kebijakan ini dapat berupa peraturan, keputusan dan instruksi pimpinan lembaga. Berdasarkan technical policy level ini, gubernur, kakanwil, bupati dan kakandep di masing-masing bidang melaksanakan kebijakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasi daerahnya. Dengan bahasa lain, faktor kondisi dan situasi daerah yang kadang-kadang membedakan corak penerapan kebijakan yang berasal dari instansi atasnya. Yang dimaksud dengan faktor kondisional dan situasional dapat berupa budaya, ekonomi, politik, hankam, sosial dan sumber daya yang dapat dikerahkan di daerah tersebut.

Terdapat dua agenda kebijakan, yaitu agenda sistemik dan agenda pemerintah. Agenda sistemik bersifat luas, karena terdiri dari semua masalah di pemerintah. Yang termasuk sub agenda dalam agenda sistemik yaitu (1) agenda professional, yang terdiri dari isu-isu lalu didiskusikan di dalam berbagai kepentingan kelompok, jaringan pendidikan kebijakan dan asosiasi pendidikan, (2) agenda media, yang terdiri dari isu-isu pendidikan yang berhubungan dengan industri komunikasi, (3) agenda publik, yang mencakup masalah-masalah pendidikan di masyarakat umum. Agenda publik biasanya lebih pendek dibandingkan dengan dua lainnya, dan sangat dipengaruhi oleh agenda media. Sedangkan agenda pemerintah terdiri dari

⁸ <http://jinaui.wordpress.com/2011/05/05/konsep-dasar-kebijaksanaan-pendidikan/>

daftar mata pelajaran atau masalah untuk pemerintah.

Pembahasan tentang metodologi dalam analisis kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai substansi pendidikan itu sendiri. Prosedur kerja atau metodologis analisis kebijakan pendidikan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori besar.⁹ Pertama, fungsi alokasi yang menekankan fungsi analisis kebijakan dalam penentuan agenda analisis kebijakan (agenda setting mechanism). Kedua, fungsi inquiri yang menekankan pada fungsi analisis kebijakan dalam dimensi rasional untuk menghasilkan informasi teknis yang berguna sebagai bahan masukan bagi proses pembuatan keputusan pendidikan. Ketiga, fungsi komunikasi yang menekankan cara-cara atau prosedur efisien untuk memasarkan hasil-hasil kebijakan sehingga memiliki dampak yang berarti bagi proses pembuatan keputusan.¹⁰ Ketiga fungsi tersebut merupakan suatu perangkat lengkap, sehingga analisis kebijakan tidak akan dapat mencapai sasaran jika salah satu fungsi atau lebih tidak dilakukan.

Fungsi alokasi merupakan salah satu fungsi penting yang perlu dimainkan oleh kegiatan analisis kebijakan. Hal ini terkait dengan mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan dan analisis kebijakan itu sendiri yang didasarkan pada kajian terhadap isu-isu kebijakan pendidikan dalam tingkatan yang lebih makro dan strategis. Kajian makro tidak akan terlepas dari sistem-sistem lain yang menyangkut sistem ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankamnas. Kajian makro merupakan analisis hubungan timbal balik antara sistem pendidikan dengan sistem yang lebih besar. Agar pendidikan memiliki kesesuaian dengan bidang-bidang kehidupan masyarakat, maka perlu diciptakan suatu keadaan agar sistem pendidikan dapat berkembang secara seimbang dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di luar sistem lingkungannya. Dari perkembangan-perkembangan tersebut, kajian interdisipliner perlu dilakukan dengan jalan memetakan isu-isu kebijakan pendidikan berdasarkan tuntutan dari berbagai bidang kehidupan di luar sistem pendidikan.

Langkah selanjutnya adalah dialog kebijakan (*policy dialog*) mengenai isu-isu yang benar-benar telah teruji secara rasional empiris tersebut antara analisis kebijakan dengan pihak pembuat kebijakan. Dialog tersebut dimaksudkan agar diperoleh maksud mengenai urutan prioritas itu sendiri berdasarkan pandangan para pembuat keputusan. Maksudnya adalah untuk

⁹ <http://shaututtarbiyah.wordpress.com/2009/11/20/konsep-dasar-analisis-kebijakan-pendidikan-tinggi-ed-21-2009/>

¹⁰ Aceh Suryadi dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan*, hlm. 55

mempertemukan antara hasil penelitian dengan pandangan para pembuat keputusan mengenai isu kebijakan yang sedang atau diperkirakan akan dihadapi. Dalam menentukan agenda penelitian yang tepat guna dan tepat waktu, analisis kebijakan harus mampu memilih berbagai isu kebijakan pendidikan dalam beberapa tingkatan. Dalam melakukan isu kebijakan dikelompokkan ke dalam dua kategori besar, yaitu kebijakan strategis (*strategis decision*) dan kebijakan taktis operasional (*operasional tactical*).

Dalam proses pembuatan keputusan di Indonesia, isu-isu pendidikan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu (1) isu strategis-politis, bersifat sangat mendasar sehingga memiliki pengaruh makro dan jangka panjang, bersifat nasional dan lebih dirasakan oleh pimpinan dan para politisi, seperti RUU tentang sistem pendidikan, (2) isu teknis dan masih bersifat makro, tetapi lebih berkaitan dengan bentuk-bentuk penerapannya dalam perencanaan dan pengelolaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan secara sektoral, (3) isu operasional, berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh para perencana dan pengelola program pendidikan sehari-hari dalam implementasi suatu kebijakan tertentu.¹¹

Fungsi inquiri dapat dilakukan jika seluruh atau sebagian agenda penelitian dan pengembangan sudah dilaksanakan serta sudah mencapai hasil-hasilnya. Dalam fungsi inquiri, setiap topik penelitian yang ada merupakan komponen-komponen integral dari suatu isu kebijakan strategis-politis, sehingga hasil-hasil penelitian dan pengembangan juga akan tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu-isu kebijakan strategis yang sedang disoroti. Dalam melaksanakan fungsi inquiri, kegiatan analisis kebijakan melaksanakan kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan. Kajian tersebut bisa berbentuk kajian metodologi dan bisa berbentuk kajian substansi.¹² Kajian metodologi ini dimaksudkan untuk memberi umpan balik bagi para peneliti agar dicapai penyempurnaan metodologi di kemudian hari.

Kajian substansi dimaksudkan untuk memperoleh sintesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan yang lebih realistis berkaitan dengan isu-isu kebijakan yang sudah diidentifikasi sebelumnya. Kajian substansi dimaksudkan untuk menguji realisasi suatu gagasan. Untuk memperoleh usulan kebijakan yang diuji kemungkinan penerapannya berdasarkan analisis ekonomi, politik, sosiologis dan administratif, sehingga setiap gagasan pembaharuan benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan

¹¹ *Ibid*, hlm. 59.

¹² *Ibid*, hlm 60.

kondisi objektif yang ada.

Fungsi komunikasi dapat dilaksanakan jika analisis kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang benar-benar realistis. Tugas analisis kebijakan dalam hal ini adalah menyampaikan alternatif atau gagasan kebijakan tersebut kepada semua pihak yang berhubungan agar diperoleh suatu umpan balik mengenai keabsahan gagasan-gagasan yang diusulkan. Pihak-pihak tersebut terdiri dari pembuat keputusan, para perencana, para pengelola, para peneliti dan pemikir, para pelaksana serta masyarakat luas.

Para pembuat keputusan adalah para pimpinan atau eksekutif dalam suatu organisasi.¹³ Hal ini bertujuan untuk menyampaikan usul alternatif kebijakan kepada para pembuat keputusan sekaligus meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan tersebut cukup realistis. Di samping itu, juga perlu dilakukan komunikasi dengan para perencana, komunikasi dengan para pelaksana kebijakan agar pihak-pihak yang melaksanakan setiap satuan kegiatan di lapangan dan komunikasi dengan masyarakat luas, dengan dasar pemikiran bahwa para pemimpin bangsa sekaligus para pembuat keputusan adalah para pelaksana dari aspirasi masyarakat luas.

Dalam ilmu politik, siklus kebijakan merupakan alat yang digunakan untuk menganalisis perkembangan item kebijakan. Hal ini juga dapat disebut sebagai pendekatan stagist.¹⁴ Salah satu versi standar meliputi agenda pengaturan atau identifikasi masalah, perumusan kebijakan, adopsi, pelaksanaan dan evaluasi. Dengan bahasa yang agak berbeda, sebuah siklus delapan langkah kebijakan dikembangkan secara rinci oleh Peter Bridgman dan Davis Glyn, yaitu identifikasi masalah, analisis kebijakan, kebijakan pengembangan instrumen, konsultasi, koordinasi, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi.

A. Pendekatan dan Teori Dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Secara teoritik, pendekatan perumusan kebijakan di bidang pendidikan tidak berbeda dengan pendekatan perumusan kebijakan publik, karena kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan publik. Berikut ini beberapa pendekatan yang dapat dilakukan dalam kerangka perumusan kebijakan pendidikan:

1. Pendekatan kelembagaan, pendekatan ini mengandalkan bahwa tugas membuat kebijakan pendidikan merupakan kewenangan pemerintah.

¹³ Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik* (Jakarta: Gramedia, 2004), hlm. 44.

¹⁴<http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikipedia.org/wiki/Policy>.

Pendekatan ini dipandang paling sederhana dan sempit dalam perumusan kebijakan pendidikan. Pendekatan ini mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan pendidikan dan berbagai tingkatan dalam perumusan kebijakan.

2. Pendekatan proses, pendekatan ini menformulasikan kebijakan pendidikan melalui tahapan-tahapan yang runtut, tidak melompat-lompat atau langsung jadi. Menurut pendekatan ini, kebijakan pendidikan dipandang sebagai proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan, mulai dari identifikasi permasalahan pendidikan, formulasi proposal kebijakan pendidikan, legitimasi kebijakan pendidikan, implementasi dan evaluasi kebijakan pendidikan.
3. Pendekatan teori kelompok, menurut pendekatan ini kebijakan pendidikan merupakan titik keseimbangan, yang berarti interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan terbaik. Berdasarkan pendekatan ini, individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal dengan cara langsung maupun melalui media masa menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang diperlukan.
4. Pendekatan elitis, dalam sistem politik kebijakan pendidikan dibuat dan banyak dipengaruhi oleh para elite dari sistem itu. Dengan demikian kebijakan pendidikan mencerminkan keinginan dan kehendak kaum elit saja, tanpa ada aspirasi masyarakat.
5. Pendekatan rasional, mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai serta lebih menekankan pada aspek efisiensi atau ekonomis.¹⁵

Dalam usaha perumusan kebijakan pendidikan, Prof. H. A. R. Tilaar dan Riant Nugroho dalam bukunya mengemukakan tiga belas teori perumusan kebijakan yaitu teori kelembagaan, proses, kelompok, elit, rasional, incremental, permainan, pilihan publik, sistem, pengamatan terpadu, demokratis, strategis, dan teori deliberatif.¹⁶ Dalam makalah ini kami akan menjelaskan beberapa saja diantaranya:

1. Teori inkrementalis, teori ini melihat bahwa kebijakan publik

¹⁵ Hasbullah, “*Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 87-89.

¹⁶ H.A.R.Tilaar, Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 190-191.

merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan dimasa lalu sehingga perlu mempertahankan kinerja baik yang telah dicapai, teori ini memiliki sifat pragmatis.¹⁷

2. Teori demokratis, teori ini implementasinya pada *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen, dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaan. Apabila teori ini mampu dijalankan maka sangat efektif karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan karena masing-masing pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.¹⁸
3. Teori Strategis, Inti dari teori ini adalah perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Fokusnya lebih kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan berorientasi kepada tindakan. Perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, membuat keputusan sekarang dengan memperhatikan konsekuensi masa depan.¹⁹
4. Teori pilihan publik, teori ini sebagai proses formulasi keputusan kolektif dari setiap individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Intinya setiap kebijakan yang dibuat pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Dalam menyusun kebijakan, pemerintah melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan dan ini secara umum merupakan konsep formulasi kebijakan yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk berkontribusi pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan.²⁰
5. Teori sistem, formulasi kebijakan dengan model sistem mengibaratkan bahwa kebijakan merupakan hasil (*output*) dari sistem politik. Seperti dalam ilmu politik, maka sistem politik terdiri dari *input*, *throughput* dan *output*. Sehingga dapat dipahami, proses formulasi kebijakan publik dalam sistem politik mengandalkan

¹⁷ *Ibid*, hlm. 198-199

¹⁸ *Ibid*, hlm. 201

¹⁹ *Ibid*, hlm. 202.

²⁰ *Ibid*, hlm. 206.

masukan (*input*) yang terdiri dari tuntutan dan dukungan.²¹

Perumusan kebijakan pendidikan merupakan tahapan kedua dalam siklus kebijakan pendidikan. Sebagai tahapan kedua, formulasi kebijakan dengan sendirinya tidak dapat dilepaskan dari tahapan agenda *setting*. Secara fundamental tahapan ini terjadi tatkala pemerintah mengakui keberadaan masalah-masalah publik dan menyadari adanya kebutuhan dan tuntutan untuk melakukan sesuatu dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Karenanya dalam perumusan kebijaksanaan pendidikan, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan (*policy problems*) dan merancang langkah-langkah pemecahannya (*solution*). Merumuskan masalah-masalah kebijakan berarti memberi arti atau menerjemahkan problema kebijakan secara benar, sedang merumuskan langkah pemecahan menyangkut perancangan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik tersebut. Dalam konteks perumusan masalah kebijakan, William Dunn mengatakan bahwa ada 4 (empat) macam fase proses yang saling bergantung yaitu: *pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengendalian masalah*.

Adapun skenario dalam merumuskan kebijakan pendidikan sebagai berikut:

1. Pengenalan masalah diawali dengan pengakuan atau dirasakannya keberadaan situasi masalah. Situasi masalah dapat dilakukan dengan menemukan dan mengenali masalah.
2. Pencarian masalah, biasanya yang didapat adanya setumpuk masalah yang saling mengkait. Kumpulan masalah yang saling mengkait namun belum terstruktur tadi disebut meta masalah.
3. Pendefinisian masalah, dari setumpuk masalah tadi, dapat dipecahkan secara serentak, namun harus didefinisikan terlebih dahulu masalah mana yang menjadi masalah publik. Hasil pendefinisian dari setumpuk masalah yang belum tertstruktur tadi menghasilkan masalah substantif.
4. Spesifikasi masalah, dari masalah substantif tadi kemudian dilakukan spesifikasi masalah dan menghasilkan masalah formal sebagai masalah kebijakan.
5. Perancangan tindakan, dengan dihasilkannya masalah formal, maka tahapan berikutnya adalah perancangan tindakan yang akan dilakukan pemerintah dalam rangka memberikan solusi terhadap masalah kebijakan tersebut. Proses ini disebut dengan "usulan kebijakan" (*policy proposal*) yang dipahami sebagai kegiatan

²¹ *Ibid*, hlm. 208.

menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk mengatasi masalah tertentu.²²

Di dalam perumusan kebijakan pendidikan terdapat aktor atau pelaku, dimana aktor adalah Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses merumuskan formulasi kebijakan yang akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama. Di Indonesia pengaruh aktor-aktor elit dalam proses pembuatan kebijakan sangat kental. Aktor tersebut dapat berasal dari institusi formal seperti lembaga legislatif dan eksekutif ataupun dari non- institusional seperti kelompok kepentingan dan partai politik. *Sharing power* hanya terjadi dalam tataran fundamental kebijakan akan tetapi tidak terjadi dalam tataran empiri dalam arti *sharing power* menjadi sumber terjadinya dominasi power oleh aktor-aktor kunci tersebut.²³

Dimana aktor itu antara lain terbagi dalam legislatif, Eksekutif, administrator, Partai Politik, *Interest Group* (kelompok berkepentingan), Organisasi Masyarakat (Ormas), Perguruan Tinggi, Tokoh Masyarakat.

B. Faktor Yang Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Pendidikan

Beberapa faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

²² Abubakar Basyarahil, Kebijakan Publik dalam Perspektif Teori Siklus Kebijakan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Negara* Tahun II, Nomor 2 Juli 2011, hlm. 7.

²³ Maria Rosarie Harni Triastuti, "Rekonsiliasi Nilai Demokrasi dan Birokrasi dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik", *JAP*, Nomor 2 Volume 2003 Oktober 2003, ISSN 1214-7040, hlm. 128.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama “*rationale comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.²⁴

Dalam jurnal penelitian yang ditulis oleh Ayuba A. Aminu, Charas Madu Tella, dan Paul Y. Mbaya menjelaskan beberapa faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan antara lain :

1. *Needs of the People: In formulating a policy, the policy formulators require a good and thorough understanding of the local needs and problems of the people. Emphasis should be given to the needs of the*

²⁴ <http://pascasarjana-stiami.ac.id/2013/06/formulasi-kebijakan/>, diakses 19 September 2017

people, their capacities and total commitment of the local actors in the Community in supporting government programmes.

2. *Stakeholders: In policy formulation, stakeholders must first be identified by taking into account the interest of the stakeholders. Government Policy depend on the agencies of government for support and government should show positive attitude to the policy by ensuring adequate measure to empower the stakeholders, civil society and other interested parties with the required pre-requisite information on the policy for their benefits.*
3. *Political Will: Political Will should be the key factor to government policy formulation strategies. Political will means total political support for a policy by top government functionaries. This is because government sometimes formulates policy but lack the political, social and economic will to implement it.²⁵*

C. Problematika Dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan

Meskipun sebuah kebijakan telah disahkan, bukan berarti rumusan kebijakan telah bebas dari berbagai permasalahan. Banyak problem yang muncul disekitar rumusan atau statemennya yang kurang atau tidak jelas. Problematika tersebut bersumber dari beberapa hal berikut ini:

1. Pembuat kebijakan pendidikan kurang menguasai pengetahuan, informasi, keterangan, dan persoalan-persoalan pendidikan baik yang bersifat konseptual maupun substansial.
2. Sumber acuan para pembuat kebijakan pendidikan, baik formal maupun tidak formal berbeda-beda, oleh karena itu sikap kompromi / jalan tengah sering diambil sebagai alternatif untuk mengakomodasikannya. Kenyataan ini yang membuat rumusan kebijakan pendidikan sering mengambang dan tidak fokus.
3. Terlalu banyak maupun kurangnya informasi bisa berakibat tidak jelasnya statemen kebijakan pendidikan. Hal ini dikarenakan kurangnya informasi menyebabkan persoalan-persoalan dan alternatif-alternatif yang dipilih menjadi terlalu sederhana. Sedangkan banyaknya informasi menyebabkan para perumus kebijakan pendidikan dihadapkan pada kesulitan ketika bermaksud mensintesis persoalan dan alternatif yang akan dipilih.²⁶

²⁵ Ayuba A. Aminu, Charas Madu Tella, Paul Y. Mbaya, "Public Policy Formulation and Implementation in Nigeria", *Public Policy and Administration Research*, Vol. 2, No. 5, 2012 , hlm. 59-61.

²⁶ Hasbullah, *Op.Cit.*, hlm. 82-83.

SIMPULAN

Kebijakan dalam pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan, yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu. Tahap-tahap pembuatan kebijakan pendidikan yang harus dilalui adalah Tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap penilaian kebijakan. Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik dan merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi. Formulasi kebijakan pendidikan ialah usaha perumusan berbagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar serta dasar rencana dalam pelaksanaan kegiatan pendidikan sekaligus sebagai garis pedoman untuk manajemen atau pengelola pendidikan dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan pendidikan yang diharapkan. Pendekatan yang dapat dilakukan dalam kerangka perumusan kebijakan pendidikan adalah a) Pendekatan kelembagaan, b) Pendekatan proses, c) Pendekatan teori kelompok, d) Pendekatan elitis, e) Pendekatan rasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Aripin, Sofjan, Muhammad Daud, "Peran Administrator Publik dalam Formulasi dan Implementasi kebijakan", *Jurnal Academica Fisip Untad*, Vol.06. No. 01 Februari 2014
- Ayuba A. Aminu, Charas Madu Tella, Paul Y. Mbaya, "Public Policy Formulation and Implementation in Nigeria", *Public Policy and Administration Research*, Vol. 2, No. 5, 2012
- Bakry, Aminuddin. "Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan publik", (*Jurnal MEDTEK*, Vol. 2, Nomor 1, April 2010),
- Basyarahil, Abubakar. "Kebijakan Publik dalam Perspektif Teori Siklus Kebijakan", (*Jurnal Ilmiah Administrasi Negara*), Tahun II, Nomor 2 Juli 2011
- Brewer, G.D. and deLeon, P. 1983 *The Foundation of Policy Analysis*. (Homewood: The Dorsey Press
- Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, 1994, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Rosdakarya,
- Departemen Pendidikan Nasional, 2002 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,

Jakarta, Balai Pustaka.

Emzir, M. Chan. 2010. *Isu-Isu Kritis Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Hasbullah. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

<http://pascasarjana-stiami.ac.id/2013/06/formulasi-kebijakan/>, diakses 19 September 2017

R Nugroho, 2009 *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Rahman, Wen Yusri, Murniati, Djailani, "Analisis Kebijakan Pendidikan Keluarga dalam Memantapkan Perilaku Moral Anak di Kabupaten Aceh Tengah", (Universitas Syiah Kuala : *Jurnal Administrasi Pendidikan Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Vol. 3, No. 2, Mei 2015)

Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik: Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing.

Salusu, 2004 *Pengambilan Keputusan Stratejik*, Jakarta: Gramedia.

Tilaar, H.A.R., Riant Nugroho. 2012. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

_____2008 *Manajemen Pendidikan Nasional*, Bandung, Remaja Rosdakarya.

Triastuti, Maria Rosarie Harni. "Rekonsiliasi Nilai Demokrasi dan Birokrasi dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik", *JAP*, Nomor 2 Volume 2003 Oktober 2003, ISSN 1214-7040

UU Sistem Pendidikan Nasional No.20 Th. 2003